

Le statut des partis politiques au **Congo-Brazzaville**

M. Auguste ILOKI

Vice-président

M. Simon Pierre NGOUONIMBA-NCZARY

Conseiller

Cour constitutionnelle du Congo-Brazzaville

Introduction

L'histoire des partis politiques au Congo est marquée par trois étapes caractéristiques de l'évolution politique du pays : la période coloniale, la période post-indépendance et la période contemporaine.

À la veille de son accession à l'indépendance, le Congo se singularise par le multipartisme limité à trois partis politiques principaux :

- 1) le Parti progressiste congolais (PPC) qui avait fourni à l'Assemblée constituante française son dirigeant Félix Tchikaya, élu député pour le compte de l'Afrique équatoriale française ;
- 2) le Mouvement socialiste africain (MSA) ayant pour leader Jacques Opangault ;
- 3) l'Union pour la défense des intérêts africains (UDDIA) que dirigeait Fulbert Youlou.

Lors des élections pour la constitution de l'Assemblée territoriale du Moyen Congo en mars 1957, la coalition des partis MSA et PPC avait obtenu la majorité avec vingt-trois sièges contre vingt-deux sièges à l'UDDIA.

Après l'absorption du Parti progressiste congolais (PPC) par l'Union pour la défense des intérêts africains (UDDIA), le bipartisme se manifestera à travers ce dernier parti et le Mouvement socialiste africain (MSA).

C'est ainsi que se présentait la situation des partis politiques au Congo jusqu'à son accession à l'indépendance, le 15 août 1960.

La période post-indépendance est marquée par l'adoption de la Constitution de la République du Congo du 2 mars 1961, qui avait repris la disposition de l'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958. L'article 5 de cette Constitution congolaise, qui consacre le multipartisme, dispose en effet que :

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage.

Ils se forment et exercent leurs activités librement. Ils doivent observer les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

Néanmoins, en 1963, la loi n° 14/63 du 13 avril 1963 instaure le parti unique mais elle ne sera pas appliquée du fait de la révolution des 13, 14 et 15 août 1963.

Cette volonté de créer le parti unique était partagée par les leaders politiques de l'époque dont Jacques Opangault, vice-président de la République, chef de l'opposition qui avait, au cours de son adresse à l'Assemblée nationale, prôné la réalisation de l'unité nationale par la création d'un parti unique en déclarant que «... la République ne peut être forte que si l'union est franche, et l'union ne peut être franche qu'avec la création d'un parti unique... ».

En 1964, la création du Mouvement national de la révolution (MNR), unique parti politique de cette période marquait ainsi l'institution du monopartisme.

En l'absence de cadre juridique spécifique régissant les partis politiques, leur régime, à l'époque contemporaine, se perçoit au travers des lois diverses, notamment la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, la loi n° 027/90 du 29 décembre 1990 fixant les conditions de création et de financement des partis et groupements politiques, la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale, la loi n° 8-2001 du 12 novembre 2001 sur la liberté de l'information et de la communication, la loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public.

La liberté d'association, qui était déjà garantie pour la première fois dans la Constitution du 8 décembre 1963, était réaffirmée dans la Constitution du 30 décembre 1969 qui consacrait, non plus « les partis et groupements politiques » comme dans le texte de 1963, mais « le parti politique », évoquant ainsi son unicité. L'article 3 disposait en effet qu'« en dehors du parti, les masses populaires exercent le pouvoir au moyen des organes représentatifs du pouvoir de l'État constitués par les conseils populaires... ».

La formulation de cet article indique bien la consécration constitutionnelle du monopartisme. C'est ainsi que fut créé, le 31 décembre 1969, le parti unique dénommé « Parti congolais du travail », dont le leader était d'office président de la République, chef de l'État.

L'hégémonie du parti sur l'État était affirmée à l'article 4 alinéa 2 de la Constitution du 30 décembre 1969, aux termes duquel « dans tous les organes du pouvoir de l'État, les représentants du peuple sont responsables devant les organes du parti ».

Cette période de monopartisme se poursuivra dans les Constitutions de la République populaire du Congo du 24 juin 1973 et du 8 juillet 1979.

Cependant, tenant compte de l'évolution des idées, notamment du mouvement démocratique issu des pays de l'Europe de l'Est, il y eut modification de la Constitution du 8 juillet 1979, notamment par la consécration du multipartisme.

Selon l'article 16 nouveau de la loi n° 026 du 8 décembre 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution du 8 juillet 1979 :

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leurs activités librement dans le respect de la loi.

Ils doivent observer les principes de la souveraineté, de l'unité nationale et de la démocratie ».

On peut observer que cette disposition est la reproduction fidèle de l'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

I. Les partis politiques dans la loi n° 027/90 du 29 décembre 1990

Dans la logique de la nouvelle conception du pluralisme politique, fut élaborée la loi n° 027/90 du 29 décembre 1990 fixant les conditions de création et de financement des partis et groupements politiques.

Selon cette loi, les partis politiques avaient pour objet, dans le cadre de la Constitution et des lois, « de regrouper les citoyens congolais autour d'un projet de société et d'un programme politique dans un but non lucratif, afin de concourir à l'expression du suffrage et de participer à la vie politique par des moyens démocratiques et pacifiques » (article 2 alinéa 1^{er}).

Le groupement politique y était défini comme « toute union constituée de plusieurs partis politiques en vue de la poursuite d'un intérêt commun, ou pour la réalisation d'un programme commun » (article 2 alinéa 2).

Cette loi précisait les conditions de création des partis politiques. Elle exigeait notamment, pour assurer leur représentativité nationale, que les membres fondateurs fussent originaires d'au moins cinq régions à raison de trois membres au moins par région, sur un total de neuf régions selon l'organisation territoriale de cette époque.

La création d'un parti politique était effectuée par déclaration de ses membres fondateurs, faite au moyen d'un dossier déposé auprès du ministre chargé de l'Administration du territoire, tandis que les groupements politiques devaient être créés sur simple déclaration au département ministériel compétent.

Il était ensuite procédé au contrôle de conformité, autrement dit de la régularité de la création du parti politique, qui débouchait le cas échéant, sur la publication du récépissé au *Journal officiel*, par le ministre chargé de l'Administration du territoire, dans les trois mois suivant le dépôt du dossier (article 11, loi n° 027/90 du 29 décembre 1990 précitée).

En l'absence de publication du récépissé de déclaration du parti politique dans le délai de trois mois, la notification motivée de ce défaut de publication était adressée au parti politique concerné huit jours avant l'expiration dudit délai, pour permettre la saisine de la chambre administrative de la Cour suprême du recours pour excès de pouvoir contre la décision du ministre chargé de l'Administration du territoire. Ce recours ne mettait pas en cause l'existence juridique du parti politique jusqu'à la décision définitive de la Cour suprême.

Si le délai de trois mois expirait sans qu'il ne soit procédé à aucune notification, il y avait présomption de conformité à la loi de la déclaration du parti politique.

Dans ses dispositions transitoires, la loi n° 027/90 du 29 décembre 1990 prévoyait la suspension, qui ne pouvait excéder trois mois, par le ministre chargé de l'Administration du territoire, de tout parti politique qui violait les lois ou causait du trouble à l'ordre public (article 27).

La chambre administrative de la Cour suprême était saisie soit par le ministre chargé de l'Administration du territoire, soit par le parti politique concerné et devait statuer dans le délai d'un mois. À défaut, la décision de suspension était caduque.

Les partis politiques pouvaient aussi être dissous par voie judiciaire.

La violation des dispositions légales relatives à la création et au fonctionnement des partis politiques exposait leurs auteurs à des peines d'amende et d'emprisonnement.

Soixante jours après la publication de la loi n° 027/90 du 29 décembre 1990, les partis et groupements politiques déjà créés avaient l'obligation de s'y conformer. À défaut, ils devenaient irréguliers.

La loi n° 027/90 du 29 décembre 1990 fixant les conditions de création et de financement des partis et groupements politiques a été abrogée par l'Acte n° 023/CNS/P/S du 18 juin 1991 de la Conférence nationale.

Les partis politiques sont de nouveau régis par la loi du 1^{er} juillet 1991 relative au contrat d'association.

II. Les partis politiques dans la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

Assimilés aux associations, les partis politiques contemporains sont créés sur le fondement de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui définit l'association, à l'article 1^{er}, comme « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ... ».

Il est créé, au sein du ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation, la direction générale de l'administration du territoire. Elle comprend en son sein une direction des études dont le service des affaires générales est habilité à recevoir et instruire les demandes de déclaration des partis politiques.

Un modèle-type de demande de déclaration d'association conçu par le service des affaires générales permet de constater que tout dossier doit comprendre deux exemplaires des statuts, deux exemplaires du règlement intérieur, deux exemplaires du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'association qui peut être un parti politique, et la liste des membres du bureau.

Selon le canevas exigé pour les statuts, ceux-ci doivent comprendre des éléments liés à la dénomination, à l'objectif, au caractère, au siège social, à la durée, aux conditions d'adhésion, aux ressources, à la démission ou à la radiation, à l'administration ou à l'organisation et au fonctionnement de l'association.

On dénombre, dans le répertoire de déclaration des partis politiques, en octobre 2004, cent cinquante associations, partis et groupements politiques.

Dans l'approche constitutionnelle, le parti politique est « une association dotée de la personnalité morale, qui rassemble des citoyens pour la conquête et la gestion pacifiques du pouvoir autour d'un projet de société démocratique dicté par le souci de réaliser l'intérêt général » (article 51, Constitution du 20 janvier 2002).

Leur reconnaissance est faite conformément à l'article 53 de la Constitution qui leur fait obligation d'adhérer aux principes fondamentaux suivants :

- le respect, la sauvegarde et la consolidation de l'unité nationale ;
- la protection et la promotion des droits fondamentaux de la personne humaine ;
- la promotion d'un État de droit fondé sur le respect et la défense de la démocratie, des libertés individuelles et collectives ;
- la défense de l'intégrité du territoire et de la souveraineté nationale ;
- la proscription de l'intolérance, de l'ethnicisme, du recours à la violence sous toutes ses formes ;
- le respect de la laïcité de l'État ;
- la satisfaction aux critères de représentativité nationale définis par la loi.

La sanction constitutionnelle prévue en cas de non conformité du fonctionnement du parti politique à ces principes est la dissolution (article 53 dernier alinéa).

Les partis politiques devant être reconnus, conformément à l'article 53 alinéa 1^{er} de la Constitution, il y a lieu d'espérer leur réduction après l'adoption de la loi sur les partis.

III. Les partis politiques dans la loi électorale

La mission d'organiser les élections, d'en garantir la transparence et la régularité est confiée, par la loi n°9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale, à la Commission nationale d'orga-

nisation des élections dont la composition comprend, outre les représentants de l'État et de la société civile, ceux des partis politiques (article 18).

La composition des commissions locales d'organisation des élections reflète celle de la Commission nationale d'organisation des élections, notamment en ce qui concerne la représentation des partis politiques.

Le problème de la nature juridique de la Commission nationale d'organisation des élections s'est déjà posé à l'occasion des recours formés contre ses décisions de disqualification des candidats aux élections législatives du 26 mai 2002 qui se traduisaient par des interdictions faites aux dits candidats d'avoir à se présenter aux élections auxquelles ils étaient régulièrement inscrits.

La Cour suprême, se fondant surtout sur la composition de la Commission nationale d'organisation des élections qui comprenait non seulement des représentants de l'État et de la société civile, mais aussi des partis politiques, a décidé de l'irrecevabilité des recours, en raison de son statut d'organe politique :

« ... attendu en outre que la Commission locale d'organisation des élections est, selon l'article 18 de la loi électorale qui a repris à son compte les vœux des délégués au dialogue national, sans exclusive, composée des représentants de l'État, des partis politiques et de la société civile ; que sa composition telle que susdite manifeste davantage son statut d'organe politique... » (chambre administrative et constitutionnelle, arrêt, n° 009/GCS-2002, 1^{er} août 2002 ; arrêt n° 013/GCS-2002, 9 août 2002).

La loi réserve la campagne électorale, entre autres, aux partis et aux groupements politiques. Ceux-ci sont aussi autorisés à organiser des réunions électorales.

Dès lors que les candidats aux élections législatives et sénatoriales, hormis les indépendants, sont présentés par les partis ou par les groupements politiques, la loi exige du candidat à l'élection à l'Assemblée nationale que sa déclaration de candidature comporte le nom du parti ou du groupement politique auquel il appartient.

Toutefois, en cas de décès du candidat aux élections au cours de la campagne électorale, le parti ou le groupement politique concerné procède à son remplacement.

Lorsqu'il s'avère que le dépouillement ne peut avoir lieu qu'au siège de la circonscription administrative, il est procédé au transport de l'urne par le bureau de vote, en la présence constante des délégués des groupements politiques.

Chaque député étant le représentant de la Nation tout entière, la Constitution énonce la nullité de tout mandat impératif (article 90, Constitution du 20 janvier 2002).

Les partis politiques et les groupements politiques disposent du droit de contester les élections. Cependant, dans la pratique, c'est le candidat à l'élection, membre d'un parti politique, qui saisit le juge constitutionnel en son nom propre, sans que son parti n'intervienne dans la procédure.

IV. Les partis politiques dans la loi sur la liberté de l'information et de communication

L'exercice de la liberté d'information et de communication est garantie par l'organe dénommé Conseil supérieur de la liberté de communication. Il a, entre autres, pour missions :

- de veiller à l'accès équitable des partis, des associations et des groupements politiques à l'audiovisuel public ;
- de répartir le temps d'antenne en période électorale dans l'audiovisuel public entre les partis, les groupements politiques et les individualités (article 13, loi n° 8-2001 du 12 novembre 2001 sur la liberté de l'information et de communication).

C'est ainsi que pour garantir son impartialité, la loi a établi l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil supérieur de la liberté de communication et celle de membre de l'exécutif d'un parti politique (article 21 alinéa 2 de la loi précitée).

De même, pour éviter toute suspicion, la loi proscriit l'exploitation, par les partis politiques, des entreprises audiovisuelles, directement ou par personne interposée, et la détention, par eux, dans les mêmes conditions, des actions dans les entreprises de cette nature.

Cependant, les partis politiques sont habilités en tant que personnes morales de droit privé, à créer des unités documentaires telles que des bibliothèques, des centres de documentation, des centres d'archives, des banques de données, des cabinets de conseil ou des bureaux d'études, des sociétés de courtage (articles 152 et 153 de la loi susmentionnée).

Le principe dominant dans cette loi est celui de la garantie de l'équité. Il se mesure par des éléments tels que la durée, le moment et la fréquence d'intervention sur les antennes de la radio-diffusion d'État et de la télévision d'État pour tous les partis politiques enregistrés, dans des conditions techniques identiques (article 3, loi susvisée).

La loi énonce la gratuité d'accès des partis politiques, des groupements politiques et des associations politiques à l'audiovisuel public (constitué essentiellement de la radiodiffusion sonore d'État et de la télévision d'État).

Les partis politiques s'expriment au moyen des messages diffusés sur les antennes de l'audiovisuel public au cours des émissions préparées par les services des programmes et des informations.

La loi prévoit différents modes d'expression audiovisuelle : la tribune, le journal parlé ou le journal télévisé, le magazine spécial, la tranche d'animation, la tranche spéciale, l'interview, le communiqué, l'enquête et la publicité (article 7, loi susmentionnée).

Toutefois, la tranche d'animation exclut toute forme d'expression d'opinion politique, de sorte que les partis politiques ne peuvent accéder à ce mode d'expression audiovisuelle. Ils disposent néanmoins, pour leur propagande, de la tranche spéciale dont la programmation du temps relève du Conseil supérieur de l'information et de la communication.

Nonobstant le principe de gratuité énoncé à l'article 5 de la loi n° 012-91 du 12 décembre 1991 fixant les modalités d'accès des partis, des associations politiques et des groupements politiques à l'audiovisuel public, les communiqués politiques, qui ne devaient comporter aucun élément publicitaire, étaient soumis au régime commercial suivant les barèmes de l'audiovisuel public.

Le Conseil supérieur de l'information et de la communication régule les rapports entre les partis politiques et les agents de l'audiovisuel sur lesquels ils ne doivent pas exercer de pressions.

La loi n° 012-91 du 12 décembre 1991 fixant les modalités d'accès des partis, des associations politiques et des groupements politiques à l'audiovisuel public, renvoyait à la loi électorale les questions relatives au temps et aux modalités de passage des partis politiques aux antennes de la radiodiffusion d'État et de la télévision d'État.

La loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public, a abrogé la loi n° 012-91 du 12 décembre 1991 fixant les modalités d'accès des partis, des associations politiques et des groupements politiques à l'audiovisuel public.

V. Les partis politiques dans la loi relative au pluralisme dans l'audiovisuel public

Selon la loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public, ce pluralisme revêt deux acceptions :

- d'abord, la pluralité des sources de communication audiovisuelle ;
- ensuite, le libre accès de tous les courants de pensée et d'opinion aux services de communication audiovisuelle (article 1^{er} de cette loi).

L'objet de la loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 sus indiquée est, selon le législateur, de fixer les principes et les modalités d'accès à l'audiovisuel public des formations et des groupements politiques, des organisations professionnelles et syndicales représentatives à l'échelle nationale.

En tant qu'audiovisuel public, la radiodiffusion d'État et la télévision d'État facilitent l'expression directe des partis politiques au moyen des activités de production, de programmation et de diffusion des émissions régulières (article 3, loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public).

Un temps d'antenne est accordé tant aux organisations professionnelles et syndicales qu'aux partis et groupements politiques.

Il est procédé à la répartition du temps d'antenne entre les partis politiques et les autres organisations suivant le principe de l'équité dont la violation expose son auteur au paiement d'une amende de 500 000 F CFA à 5 000 000 F CFA (article 41, loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 sus énoncée).

Les services de l'audiovisuel public sont astreints au respect du principe de l'égalité de traitement dont l'observation est assurée par les relevés mensuels du Conseil supérieur de la liberté de communication qui exerce le contrôle sur l'objet, le contenu et les modalités de production, de programmation et de diffusion des émissions.

Le non respect du principe d'égalité est sanctionné par le paiement d'une amende de 500 000 F CFA à 5 000 000 F CFA.

Les modalités d'accès des partis politiques à l'audiovisuel public varient suivant qu'il s'agit de la période non électorale ou de la période électorale.

En période non électorale, les services de l'audiovisuel assurent la couverture des manifestations des partis politiques et le Gouvernement a la faculté de leur répliquer au cours des campagnes d'information destinées à sensibiliser le public aux actions où sa coopération est souhaitée (article 11, loi précitée).

Il revient aux radios et télévisions du secteur public de veiller à l'exercice du droit d'expression des partis politiques non représentés au Parlement.

En période électorale, l'égalité de traitement dont bénéficient les candidats des partis politiques s'impose également aux services de l'audiovisuel public et aux radios et télévisions locales privées. La non observation de cette obligation expose ses auteurs au paiement d'une amende de 500 000 F CFA à 5 000 000 F CFA.

Une partie du temps d'antenne doit être consacrée par les services de l'audiovisuel public aux émissions des campagnes électorales des partis politiques et les frais y afférents sont à la charge de l'État.

Aussi, est-il proscrit aux partis politiques de faire programmer et diffuser tout type d'émission de campagne électorale et tout type de message de propagande par des services de radio et de télévision en dehors du territoire national. La violation de cette prohibition est sanctionnée d'une amende de 500 000 F CFA à 5 000 000 F CFA.

Les partis politiques, habilités à utiliser les antennes des services de l'audiovisuel public, présentent les candidats aux émissions desdits services.

Le passage des différents candidats des partis politiques aux émissions s'effectue suivant l'ordre déterminé par le Conseil supérieur de la liberté de communication, par tirage au sort.

En conclusion, on peut relever le cadre juridique inachevé du statut des partis politiques. Aussi, dans la perspective de l'adoption de la loi sur les partis politiques, la représentativité nationale des partis politiques, qui constitue une nécessité impérieuse, doit-elle être prise en compte en vue de la moralisation de la vie publique. Ainsi seront tirées les leçons des conflits armés qui ont endeuillé la Nation et mis en péril la cohésion nationale.