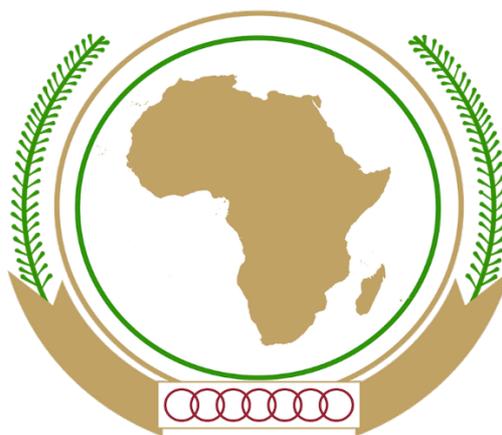


UNION AFRICAINE



MISSIONS D'OBSERVATION DE L'UNION AFRICAINE POUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES ET LOCALES DES 16 ET 30 JUILLET 2017 EN REPUBLIQUE DU CONGO

RAPPORT FINAL

TABLE DES MATIERES

TABLE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES	3
REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE EXECUTIF	5
I. INTRODUCTION	7
II. CONTEXTE GENERAL DES ELECTIONS LEGISLATIVES ET LOCALES	9
III. OBSERVATIONS PRE-ELECTORALES	11
(a) Cadre juridique des élections législatives	11
(b) Système électoral	12
(c) Administration électorale	13
(d) Liste électorale et distribution des cartes d'électeurs	14
(e) Information et sensibilisation électorale	15
(f) Rôle de la société civile et observation citoyenne	16
(g) Implication des femmes	17
(h) Enregistrement des candidatures et campagne électorale	18
IV. OBSERVATION DU SCRUTIN ET DU DEPOUILLEMENT	21
(a) Ouverture des bureaux de vote	21
(b) Matériel électoral	22
(c) Personnel électoral	22
(d) Déroulement des opérations	23
(e) Secret du vote	25
(g) Délégués des partis politiques/ candidats et observateurs	26
(h) Sécurité	26
(i) Clôture et dépouillement	27
V. Observation postélectorale	29
VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	31
(a) Conclusion	31
(b) Recommandations	31

TABLE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

CEJP	Commission Episcopale Justice et Paix
CIRGL	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
CJ3M	Composante Jean- Marie Michel Mokoko
CNEI	Commission Nationale Electorale Indépendante
CORAGED	Coordination Nationale des Réseaux et associations de la Société Civile pour la gouvernance Démocratique
CSLC	Conseil Supérieur de la Liberté de la Communication
CUA	Commission de l'Union Africaine
DGAE	Direction Générale des Affaires Electorales Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa / Institut
EISA	Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique
FROCAD	Front Républicain pour le Respect de l'Ordre Constitutionnel et l'Alternance Démocratique
IDC	Initiative pour la Démocratie au Congo
MAR	Mouvement pour l'Action et le Renouveau
MOE	Mission d'Observation Electorale
MOEUA	Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PCT	Parti Congolais du Travail
PIB	Produit Intérieur Brut
RDPS	Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès Social
UA	Union Africaine
UDH	Union des Démocrates et Humanistes
UPADS	Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale

REMERCIEMENTS

Les Missions d'Observation de l'Union Africaine (MOEUA) remercient les autorités et institutions compétentes de la République du Congo pour les dispositions prises en vue de faciliter l'exécution de leur mandat dans le cadre des élections législatives des 16 et 30 juillet 2017.

Les MOEUA remercient aussi Son Excellence Monsieur Diango Cissoko, ancien Premier Ministre de la République du Mali pour son leadership dans la conduite de ces Missions à lui confié par le Président de la Commission de l'Union Africaine, Son Excellence Monsieur Moussa Faki Mahamat.

Les remerciements des MOEUA vont également au peuple congolais pour son hospitalité envers les différentes équipes d'observateurs de l'Union Africaine déployées à travers le pays.

Enfin, les MOEUA témoignent leur reconnaissance à l'équipe technique de la Commission de l'Union Africaine, du Parlement Panafricain et de l'Institut Electorale pour une Démocratie Durable en Afrique pour la compétence avérée dans la coordination des travaux desdites Missions.

SOMMAIRE EXECUTIF

Les élections législatives de 2017 constituent une étape importante de la consolidation des institutions en République du Congo dans la période post-référendaire de 2015. Ces élections viennent asseoir la prédominance du Parti Congolais du Travail (PCT) sur le paysage politique congolais, du fait de sa large victoire aux deux tours, permettant ainsi au Président de la République, **Monsieur Denis Sassou Nguesso** d'œuvrer avec une majorité favorable à l'Assemblée nationale.

Les deux tours du scrutin se sont déroulés dans un environnement généralement calme, malgré l'existence de foyers de tension dans le département du Pool et quelques cas isolés de violence ayant entraîné l'interruption des procédures de vote dans deux communes du département de Cuvette Ouest, Ewo et Kele.

Ces élections se sont par ailleurs distinguées par une certaine apathie des électeurs les jours du scrutin, pouvant s'expliquer par des facteurs politiques, techniques et socio-économiques.

Une certaine méfiance de la part de certains acteurs électoraux vis-à-vis du processus électoral a de même pu être observée, résultant dans le boycott du scrutin par une frange de l'opposition. Ces réticences sont notamment liées à la crédibilité des institutions électorales, ainsi qu'aux conséquences de la crise post-électorale persistante des élections présidentielles de 2016.

D'un point de vue technique, les procédures du jour du vote ont généralement été respectées, avec une amélioration notable lors du second tour, accroissant ainsi la crédibilité du processus.

Cependant, des efforts restent à fournir en termes d'enregistrement des électeurs et de distribution des cartes d'électeurs, afin d'assurer le droit à la participation de tous les électeurs.

Enfin, les Missions ont noté les améliorations en attente en ce qui concerne la répartition des prérogatives et responsabilités entre la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI) et l'Administration électorale, ainsi que leur méthode de communication envers le public, qui contribueraient à une meilleure transparence et à une confiance accrue des acteurs électoraux dans le processus et les institutions électoraux.

Eu égard aux observations relevées sur la tenue des deux tours des élections législatives, les Missions de l'UA proposent entre autres :

Au Gouvernement

- Prendre des mesures politiques fortes de décrispation favorables à la reprise du dialogue entre le pouvoir et l'opposition. Celles-ci doivent tenir compte de

la question des prisonniers politiques et des réformes à apporter au cadre institutionnel et légal des élections ;

- Prendre les mesures nécessaires pour l'organisation, dans les meilleurs délais et dans des conditions favorables, des élections dans les circonscriptions où elles n'ont pu avoir lieu en vue de garantir une représentation nationale inclusive ;
- Délimiter de façon claire les rôles et responsabilités de la Direction Générale des Affaires Electorales et de la Commission Nationale Electorale Indépendante afin de garantir une gestion efficiente and harmonieuse des processus électoraux.

A l'Administration électorale (DGAE et CNEI)

- Améliorer sa communication sur le processus électoral, notamment par la mise en ligne d'un site informatif relayant l'ensemble des informations pertinentes, les textes, ainsi que les statistiques relatifs au processus électoral ;
- Accorder une période et un délai raisonnables au renforcement des capacités du personnel électoral sur toutes les étapes du vote ;
- Prendre les dispositions nécessaires pour le déploiement à temps du matériel électoral dans les démembrements locaux de la commission électorale et les centres de vote ;
- Veiller à l'usage systématique des scellés sur les urnes afin de garantir l'intégrité des opérations électorales ;
- Améliorer les conditions de distribution des cartes d'électeur qui pourraient être, par ailleurs, mises à la disposition des électeurs dans les centres et bureaux de vote ;

Aux partis politiques

- Recourir systématiquement aux voies légales pour le règlement des différends électoraux ;
- Préserver un climat de paix favorable à la pleine participation citoyenne au processus électoral ;
- Intégrer et assurer la formation de leurs délégués dans leur stratégie politique, afin d'assurer une amélioration constante en termes d'efficacité et de proactivité dans la conduite de leur rôle ;
- Renforcer la participation des femmes aux différentes instances des partis politiques et à toutes les étapes du processus électoral.

A la société civile

- Prendre une part plus active au processus électoral par des actions de vigilance citoyenne, d'éducation électorale, de sensibilisation et d'éducation à la paix.

I. INTRODUCTION

La République du Congo a organisé les premier et second tours des élections législatives les 16 et 30 juillet 2017. Eu égard aux dispositions pertinentes tels que régies dans les instruments juridiques de l'UA et y afférentes, le Président de la Commission de l'Union Africaine (UA), **Son Excellence Monsieur Moussa Faki Mahamat**, a respectivement dépêché, à l'occasion, deux Missions d'Observation Électorale en vue de suivre et d'observer le déroulement du processus électoral dans le pays.

Conduites, toutes les deux, par **Son Excellence Monsieur Diango Cissoko**, Ancien Premier Ministre du Mali, ces Missions étaient composées respectivement de quarante (40) observateurs lors du premier tour et de trente-cinq (35) observateurs lors du second tour. Parmi les membres de ces Missions figuraient des Ambassadeurs accrédités auprès de l'Union Africaine, des Parlementaires du Parlement Panafricain, des membres du Conseil Economique Social et Culturel de l'Union Africaine, des Représentants de commissions électorales et des membres d'Organisations de la société civile africaine. Ces observateurs provenaient de vingt-quatre (24) pays représentatifs de la diversité géographique du continent.¹

L'observation des Missions de l'UA s'est fondée sur les dispositions qui visent à rehausser les processus électoraux en Afrique, renforcer les institutions électorales et la conduite d'élections équitables, libres et transparentes, notamment la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, entrée en vigueur le 15 février 2012, la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique AHG/Decl.1 (XXXVIII) et les directives de l'Union africaine pour les missions d'observation et de suivi des élections de 2002. Les MOEUA ont aussi recouru au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs, aux instruments internationaux pertinents régissant l'observation internationale des élections, ainsi qu'au cadre juridique des élections législatives en République du Congo.

Présentes en République du Congo du 10 au 22 juillet 2017, pour le premier tour, et du 26 juillet au 6 août 2017, pour le second tour, ces missions ont suivi et évalué la fin de la campagne électorale, le déroulement des opérations de vote et toutes les opérations de remontée, de traitement et de publication des résultats provisoires par le Ministère en charge des élections.

¹ Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Gabon, Guinée, Ile Maurice, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, République Arabe Saharaouie Démocratique, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo et Tunisie.

Les MOEUA avaient pour objectif l'évaluation indépendante, objective et impartiale du processus électoral en République du Congo, au regard des dispositions pertinentes de l'organisation continentale évoquées ci-dessus. De manière spécifique, il s'agit d'observer les conditions de l'organisation des élections conformément au cadre légal national en vigueur et aux standards internationaux et africains permettant au peuple congolais d'exercer librement son droit de vote.

Dans le respect de la méthodologie des Missions d'observation électorale de l'Union Africaine, les MOEUA pour les législatives de juillet 2017 au Congo, tout en accordant une attention particulière au déroulement et à l'environnement de la fin de la campagne électorale, ont rencontré :

- les autorités politiques et administratives du pays, à savoir : le Président de la République, le Premier ministre, le Ministre des Affaires Etrangères, de la Coopération et des Congolais de l'Extérieur, le ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et du Développement Local, le Président de la Cour constitutionnelle ;
- les institutions impliquées dans la conduite du processus électoral : la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI) et la Direction Générale des Affaires Electorales (DGAE) ;
- le Conseil Supérieur des Libertés de la Communication (CSLC) ;
- les responsables de partis politiques ;
- les responsables d'organisations de la société civile ;
- le corps diplomatique et les partenaires internationaux au développement.

Deux jours avant le scrutin du 16 juillet, dix-sept (17) équipes ont été déployées dans 10 des 12 départements du pays, à savoir : Brazzaville, Bouenza, Cuvette, Cuvette ouest Kouilou, Lekoumou, Le Pool Likouala, Niari, les Plateaux, Pointe Noire et la Sangha. Les mêmes entités départementales, à l'exclusion des départements de Cuvette, Cuvette ouest et du Pool, ont été couvertes lors du second tour du 30 juillet 2017.

Le jour du scrutin, les équipes d'observateurs des missions du premier et du second tour ont suivi l'ouverture et la clôture des bureaux de vote, ainsi que les procédures de dépouillement, dans leurs zones de déploiement. Elles ont de même observé les opérations de vote dans deux-cent-cinquante-cinq (255) bureaux de vote lors du premier tour et dans deux cent huit (208) bureaux lors du second tour.

Les observateurs du premier tour ont de même eu l'opportunité d'observer la fin de la campagne.

Le présent rapport final, portant sur les deux scrutins des 16 et 30 juillet 2017, s'inscrit dans la continuité des déclarations préliminaires y afférent, publiées respectivement le 18 juillet et 01^{er} août 2017. Il présente en détails les observations, conclusions et recommandations de la MOEUA à l'issue des différents échanges avec les acteurs

électorales clés du pays, ainsi que de l'observation directe des opérations du processus électoral précitées.

II. CONTEXTE GENERAL DES ELECTIONS LEGISLATIVES ET LOCALES

Les élections législatives en République du Congo sont intervenues plus d'une année après la tenue de l'élection présidentielle du 20 mars 2016. La Mission de l'UA avait souligné le contexte général de paix dans lequel s'était tenu le scrutin présidentiel, tout en relevant une tension perceptible alimentée par la méfiance entre les différents acteurs politiques nationaux et vis-à-vis de l'administration électorale.

A l'issue du vote, le président sortant, M. Denis Sassou Nguesso, a été proclamé vainqueur dès le premier tour avec plus de 60% des voix devant les candidats de l'opposition Ms. Guy Brice Parfait Kolelas de l'Union des Démocrates Humanistes – UDH- (15%), le candidat indépendant Jean Marie Michel Mokoko - CJ3M - (13%) et Pascal Tsaty Mabilia de l'Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale - UPADS - (4%)². Ces résultats seront par la suite contestés par l'ensemble de l'opposition, menant à une crise post-électorale qui s'est rapidement muée en une contestation armée localisée dans la région du Pool. En effet, depuis avril 2016 l'Armée régulière y affronte les hommes de M. Frédéric Bintsamou, plus connu sous le nom de Pasteur Ntumi. Ces affrontements ont fait plusieurs milliers de déplacés au sein de la population de la région, alimentant ainsi une incertitude quant à la possibilité d'y tenir les élections législatives.

Contestant la réélection du Président Sassou Nguesso et relevant la situation sécuritaire dans le Pool, ainsi que l'incarcération de certains leaders de l'opposition³, une frange de l'opposition a pris la décision de boycotter les Législatives dont le premier tour, couplé aux Locales, a été convoqué pour le 16 juillet 2016. En effet, alors que la Fédération de l'Opposition⁴ conduite par Mme Claudine Munari a ouvertement manifesté son refus de participer au scrutin législatif, l'Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale (UPADS) de M. Tsaty Mabilia et le tout nouveau parti créé par M. Guy Brice Parfait Kolelas – l'Union des Démocrates Humanistes (UDH) - ont marqué une rupture au sein de l'opposition en présentant des candidatures aux législatives.

Les élections législatives en République du Congo ont, par ailleurs, été convoquées dans un contexte socioéconomique morose caractérisé par une crise économique liée à

² Rapport de l'Union africaine sur la présidentielle du 20 mars 2016.

³ Notamment M. Jean Marie Michel Mokoko, arrivé troisième du scrutin présidentiel.

⁴ Coalition politique regroupant la Composante Jean-Marie Michel Mokoko (CJ3M) et les opposants restés fidèles aux regroupements politiques Front républicain pour le respect de l'ordre constitutionnel (Frocad) et Initiative pour la démocratie au Congo (IDC).

la baisse des cours du pétrole, principale ressource d'exportation du pays, et l'augmentation de la dette nationale qui culmine à environ 120% du Produit Intérieur Brut (PIB). Cette situation a parfois eu une incidence directe sur les capacités de l'Etat à honorer à temps ses engagements financiers vis-à-vis de certains corps professionnels et des retraités, impactant ainsi le pouvoir d'achat de la population et son intérêt dans le processus électoral.

III. OBSERVATIONS PRE-ELECTORALES

Les informations pré-électorales recueillies par la MOEUA ont porté sur le cadre juridique des Législatives, le système électoral applicable, l'administration électorale, la liste des électeurs, l'implication des femmes et l'enregistrement des candidatures ainsi que le déroulement de la campagne électorale.

(a) Cadre juridique des élections législatives

L'existence d'un cadre juridique clair, cohérent, et garantissant les droits et libertés fondamentaux, est une condition fondamentale à l'organisation d'un processus électoral crédible.

Les règles régissant les élections législatives en République du Congo puisent leur source dans la Constitution adoptée le 25 octobre 2015. Celle-ci pose, en son Article 5, le principe suivant lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce au moyen du suffrage universel, par ses représentants élus ou par voie référendaire ». L'Article 6 dispose, pour sa part, que « le suffrage est universel, direct ou indirect, égal et secret » avant de fixer les conditions générales pour être électeurs.

Les principes constitutionnels en matière électorale sont organisés et/ou explicités à travers plusieurs textes de lois et autres mesures règlementaires. Il s'agit notamment de :

- La loi organique No 1-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ;
- La loi No 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale, modifiée et complétée par les lois No 5-2007 du 25 mai 2007, 9-2012 du 23 mai 2012, 40-2014 du 1er septembre 2014, 1-2016 du 23 janvier 2016 et 19-2017 du 12 mai 2017 ;
- Le décret No 2016-34 du 1^{er} février 2016 fixant l'organisation, le fonctionnement de la Commission Nationale électorale Indépendante (CNEI) ;
- Le décret No 2016-35 du 1^{er} février 2016 déterminant les caractéristiques du bulletin unique de vote ;
- Les décrets convoquant le corps électoral pour le premier tour des élections des députés, des conseillers départementaux et municipaux ;
- Les arrêtés portant sur l'ouverture des candidatures et la période de campagne électorale.

La Constitution de la République du Congo comporte une Charte « des droits et libertés » consacrant les grands principes de droits humains⁵ (caractère sacré de la vie, liberté physique, intellectuelle et religieuse, égalité, droit à un recours...), ainsi que des dispositions spécifiques relatives aux partis politiques et au statut de l'opposition⁶. Elle fixe par ailleurs les règles générales relatives au statut des membres du Parlement (députés et sénateurs) ainsi que des collectivités locales que sont le département et la commune.

La législation congolaise prévoit des mesures spéciales visant à promouvoir la participation des femmes en tant que candidates, plus précisément un quota et un placement spécifique des femmes sur les listes de candidatures.

Ainsi, du point de vue de la consécration formelle des droits et libertés, les MOEUA sont d'avis que le cadre juridique national de la République du Congo comporte des dispositions favorables à l'exercice des droits fondamentaux de la personne humaine. Il offre, en outre, un champ propice à l'exercice des libertés politiques par les individus et les groupes associatifs. Cependant, ces principes restent encore à être pleinement appliqués en termes d'exercice des libertés, surtout politiques.

(b) Système électoral

Un système électoral inclusif et transparent, permettant une représentation réelle et équitable constitue l'idéal des obligations internationales.

Aux termes de l'Article 107 de la Constitution, le Parlement congolais, incarnant le pouvoir législatif, est bicaméral. Il comprend l'Assemblée nationale et le Senat. La loi détermine les circonscriptions électorales, le nombre de sièges et leur répartition par circonscription administrative ainsi que le mode de scrutin. La Constitution prend soin toutefois de préciser que le député, membre de l'Assemblée nationale, est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable alors que les Sénateurs, représentant les collectivités locales, sont élus au suffrage indirect par les conseillers départementaux et municipaux pour un mandat de six (06) ans renouvelables.

La loi électorale, en son Article 66 nouveau, dispose que le vote des députés se déroule au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. L'élection est donc acquise à la majorité absolue dès le premier tour. Dans le cas contraire, la loi prévoit la tenue d'un deuxième tour sans en préciser le délai. Elle souligne cependant qu'en cas de deuxième tour, seuls restent en lice les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

La révision du 12 mai 2017 fixe à 151, au lieu de 139 précédemment, le nombre de sièges à l'Assemblée nationale (Article 54 nouveau). La loi détermine cependant les circonscriptions électorales ainsi que le nombre de sièges par circonscription sans

⁵ Articles 8 à 49.

⁶ Articles 57 à 63.

toutefois en expliciter les critères. Les MOEUA sont d'avis que la mise en place de critères clairs et définis pour la délimitation contribuerait à assurer l'équité du suffrage.

Concernant les élections locales, la loi électorale précise que les conseillers départementaux et municipaux sont élus pour 5 ans au scrutin proportionnel de listes sans panachage ni vote préférentiel (Article 67 nouveau). Les listes sont présentées par les partis ou groupements au niveau de chaque district ou arrondissement. La loi qui fixe à 860 le nombre de conseillers locaux, arrête d'autorité le nombre de sièges par circonscription sans en poser les critères.

Depuis 2016, l'usage du bulletin unique a été consacré, aux termes de l'Article 4 nouveau (1) de la loi électorale, pour toutes les élections politiques en République du Congo. De même, le décret du 1^{er} février 2016, qui détermine les caractéristiques du bulletin unique, intègre les élections locales en renvoyant à un arrêté la détermination des caractéristiques du bulletin unique pour ce scrutin. Les MOEUA estiment que l'adoption du bulletin unique représente un gage d'intégrité et de confiance, car limite les possibilités de fraude, tout en répondant à une volonté précédemment exprimée par l'ensemble des acteurs du jeu politique national.

(c) Administration électorale

Une administration électorale indépendante, professionnelle et impartiale est un gage de légitimité et de crédibilité du processus électoral.

La loi électorale, en son Chapitre III, pose le principe d'une Administration électorale bicéphale, au sein de laquelle les compétences sont partagées entre l'Administration gouvernementale, à travers la Direction Générale des Affaires Electorales, organe rattaché au Ministère de l'intérieur, et la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI). L'Article 15 Alinéa 2 de la loi modificative du 12 mai 2017 dispose que le suivi et le contrôle des actes préparatoires exécutés par l'Administration ainsi que l'organisation des différents scrutins incombent à la CNEI.

L'Article 17 de la loi électorale dispose, pour sa part, que la CNEI est un organe indépendant doté de l'autonomie financière. Ses missions, au stade des « actes préparatoires », portent, à la lecture de l'Article 15 précité, sur le suivi et le contrôle des actes mis en œuvre à titre principal par l'Administration publique sans que la loi ne précise la sanction qui se rattache à un tel pouvoir de contrôle.

En termes d'organisation des scrutins, l'Article 17 de la loi modificative de 2016 attribue à la Commission les charges suivantes :

- Assurer, de concert avec l'administration, la distribution des cartes d'électeurs ;
- Organiser les différents scrutins ;

- Veiller à la régularité des opérations de campagne électorale et de faire aux candidats toute injonction utile au bon déroulement de celle-ci ;
- Assurer la formation des membres des bureaux de vote et des autres personnels électoraux ;
- Vérifier et d'afficher, de concert avec l'administration, les listes électorales devant chaque bureau de vote ;
- Concevoir et de mettre en œuvre, de concert avec l'administration, une campagne d'éducation civique et morale des populations sur les élections ;
- Exécuter et d'assurer le suivi de toutes les opérations de vote, de dépouillement et d'affichage des résultats ;
- Centraliser les résultats électoraux transmis par les commissions locales ;
- Proposer à l'administration toutes mesures susceptibles de contribuer à la bonne tenue des scrutins ; et
- Transmettre, pour proclamation, les résultats électoraux au Ministre en charge des élections et, le cas échéant, à la Cour constitutionnelle.

Cette disposition a été abrogée par la loi du 12 mai 2017 sans que le texte de cette dernière l'énonce explicitement, les dispositions de l'article 17 étant absentes de la nouvelle législation.

Dans la pratique, les MOEUA ont relevé une forte prépondérance de l'Administration sur la CNEI en termes de gestion et d'organisation du processus électoral. Ce déséquilibre s'est notamment manifesté par l'incapacité de la CNEI à fournir aux Missions aucune donnée statistique ni information précise relatives au processus électoral.

Du point de vue de la composition de la CNEI, les Missions ont constaté avec satisfaction la consécration du principe de représentation paritaire au sein de la CNEI à tous ses niveaux de représentation – national, régional et local-, promouvant ainsi la participation et la représentation des partis de différents bords et de la société civile dans l'administration électorale, de même que l'impartialité de l'institution. En effet, l'Article 20 de la loi électorale dispose que les quatre vice-présidents du bureau de coordination de la CNEI doivent être « proposés respectivement par les partis politiques de la majorité, de l'opposition, du centre et par la société civile dont l'objet est en rapport avec les élections, à raison de trois propositions par poste à pourvoir ». Toutefois, il existerait dans la pratique un déséquilibre favorable à la majorité au pouvoir au regard des personnalités occupant les postes au niveau central, selon de nombreux acteurs électoraux rencontrés.

Les MOEUA sont d'avis que des efforts restent ainsi à faire afin de rendre la parité effective en pratique et d'avoir une administration électorale inclusive, impartiale et bénéficiant de la confiance du public.

(d) Liste électorale et distribution des cartes d'électeurs

Comme relevé par la précédente MOEUA en République du Congo lors de l'élection présidentielle de 2016, la loi électorale congolaise dispose en son Article 5 que sont électeurs les Congolais des deux sexes âgés de dix-huit (18) ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques. L'exercice de ce droit de suffrage est toutefois subordonné à l'inscription sur une liste électorale de la circonscription administrative où se trouve le domicile ou la résidence de l'électeur.

Dans la perspective du scrutin couplé de 2017, une opération spéciale de révision des listes électorales qui établissaient le corps électoral à 2 124 650 électeurs, soit environ la moitié de la population congolaise⁷, a été menée. Cette opération, conduite par les commissions administratives locales de révision des listes électorales, a abouti à l'intégration d'environ 300 000 électeurs supplémentaires. Le nombre global des électeurs en République du Congo oscillerait donc entre 2 200 000 et 2 500 000 personnes⁸. Malheureusement, les Missions ont noté l'incapacité des autorités électorales à fournir des données statistiques précises. Pourtant, l'estimation exacte du corps électoral est fondamentale dans la planification des opérations et contribue à ce que la liste électorale reflète la situation réelle et actuelle de l'électorat le jour du scrutin. Selon l'administration électorale, la difficulté à fournir des chiffres exacts est liée à l'absence de gestion centralisée du fichier électoral. Les listes électorales de chaque circonscription sont en effet disponibles au niveau local, sans qu'il y ait pour autant un fichier électoral centralisé au niveau national. Un tel mode de gestion éclatée du fichier électoral ne contribue assurément pas à la transparence du processus d'enrôlement des électeurs et n'est pas de nature à apaiser les suspicions existant autour de la fiabilité du corps électoral relevées par les MOEUA en République du Congo.

Afin de permettre aux électeurs de voter, une opération de réimpression et de distribution des cartes d'électeurs a été entreprise par l'Administration électorale. Cependant, à quelques jours du vote, les Missions pouvaient constater que de nombreux lots de cartes d'électeurs restaient encore à être collectés, et ce, malgré la promesse des autorités de mener la distribution dans les temps.

(e) Information et sensibilisation électorale

L'existence d'un électorat informé est un élément fondamental participant à l'intégrité et à la crédibilité du processus électoral, d'où l'importance de mener des efforts d'éducation civique et électorale.

La loi électorale, avant l'amendement de 2017, mettait à la charge de la CNEI, « de concert avec l'administration », la conception et la mise en œuvre d'une campagne d'éducation civique et morale des populations sur les élections, en son Article 17 nouveau.

⁷ 5 092 127 habitants, selon Populationdata.net <https://www.populationdata.net/pays/congol/>.

⁸ Jeune Afrique parle de 2 221 596 électeurs (<http://www.jeuneafrique.com/457608/politique/quatre-chiffres-cles-comprendre-legislatives-congo-brazzaville>).

Si l'éducation civique et morale des populations n'entre traditionnellement pas dans le cadre ordinaire des activités proprement dites d'une Administration électorale, l'intention du législateur congolais semblait renvoyer à l'obligation d'informer et sensibiliser le public sur les opérations du processus électoral, à la fois, à la CNEI et au ministère en charge des élections. Cette disposition semble avoir été abrogée par la loi modificative de 2017, sans que la charge de développer et mettre en œuvre une stratégie de sensibilisation ne soit expressément reprise dans le cadre des attributions respectives de la CNEI et de l'administration.

Les Missions ont noté sur le terrain, outre le canal médiatique, la présence de certaines banderoles et affiches relayant des informations sur la nature et la procédure du premier tour couplé des élections législatives et locales. Un tel dispositif n'a pas été réédité pour le second tour, les autorités ayant privilégié le biais exclusif des médias publics, notamment la télévision nationale.

Par ailleurs, les MOEUA ont constaté que la stratégie de l'administration électorale était peu inclusive, tenant à l'écart le canal de la société civile, à même de porter l'information électorale dans les contrées les plus reculées du pays. Cela conduit à un accès à l'information et à l'éducation électorale des personnes en zone rurale limité, affectant ainsi la prise de décision informée des électeurs.

De même, alors que la stratégie de communication de l'administration électorale devrait comprendre des canaux les plus variés d'information du public, y compris l'usage des technologies modernes de l'information et de la communication, les Missions ont noté l'absence quasi-totale de site internet officiel publiant les documents majeurs (lois, décrets et autres arrêtés) et les éléments d'information (nombre d'électeurs, de bureaux de vote, de candidats, localisation des bureaux, résultats des scrutins antérieurs...) liés au processus en cours. En effet, ni la DGAE, ni la CNEI ne dispose d'un site web pouvant faciliter l'accès à l'information à toutes les parties prenantes, notamment les missions étrangères. Cependant, la Cour constitutionnelle, qui dispose d'une plateforme en ligne, met à disposition des informations nécessitant d'être mises à jour, car datant de 2012.

Une telle lacune communicationnelle est de nature à favoriser la désinformation, le public se retournant, avec tout le risque encouru, vers des canaux privés (presse nationale et étrangère, blogs...). Cela contrevient également au principe cardinal de la transparence électorale, gage d'intégrité et de confiance dans le processus électoral.

Les MOEUA sont d'avis que d'importants efforts restent ainsi à être menés en termes d'information et de communication autour du processus électoral par les différentes institutions impliquées dans le processus.

(f) Rôle de la société civile et observation citoyenne

Dans son rapport sur la présidentielle du 20 mars 2016, la Mission de l'UA avait souligné le rôle fondamental qu'est supposé jouer la société civile dans le domaine électoral et de la gouvernance démocratique. Elle avait insisté sur la nécessité, pour les

organisations qui en font partie, d'avoir libre accès au processus électoral et de mener, avec l'appui financier nécessaire, des activités dans les domaines de l'observation non partisane, la sensibilisation et l'éducation citoyenne ainsi que la prévention des conflits. La société civile joue un rôle d'autant plus important en République du Congo, du fait que le pays constitue un terrain favorable aux conflits post-électorales.

Si lors de la présidentielle la Coordination Nationale des Réseaux et Associations de la Société Civile pour la Gouvernance Démocratique (CORAGED) avait pu déployer des observateurs citoyens sur le terrain, les MOEUA ont relevé que l'ensemble de la société civile congolaise n'a pu mener aucune activité en appui au processus électoral de 2017. Cela est notamment lié au fait que les OSC sont constamment tenues en marge des stratégies d'éducation électorale conçues et mises en œuvre par l'Administration électorale selon les acteurs électoraux rencontrés. Elles font également face à un problème récurrent d'accès aux financements nécessaires à la mise en œuvre autonome de leurs projets.

La Commission Episcopale Justice et Paix (CEJP) a, encore une fois, fait état du fait que malgré cinq cent (500) personnes formées et en attente d'un éventuel déploiement, les accréditations lui permettant le déploiement des observateurs citoyens le jour du scrutin ne lui ont jamais été octroyées.

Au-delà des facteurs administratifs (accréditation des missions citoyennes), les MOEUA estiment qu'il est important, pour une société civile forte en République du Congo, que les OSC soient soutenues financièrement et qu'elles bénéficient d'un renforcement adéquat de leurs capacités techniques afin de leur permettre une pleine participation dans le processus électoral.

(g) Implication des femmes

La garantie de l'égalité de droits entre hommes et femmes tout au long du processus électoral par un cadre juridique approprié est un principe consacré par les standards internationaux.

La Constitution congolaise consacre la parité hommes-femmes, en son Article 17, en disposant que « la femme a les mêmes droits que l'homme. La loi garantit la parité et assure la promotion ainsi que la représentativité de la femme à toutes les fonctions politiques, électives et administratives ». Faisant écho au texte fondamental, la loi électorale impose, en son Article 61, une représentation d'au moins 30% de femmes dans les candidatures présentées par les partis ou groupes politiques. Elle étend cette obligation aux listes présentées pour les élections locales tout en exigeant le respect de « l'alternance rigoureuse au tiers supérieur » dans les communes⁹.

⁹ Article 67 nouveau.

Les MOEUA ont relevé que, même s'il ne prévoit pas expressément la sanction de ce principe de parité, le cadre légal du pays pose les bases juridiques pour la promotion de la représentation des femmes aux postes publics de décision et aux fonctions électives.

Dans la pratique, cependant, si le respect du quota est appliqué rigoureusement pour les élections locales, les Missions ont noté qu'il est plus difficile à atteindre pour le scrutin législatif, compte tenu des enjeux éminemment politiques de la fonction des parlementaires. Les partis politiques préfèrent ainsi privilégier d'autres critères tels que la popularité et les probabilités de victoire d'un candidat, et ce, au détriment de l'aspect du genre, pour déterminer le choix de leurs candidats.

Les MOEUA ont, en outre, relevé que l'augmentation du montant du cautionnement à un million cinq cent mille (1 500 000 FCFA) lors de la présentation des candidatures aux Législatives et à cinq cent mille (500 000 FCFA) pour les locales est de nature à décourager la participation des femmes au processus électoral, une telle somme étant inaccessible à de nombreuses candidates potentielles.

Enfin, si les candidatures sont une modalité de la participation de la femme au processus électoral, celle-ci y est impliquée au premier chef en tant qu'électrice. A ce niveau, les efforts en vue d'accéder aux données et statistiques officielles ventilées par genre sont restés vains. S'il est certain que les femmes représentent plus de la moitié de la population congolaise¹⁰, aussi est-il difficile d'estimer leur nombre au sein de l'électorat national en vue d'en faire les analyses appropriées.

Enfin, la Mission a relevé une très faible représentation des femmes – loin du principe de parité - au sein et/ou à la tête des différentes institutions impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans le processus électoral. Il s'agit notamment de :

- la CNEI qui compte une seule femme parmi les 9 membres de son Bureau ; and
- la Cour constitutionnelle qui enregistre deux (02) femmes sur neuf (09).

(h) Enregistrement des candidatures et campagne électorale

L'éligibilité à l'Assemblée nationale est régie par l'Article 132 de la Constitution et les modalités d'enregistrement des candidatures sont établies par les dispositions de l'Article 62 nouveau de la loi électorale. Au regard de la Constitution, les candidats à l'Assemblée nationale doivent :

- Etre de nationalité congolaise ;
- Etre âgé de dix-huit (18) ans au moins ;
- Résider sur le territoire national au moment de la présentation de candidatures ;
- Jouir de tous leurs droits civils et politiques ; et

¹⁰ La population féminine est estimée en effet à environ 51,7%.

- Ne pas être condamné pour crimes ou délits volontaires

La loi électorale, qui précise que les candidats aux législatives et aux locales peuvent être présentés par les partis et groupements politiques ou à titre indépendant, soumet la présentation de candidature à une déclaration légalisée comprenant notamment

- Un curriculum vitae ;
- Un casier judiciaire volet N° 2 ;
- Un certificat de nationalité ;
- Une déclaration de moralité fiscale ; et
- Un récépissé de versement au trésor public d'un cautionnement d'un million cinq cent mille (1 500 000) francs CFA, non remboursable.

Si ces conditions d'éligibilité consacrent, à la satisfaction générale, un rabaissement de l'âge de candidature, il est à noter, par la même occasion, un durcissement des conditions liées au cautionnement, dont le montant non remboursable est passé de cent mille (100 000) francs CFA à un million cinq cent mille (1 500 000) francs CFA depuis la réforme de janvier 2016¹¹. Cette augmentation, dans un contexte économique précaire pour le citoyen congolais, a eu, de l'avis de certains acteurs politiques, un effet dissuasif sur les intentions de candidatures, et peut être considérée comme une restriction déraisonnable au droit de chaque citoyen à se porter candidat.

La loi électorale dispose que les déclarations de candidatures sont déposées un mois au moins avant la date du scrutin, auprès du ministère en charge des élections qui en adresse deux (02) copies, dans les quarante-huit (48) heures, à la CNEI¹².

L'Article 67 nouveau de la loi électorale organise la présentation des candidatures pour ce qui concerne les conseillers locaux. Tout comme pour les législatives, un montant de cinq cent mille (500 000) francs CFA est exigé depuis la réforme de 2016 au titre du cautionnement.

Selon la Direction Générale des Affaires Electorales du Ministère de l'intérieur, environ neuf cent quatre-vingt-neuf (989) candidats avaient été admis à concourir aux législatives¹³ et neuf cent une (901) listes de candidats avaient été validées pour le premier tour du scrutin. Les efforts des MOEUA en vue d'obtenir auprès des autorités les données officielles agrégées par partis politiques sont malheureusement restés vains jusqu'à la tenue du premier tour. Cependant, il est ressorti des échanges avec les partis prenantes que le PCT et ses alliés enregistraient cent-trente-deux (132) candidats en lice pour les législatives et cent-vingt-huit liste aux locales, tandis que l'UPADS comptait quarante-trois (43) candidats aux législatives contre quarante-sept (47) listes aux locales. L'un des faits notables des candidatures a été le nombre important de jeunes et

¹¹ Contre cent mille (100 000) francs CFA précédemment.

¹² Articles 63 et 64.

¹³ En définitive et selon les sources médiatiques, sept-cent onze (711) candidats ont concouru aux législatives.

de candidats indépendants dont trente-un (31) se réclamaient de l'UD.¹⁴ Nombreux indépendants étaient cependant réputés proches de la majorité au pouvoir en pratique.

Au second tour des législatives quatre-vingt-quatorze (94) candidats étaient en ballottage pour quarante-sept (47) sièges.

Si l'Article 25 de la loi électorale congolaise dispose que la campagne électorale pour l'élection des députés est ouverte quinze (15) jours francs avant la date du scrutin, pour être close l'avant-veille à minuit, elle reste silencieuse en la matière dans le cas d'un second tour. La campagne s'est donc tenue du 1^{er} au 15 juillet pour le premier tour et du 22 au 28 juillet 2017 pour le second tour. Aucun cas d'activités de campagne électorale n'a été relevé en dehors de la période prévue par la loi (date officielle du lancement de la période de campagne et période de silence).

La campagne s'est généralement déroulée, pour les deux tours, dans un environnement paisible. Celle du deuxième tour a toutefois été plus timide, ce qui pourrait en partie être expliqué par des raisons financières.

¹⁴ Ces candidats n'ont pas été admis à concourir sous la bannière de ce parti en raison de sa déclaration tardive sur le plan administratif.

IV. OBSERVATION DU SCRUTIN ET DU DEPOUILLEMENT

L'observation du jour scrutin a porté sur l'ouverture des bureaux, le déroulement du vote ainsi que la clôture et le dépouillement. Elle inclut également l'évaluation du personnel électoral, la disponibilité du matériel électoral, la participation au vote autant que le rôle des délégués de partis politiques et des forces de sécurité.

(a) Ouverture des bureaux de vote

La loi électorale congolaise, qui fixe le vote au dimanche, dispose, en son Article 80 nouveau, que « le scrutin est ouvert à 7 heures ». S'agissant de la procédure relative à l'ouverture des bureaux, l'Article 88 nouveau de la loi électorale dispose que le président du bureau doit constater que :

- Tous les membres du bureau de vote sont présents ;
- L'urne ou les urnes transparentes fermées à clé ou munies de cadenas sont vides ;
- Les listes électorales existent ;
- Les formulaires de transcription des résultats existent ;
- Chaque candidat est ou non représenté ;
- La force publique est placée conformément à la loi ; et
- Le matériel indispensable au scrutin est en place.

Les MOEUA ont constaté au premier et au second tour que l'ensemble des bureaux de vote effectivement visités ont ouvert avec généralement plus d'une heure de retard dû à l'arrivée tardive de certains membres de bureaux de vote, l'indisponibilité du matériel à l'ouverture ou encore le retard accusé dans l'aménagement des bureaux.

Les bureaux de vote, situés généralement dans des écoles, étaient, globalement, facilement accessibles aux personnes vivant avec un handicap et aux personnes âgées. L'atmosphère à l'extérieur des bureaux de vote était paisible et calme. Les bureaux ont bénéficié d'une présence effective et généralement discrète de la force publique.

Cependant, les observateurs de l'UA ont noté que, si dans l'ensemble le personnel électoral s'assurait que les urnes étaient vides avant le début du vote, celles-ci n'étaient généralement pas scellées comme le prévoit la loi. Ce constat endémique lors du premier tour a connu une certaine amélioration au second tour. Dans certains cas, le personnel ne faisait pas usage des scellés mis à sa disposition. Par ailleurs, contrairement au premier tour où une certaine présence des électeurs avait été relevée dès l'ouverture des bureaux de vote, la présence des électeurs à l'ouverture et tout au long de la journée du second tour a été visiblement moins importante.

(b) Matériel électoral

L'Article 88 nouveau du Code électoral dispose qu'il est du ressort du président du bureau de vote de constater que le « matériel indispensable au scrutin » est en place avant l'ouverture de chaque scrutin, sans pour autant préciser ce que recouvre la notion de « matériel indispensable ». La lecture des dispositions du Titre III de la loi électorale relatives aux bureaux de vote, au vote et au dépouillement permet d'identifier un certain nombre de matériels pouvant entrer dans cette catégorie. Il s'agit notamment des urnes transparentes, des bulletins, des listes électorales, des formulaires de transcription des résultats, des cadenas ou scellés, des isolements, de l'encre indélébile et de l'ensemble du matériel connexe tel que les stylos, les lampes...

Les observateurs ont relevé sur le terrain que le personnel électoral était muni d'une fiche de contrôle permettant d'identifier le matériel reçu, et ainsi déterminer le matériel manquant. Lors du premier tour, la Mission a constaté que le matériel électoral était dans la plupart des cas mis à disposition des centres de vote avant le jour du scrutin, permettant ainsi sa mise en place, avant le vote, dans chaque bureau. Ce mécanisme, visant à faciliter les conditions logistiques du vote tout en minimisant les risques de retard à l'ouverture, a été réédité lors du second tour. Malgré cela, les observateurs avaient noté, au premier tour, quelques cas de figure où le personnel électoral avait eu un accès tardif au matériel électoral, ce qui contribua à retarder l'aménagement des bureaux de vote avant leur ouverture.

Dans certains cas, en outre, la Mission a relevé que le matériel n'était pas en quantité et en nombre suffisants dans le cadre du premier tour. Dans de nombreux cas, la Mission a noté l'absence de scellés pour les urnes et parfois de listes d'émargement ou de procès-verbaux.

Lors du second tour, les observateurs de l'UA ont noté une nette amélioration de la disponibilité du matériel électoral dans les bureaux visités. Toutefois, dans certains cas, ils ont souligné à nouveau l'absence de scellés, de cachets, de procès-verbaux, l'insuffisance de bulletins de vote, ainsi que le modèle de certaines urnes sur lesquelles il n'était pas possible d'apposer des scellés.

(c) Personnel électoral

Aux termes de l'Article 83 nouveau de la loi électorale, chaque bureau de vote est composé de 6 membres notamment :

- Un président issu de l'administration ;
- Un 1^{er} assesseur issu des partis ou groupements politiques de la majorité ;
- Un 2^e assesseur issu des partis ou groupements politiques de l'opposition ;
- Un 3^e assesseur issu des partis ou groupements politiques du centre ;
- Un 4^e assesseur issu de la société civile ; et
- Un secrétaire issu de l'administration.

A la lecture de cette disposition, les Missions ont relevé un effort considérable du législateur congolais en vue d'assurer la représentation de toutes les forces politiques dans les bureaux de vote, garantissant ainsi la transparence des opérations devant s'y dérouler. Certains acteurs politiques ont toutefois souligné un déséquilibre de fait entre le personnel proche du pouvoir et celui se réclamant de l'opposition.

L'Article 83 nouveau du Code électoral dispose que l'équipe du personnel de chaque bureau de vote doit être composé de six (06) membres, incluant trois (03) assesseurs issus des courants politiques majeurs et un (01) assesseur issu de la société civile. Si lors du premier tour, la MOEUA avait noté que les membres des bureaux étaient généralement au nombre de cinq (05), la norme de six (06) membres a néanmoins été respectée au second tour. Cependant, les membres du personnel des bureaux de vote ne portaient pas de signes distinctifs permettant de les identifier et de les distinguer des autres personnes présentes dans les bureaux de vote.

Concernant la compétence du personnel de bureaux de vote, lors du premier tour, les observateurs de l'UA ont noté une maîtrise inégale des procédures de vote par le personnel électoral, qui avait par ailleurs été formé tardivement avant le jour du vote. Une nette amélioration a toutefois été observée par les observateurs lors du second tour, pouvant partiellement s'expliquer par le peu d'affluence des électeurs, contribuant ainsi à réduire la pression et la fatigue ressenties par les membres de bureaux de vote, ainsi que par la familiarisation du personnel aux procédures d'un tour à l'autre.

Enfin, les Missions ont noté le nombre peu élevé de femmes parmi le personnel électoral lors des deux tours du scrutin.

(d) Déroulement des opérations

La procédure de vote est organisée par les Articles 89 à 96 de la loi électorale. Celle-ci reconnaît le droit de voter à toute personne inscrite sur une liste électorale porteuse d'une carte d'électeur et d'une des pièces d'identité prévues par les textes en vigueur. La loi électorale dispose, par ailleurs, que le vote est libre et que nul ne devrait être influencé dans son vote par la contrainte¹⁵ avant de décrire, en son Article 93 nouveau, la procédure de vote proprement dite.

Sur le terrain, les premier et second tour des élections se sont déroulés globalement dans le calme sur toute l'étendue du territoire et dans les circonscriptions concernées. Toutefois, lors du premier tour, le vote a été émaillé de violences dans les communes d'Ewo et de Kélé, département de Cuvette Ouest, entraînant ainsi l'interruption du scrutin dans ces deux communes. Les procédures de vote avaient pu reprendre à Ewo, mais sont restées interrompues à Kélé et Kingoue.

¹⁵ Article 92.

Lors du second tour, la Mission a également fait état de violences dans des bureaux de Iloupanga 2, Abila 1 et de Ouenze (Brazzaville), ayant mené à l'intervention des forces de l'ordre et l'interruption momentanée du vote. Ces violences ont impliqué, dans les deux premiers cas, les délégués de candidats, et concernaient, dans le dernier cas, le vote des forces de défense dans des bureaux de vote en dehors de ceux où ils étaient inscrits, menant ainsi à des controverses et des suspicions.

Du premier au second tour, l'application des procédures relatives au contrôle des pièces présentées par les votants (carte d'électeur ou carte d'identité) a fait l'objet de progrès notables. Contrairement au premier tour, les documents d'identification des électeurs étaient systématiquement confrontés aux listes électorales, et l'accès au vote a été refusé aux rares personnes non inscrites ou détentrices de cartes multiples.

Dans certains cas, surtout en milieu rural, certains électeurs ont été admis à voter sur témoignage d'une tierce personne lorsqu'ils n'étaient pas en possession de document permettant de les identifier, mais que leur nom figurait sur la liste électorale. La Mission a cependant relevé une importante confusion dans la gestion des listes électorales et la présence récurrente des listes additives des électeurs au niveau des centres et bureaux de vote lors du second tour. En effet, les observateurs de l'UA ont rapporté de nombreux cas de discordance entre les listes affichées dans les centres et les listes d'émargement mises à disposition dans les bureaux de vote. Une telle situation a notamment été favorisée par la suppression, la délocalisation et/ou la fusion de certains bureaux de vote. Dans certains cas les listes affichées avaient été simplement arrachées des façades des bureaux de vote.

Ces problématiques reflètent les défaillances de la CENI dans l'élaboration des listes électorales. Celles-ci ont eu un impact négatif considérable sur la crédibilité du processus électoral et méritent de faire l'objet d'améliorations pour les élections futures.

Les urnes, au nombre de deux (02) lors du premier tour, en raison du couplage du scrutin législatif et local, étaient généralement disposées de manière visible dans le bureau de vote. Si l'on avait enregistré un grand nombre d'urnes non scellées pendant toute la durée du vote pendant le premier tour, ce nombre a généralement diminué lors du second tour. En effet, dans la majorité des cas, les scellés n'étaient pas disponibles ou les urnes disponibles n'étaient pas adaptées à l'apposition de scellés.

D'un tour à l'autre, la Mission a relevé une application irrégulière de la procédure de contrôle du doigt des électeurs avant l'accès au vote, ainsi que celle de l'apposition de l'encre indélébile après le vote. Cette dernière observation a cependant été de plus faible occurrence pendant le second tour.

(e) Secret du vote

La préservation du caractère secret du vote tout au long du processus électoral est fondamentale au regard des standards internationaux. Il est important que le cadre juridique fournisse des indications claires dans ce sens.

La loi électorale congolaise consacre le caractère secret du vote en permettant à l'électeur de faire le choix de son candidat « dans l'isoloir », « à l'abri du public¹⁶». En pratique, les bureaux de vote étaient systématiquement équipés d'isoloirs permettant aux votants de marquer leurs choix à l'abri du public, et la disposition des bureaux de vote était de nature à protéger le secret du scrutin.

Le secret du vote a, de fait été, garanti pendant tout le déroulement des opérations électorales.

Le secret du scrutin a toutefois connu quelques altérations s'agissant du vote des personnes assistées. En effet, si une assistance a été apportée aux personnes qui le souhaitaient, généralement par le biais d'un électeur de leur choix ou par un membre du personnel électoral, dans ce dernier cas, le choix de l'électeur était lu publiquement par souci de transparence et d'intégrité, compromettant ainsi le secret du vote

(f) Participation électorale

La MOEUA avait noté la faiblesse de la participation des électeurs au vote couplé des législatives et locales du premier tour, et qui s'était accentuée lors du second tour. Il est important de souligner que le deuxième tour a eu lieu alors même qu'aucun taux de participation du premier tour n'avait été communiqué par les autorités compétentes.

La raison d'une telle apathie électorale pourrait tenir à de nombreux facteurs, notamment :

- Politiques : La crise postélectorale de l'élection présidentielle, dont les contrecoups sont l'instabilité dans le Pool, le boycott du scrutin par une frange de l'opposition, ainsi que la perception, chez certains acteurs électoraux d'un vote sans enjeu car joué d'avance ;
- Socio-économiques : La crise économique, avec ses répercussions sur les conditions de vie des populations, peut ne pas disposer à la participation des électeurs, surtout à un scrutin perçu comme joué d'avance ;
- Psychologiques : la perception que les populations ont de ces scrutins et de leur issue ainsi que la « fatigue » ou la lassitude qui pourrait sanctionner ce long cycle électoral débuté depuis le vote référendaire de 2015 ; et
- Techniques : Le caractère discutable de la qualité de la stratégie de mobilisation et de sensibilisation des électeurs mise en place par les autorités.

¹⁶ Article 93 nouveau.

(g) Délégués des partis politiques/ candidats et observateurs

L'Article 84 de la loi électorale prévoit que chaque candidat ou chaque liste de candidats aux différentes élections a le droit de désigner un délégué par bureau de vote en qualité d'observateur. Pour sa part, le décret N° 2007-309 du 15 juin 2007 consacre l'observation nationale et internationale des élections et en détermine les modalités.

Les MOEUA ont observé une faible présence des observateurs nationaux et internationaux lors des deux tours des législatives. Lors du premier tour, en effet, mis à part l'Union africaine qui a déployé le plus grand nombre d'observateurs internationaux sur le terrain, la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) a déployé une mission technique constituée de quatre (04) personnes. De même, quelques missions diplomatiques ont été déployées sur le terrain lors du second tour.

La faiblesse de l'observation citoyenne et internationale des élections a cependant contrasté avec la généralisation de la surveillance du vote par les partis politiques.

96. En effet, les Missions ont relevé une présence systématique des délégués des candidats ou de partis dans tous les bureaux de vote visités pendant les deux tours. Ceux-ci s'acquittaient de leurs tâches de manière satisfaisante dans l'ensemble. Les Missions ont par ailleurs noté le nombre peu élevé de femmes parmi les délégués de partis et de candidats.

(h) Sécurité

Les Missions ont constaté globalement une présence effective et discrète des forces de l'ordre dans les centres de vote visités à l'occasion des deux tours. Dans certains cas toutefois, les observateurs ont relevé une intrusion des agents commis à la sécurité dans les procédures. Ils avaient en effet tendance à se substituer aux membres du personnel électoral ou à intervenir dans la conduite de leurs tâches, tout en ne tenant pas compte des dispositions de l'Article 92 de la loi électorale qui précise que « nulle force armée ne peut, sans autorisation du président du bureau de vote, s'installer dans la salle de vote, ni dans ses abords immédiats, ni intervenir de quelque manière que ce soit ».

Par ailleurs, dans le but d'assurer le bon déroulement et la sécurité des opérations électorales, les autorités administratives ont adopté des mesures restrictives relatives à la circulation des personnes et à certaines activités économiques sur toute l'étendue du territoire national le jour du scrutin, lors des deux tours des élections.

Enfin, tenant compte de l'instabilité dans certaines zones du Pool, les autorités ont reporté sine die la tenue du scrutin dans neuf (09) circonscriptions sur les quatorze (14) que compte ce département.

(i) Clôture et dépouillement

Les procédures de clôture et de dépouillement des voix sont prévues et organisées par les Articles 97 nouveau à 103 de la loi électorale. L'Article 80 nouveau précise cependant que le vote s'achève à 17 heures. Il est alors procédé immédiatement, in situ, au dépouillement qui se déroule sans désenclaver jusqu'à son achèvement dans les bureaux de vote.¹⁷

Lors du premier tour, la moitié des bureaux de vote a fermé au-delà de 17 heures. En effet, le délai de retard lors de l'ouverture a été pris en compte par les présidents de bureaux de vote, comme le prévoit la loi, au moment de la clôture. Les électeurs encore dans les files avaient ainsi été admis à voter après l'heure légale de clôture. Les observateurs de l'UA ont souligné cependant des cas résiduels de clôture anticipée dans les départements de la Cuvette et du Niari.

Ce constat a été presque systématique concernant le second tour. De nombreux bureaux de vote ont en effet fermé avant l'heure légale, faute de votants. Dans de nombreux cas, le dépouillement s'était même achevé deux à trois heures avant l'heure légale de fermeture des bureaux de vote. Très peu de files ont été observées devant les bureaux ayant fermé à l'heure indiquée par la loi.

Dans tous les cas observés, le dépouillement s'est déroulé sur place, dans un calme général et sans discontinuité, en présence des observateurs et délégués de partis ou des candidats. Toutefois, lors du premier tour, les locaux de la sous-préfecture, dans la commune d'Olombo, département des Plateaux, ont été vandalisés à la suite de l'annonce des résultats.

Par ailleurs, alors que l'Article 97-1 de la loi électorale décrit expressément la procédure à suivre pour le dépouillement et le décompte des voix, celle-ci n'a systématiquement pas été suivie par le personnel électoral, aussi bien au premier qu'au second tour. En effet, les membres du personnel des bureaux de vote ont directement procédé au décompte des voix de chaque candidat ou parti sans tenir compte de la nécessité préalable de vérifier la conformité du nombre de bulletins dans l'urne avec le nombre d'émargements sur la liste du bureau. Les disparités éventuelles notées à la fin de l'exercice ont fait l'objet d'un compromis entre le personnel et les délégués présents, qui consistaient à retenir les chiffres obtenus suite au dépouillement sans tenir compte des données issues de la liste d'émargement.

Comme l'exige la loi, des procès-verbaux ont été dressés et contresignés par les délégués présents qui en ont reçu une copie dans la majeure partie des cas. Les résultats ont été proclamés dans tous les bureaux de vote, mais leur affichage a fait l'objet d'une application variée d'un tour à l'autre du scrutin. En effet, si cette formalité a

¹⁷ Article 97 nouveau.

été généralement respectée au premier tour, elle ne l'a pas systématiquement été lors du second tour.

Les conditions d'éclairage des bureaux de vote lors du dépouillement ont constitué un des défis majeurs du premier tour. En effet, lorsque le dépouillement intervenait en soirée, l'absence de lumière adéquate dans les bureaux de vote et la non mise à disposition de lampes ou de torches au personnel électoral rendait la conduite du processus difficile. Cette situation n'a pas été relevée au second tour en raison des cas de dépouillement anticipé et la faible participation des électeurs.

V. Observation postélectorale

Au terme du dépouillement, la loi électorale dispose, en son Article 99 nouveau, que les procès-verbaux des bureaux de vote sont acheminés à la commission locale d'organisation des élections accompagnés des bulletins de vote annulés, des feuilles de dépouillement des votes dument arrêtés, et des observations du bureau de vote relatives au déroulement du scrutin.

La commission locale assure alors la compilation des résultats de sa zone de compétence et en dresse un procès-verbal signé par les membres de la commission et le délégué national. Ce procès-verbal est ensuite transmis à la commission nationale d'organisation des élections qui centralise tous les résultats et en dresse procès-verbal. Les résultats des législatives et des locales sont enfin transmis au ministre chargé des élections pour proclamation des résultats provisoires. Les délais de ces opérations ne sont pas précisés par les textes. Toutefois, la loi électorale souligne que toute élection peut être contestée dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation (provisoire) des résultats du scrutin¹⁸. Le juge constitutionnel est l'autorité compétente pouvant statuer sur les élections aux assemblées parlementaires, et les élections locales relèvent de la compétence du tribunal de grande instance.

Les MOEUA ont noté que les opérations de centralisation des résultats n'étaient pas ouvertes aux observateurs électoraux. Elles sont d'avis qu'une telle pratique rompt le principe de transparence qui devrait entourer toutes les étapes du processus électoral, d'autant plus que les mécanismes pratiques du système de compilation/centralisation des résultats ne sont connus ni de certains acteurs politiques, ni du public.

Cent cinquante-un (151) sièges étaient à pourvoir à l'Assemblée nationale pour les élections législatives, contre mille cent six (1.106) sièges aux nouveaux conseils municipaux et départementaux pour les élections locales. A l'issue du premier tour, les résultats proclamés le 21 juillet donnaient les chiffres suivants :

- PCT : 70 sièges
- Indépendants : 13 sièges
- Indépendants réunis sous la bannière de l'UDH-Yuki : 7 sièges
- UPADS : 3 sièges

De plus, le PCT a remporté deux (02) sièges supplémentaires à la majorité absolue à l'issue de la reprise du vote le 24 juillet 2017 dans les circonscriptions de Kélé et Kingoue, où le scrutin avait été interrompu suite aux cas de violence du premier tour. Le PCT est ainsi sorti vainqueur du premier tour avec un total de soixante-douze (72) sièges sur cent cinquante-un (151) remportés à l'Assemblée nationale ; et quatre cent cinquante (450) sièges remportés aux élections locales, devançant ainsi largement l'UPADS qui a obtenu cinquante-quatre (54) sièges.

¹⁸ Article 111 nouveau.

Les résultats du second tour se présentent comme suit :

- PCT : 18 sièges
- MAR et RDPS : 10 sièges
- UPADS : 5 sièges
- DRD : 3 sièges
- UDH-Yuki : 1 siège

Ces résultats donnent le PCT grand vainqueur des législatives de 2017 en République du Congo avec quatre-vingt-dix (90) élus, soit la majorité absolue des députés.

VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

(a) Conclusion

Les élections législatives et locales ont marqué une étape cruciale dans le processus visant à doter la République du Congo d'institutions légitimes suite à l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2015. Si les opérations de vote se sont globalement déroulées dans le calme, quelques foyers de tensions et de violences ont été relevés par endroits, soulevant à nouveau la question de la confiance des acteurs électoraux dans les institutions et opérations électorales.

Les MOEUA ont, en outre, noté un engouement assez relatif au sein de l'électorat congolais. Une telle apathie électorale est symptomatique d'un malaise dont les contours et le contenu gagneraient à être analysés afin d'y apporter la solution appropriée.

Le processus en cours de mise en place des premières institutions politiques de l'ère post-référendaire de 2015 se doit de favoriser une représentation nationale inclusive par la prise en compte, dans les meilleurs délais, des circonscriptions où le vote n'a pu avoir lieu. A cet égard, l'on ne saurait faire l'économie d'un dialogue ouvert entre les différents acteurs politiques nationaux en vue de la restauration d'un climat durable de paix et de sécurité sur toute l'étendue de la République du Congo.

(b) Recommandations

Au regard des constats et faits relevés sur la tenue des deux tours des élections législatives dans le présent rapport, les Missions de l'UA formulent les recommandations suivantes :

Au Gouvernement

- Prendre des mesures politiques fortes de décrispation favorables à la reprise du dialogue entre le pouvoir et l'opposition. Celles-ci doivent tenir compte de la question des prisonniers politiques et des réformes à apporter au cadre institutionnel et légal des élections ;
- Prendre les mesures nécessaires pour l'organisation, dans les meilleurs délais et dans des conditions favorables, des élections dans les circonscriptions où elles n'ont pu avoir lieu en vue de garantir une représentation nationale inclusive ;
- Renforcer la formation des forces de l'ordre quant à leurs rôles en période électorale ;
- Poursuivre son appui aux organes de gestion des élections dans la réalisation de leur mission y compris la consolidation des listes électorales ;
- Délimiter de façon claire les rôles et responsabilités de la Direction Générale des Affaires Electorales et de la Commission Nationale Electorale

Indépendante afin de garantir une gestion efficiente and harmonieuse des processus électoraux ; et

- Renforcer les conditions de participation des femmes et des jeunes à tous les niveaux de décision en prenant et mettant en œuvre des textes et autres mesures d'application en la matière.

A l'Administration électorale (DGAE et CNEI)

- Améliorer sa communication sur le processus électoral, notamment par la mise en ligne d'un site informatif relayant l'ensemble des informations pertinentes, les textes, ainsi que les statistiques relatifs au processus électoral ;
- Accorder une période et un délai raisonnables au renforcement des capacités du personnel électoral sur toutes les étapes du vote ;
- Prendre les dispositions nécessaires pour le déploiement à temps du matériel électoral dans les démembrements locaux de la commission électorale et les centres de vote ;
- Adopter des mesures pour faciliter l'identification du personnel électoral dans les bureaux de vote ;
- Veiller à l'usage systématique des scellés sur les urnes afin de garantir l'intégrité des opérations électorales ;
- Intensifier les actions d'éducation civique et électorale, surtout en milieu rural, en insistant sur les campagnes d'éducation à la paix et de cohésion sociale ;
- Améliorer les conditions de distribution des cartes d'électeur qui pourraient être, par ailleurs, mises à la disposition des électeurs dans les centres et bureaux de vote ;
- Améliorer les conditions de vote des forces de défense et de sécurité, et communiquer suffisamment autour de ses modalités, en vue d'éviter le désordre et les malentendus préjudiciables à la confiance des acteurs électoraux dans les opérations électorales ;
- Renforcer la participation des femmes à tous les niveaux du processus électoral, notamment en qualité de membres des bureaux de vote ;
- Renforcer la sensibilisation des électeurs en associant les organisations de la société civile à la stratégie de dissémination des informations sur le processus électoral ; et
- Mettre à la disposition du personnel des bureaux de vote le matériel nécessaire à un meilleur éclairage lors du dépouillement des voix.

Aux partis politiques

- Recourir systématiquement aux voies légales pour le règlement des différends électoraux ;
- Préserver un climat de paix favorable à la pleine participation citoyenne au processus électoral ;

- Intégrer et assurer la formation de leurs délégués dans leur stratégie politique, afin d'assurer une amélioration constante en termes d'efficacité et de proactivité dans la conduite de leur rôle ; et
- Renforcer la participation des femmes aux différentes instances des partis politiques et à toutes les étapes du processus électoral.

A la société civile

- Prendre une part plus active au processus électoral par des actions de vigilance citoyenne, d'éducation électorale, de sensibilisation et d'éducation à la paix.