

## RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES DES 4 ET 22 MARS 2001

### INTRODUCTION

#### ***1. Genèse et composition de la mission***

En réponse à l'invitation des Autorités du Bénin, transmise par S.E. Monsieur André-Guy Ologodou, Ambassadeur de la République du Bénin en France, ainsi qu'à celle du Président de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) et dans le cadre de l'engagement traditionnel de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) en accompagnement du processus électoral dans ce pays, membre de la communauté francophone. S.E. Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, a décidé l'envoi d'une mission d'observation des élections présidentielles, dont le 1<sup>er</sup> tour a été fixé au 4 mars 2001.

Cette mission a été conduite par M. Pascal Yaodimnadj (Tchad), Porte-parole de la délégation, ancien Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante, (CENI), ancien ministre, Président du Conseil constitutionnel du Tchad. Elle comprenait des parlementaires et autres hautes personnalités, à savoir, Mme Rolanda Dhimitri (Albanie), M. Pierre Scharff (APF) (Communauté Française de Belgique), M. Guy Ningata (APF) (Centrafrique), M. Tessa Bakary (Côte d'Ivoire), M. Jean du Bois de Gaudusson (France), M. Seydou Nourou Keita (APF) (Mali), assistés par une équipe de coordination technique composée de MM. Stanislas Zalinski de la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, (DDHD), Yao Danklou, du Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest (BRAO), avec le concours de la Commission Nationale Permanente de la Francophonie du Bénin. Les fonctions de rapporteur ont été assurées par M. Tessa Bakary, professeur au Département de Science Politique de l'Université Laval à Québec.

Dans le suivi de cette première opération, S.E. Monsieur Boutros Boutros-Ghali, a reconduit le mandat de cette délégation pour l'observation du 2eme tour du scrutin présidentiel, dont la date, initialement fixée au 18 mars, a été reportée au 22 mars 2001.

Conduite, à nouveau, par M. Pascal Yoadimnadj (Tchad), cette mission, à la composition semblable, mais qui s'était toutefois enrichie de la présence de M. Joseph Maila (Liban) et de Me Mame Bassine Niang (Sénégal), a été coordonnée et déployée en des termes identiques à ceux du 1<sup>er</sup> tour.

#### ***2. Méthode : Une approche renouvelée de l'observation du processus électoral***

Dans le cadre général du respect des Principes directeurs de la Francophonie, le déploiement de ces deux missions d'observation du scrutin présidentiel des 4 et 22 mars, au Bénin, a offert l'opportunité de l'ébauche de mise en œuvre, pour la première fois, d'une approche francophone renouvelée en la matière, ce, en application de la trame que constitue la Déclaration de Bamako, adoptée en novembre 2000, en particulier dans son volet « Elections ».

Cette approche consiste, d'abord, sur la base des principes et paramètres reconnus désormais consensuellement comme constitutifs d'élections libres, fiables et transparentes, à prendre plus systématiquement en compte dans l'observation, durant les trois phases (avant, pendant et après le scrutin), les éléments suivants : la libre expression du choix des citoyens, l'égalité de traitement des candidats, l'indépendance et la crédibilité de toutes les structures impliquées dans le processus, en particulier, pour ce qui concerne le Bénin, la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, (HAAC.), la mobilisation et le rôle des acteurs (partis politiques, médias, société civile, etc.), associés directement ou indirectement à l'organisation et au bon déroulement du processus électoral.

Elle tend, par ailleurs, à identifier, conformément à l'esprit de la Déclaration de Bamako, les pratiques positives que l'on peut observer sur le terrain, en les valorisant et les diffusant, de manière à contribuer à la progression concertée et commune des pays francophones dans l'approfondissement de la démocratie, des droits et des libertés. C'est ainsi que les membres de la délégation francophone ont été encouragés à accorder une attention particulière et journalière aux dispositions pratiques prises par chacune des catégories des acteurs du processus pour mener à bien leurs tâches.

Enfin, la Francophonie a entendu, à cette occasion, consolider les modalités spécifiques de son accompagnement des processus électoraux, d'une part, en apportant un complément significatif aux efforts engagés lors des précédents scrutins en vue du renforcement des capacités des acteurs nationaux et, d'autre part, en intensifiant la promotion de la coopération et des échanges d'expérience sud-sud, dans le domaine électoral, entre les institutions similaires de pays francophones, en l'occurrence, celles du Bénin et du Tchad.

C'est à ce titre que le Président du Conseil Constitutionnel du Tchad a été sollicité pour conduire la mission d'observation, et que les Présidents de la Commission Électorale Indépendante (CENI) et du Haut Conseil de la Communication du Tchad ont été invités, dans la perspective de la tenue des élections présidentielles prévues au Tchad, le 20 mai 2001, à étudier les méthodes et activités retenues par leurs homologues béninois.

Cette recherche de l'ajustement de la démarche a bénéficié de l'opportunité qu'offre l'expérience béninoise du fait que l'élection présidentielle de mars 2001 intervenait en tant que 6<sup>e</sup> scrutin pluraliste de l'ère du « Nouveau démocratique » (après les législatives de 1991, 1995 et 1999, et les présidentielles de 1991 et 1996), permettant, ainsi, de prendre la mesure, non seulement du processus de « routinisation » des pratiques démocratiques, mais aussi, et surtout, de la capacité accumulée des institutions et protagonistes sus-mentionnées à gérer le processus électoral.

### **3. Déroulement et contacts de la mission**

Outre les séances de travail régulières avec les Institutions chargées de l'organisation, du contrôle et de la régulation de la consultation, facilitées par la disponibilité dont ont fait preuve les différents responsables et membres des structures concernées qui ont exprimé, en cela, la confiance accordée à la Francophonie, et méritent, à cet égard, toute sa reconnaissance, les observateurs ont aussi rencontré les autorités politiques et administratives du Bénin, échangé avec les organisations de la société civile, (Observatoire des Activités Electorales, Association des Femmes Juristes du Bénin), et se sont concertés avec les partenaires au développement (Union Européenne, Programme de Nations Unies pour le Développement, PNUD).

Par ailleurs, certains des candidats ont bien voulu répondre à leur demande d'entretien, soit, au premier tour, Maître Marie Elise Gbedo et MM. Sadikou Alao, Adrien Houngbedji et Nicéphore Soglo, puis, lors du second tour, les 4 candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour, MM. Mathieu Kerekou, Président sortant, Nicéphore Soglo, Adrien Houngbedji et Bruno Amoussou.

La délégation francophone a eu également recours aux informations et analyses produites par les médias (presse écrite, radios locales et internationales, télévision locale et internationale, sites internet des candidats et de l'Union des Journalistes du Bénin et sites divers consacrés au Bénin) ;

Enfin, elle a bénéficié des enseignements tirés de l'observation de la campagne électorale, en assistant, notamment aux réunions de MM. Kerekou (Cotonou), Houngbedji (Cotonou) et Alao (Porto-Novo).

Ces contacts approfondis et diversifiés ont permis aux observateurs de prendre la mesure du contexte politique et du cadre juridique du scrutin, en mettant l'accent sur l'observation des points suivants :

- Le déroulement du 1<sup>er</sup> tour du scrutin présidentiel le 4 mars 2001 ;
- La proclamation des résultats et le climat politique entre les deux tours ;
- Le déroulement du 2<sup>e</sup> tour du scrutin présidentiel, le 22 mars 2001.

C'est sur la base des analyses et constats ainsi opérés, que la mission a pu tirer un certain nombre de conclusions et formuler des recommandations, préludes à une étude plus approfondie du dispositif juridique et électoral en vigueur au Bénin, dont les enseignements seront mis à la disposition de toutes les parties intéressées, de manière à concourir, conformément aux orientations souhaitables telles que définies dans la Déclaration de Bamako, à un exercice plus global d'évaluation nationale et consensuelle du processus, si le principe en était retenu.

## **I. CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE DU SCRUTIN PRÉSIDENTIEL DE MARS 2001**

Le rapport de la mission d'observation de la Francophonie, établi lors des élections législatives du 30 mars 1999, contient un rappel fort substantiel de l'histoire politique récente du Bénin, en dresse un profil socio-économique et met l'accent sur les traits essentiels du cadre juridique et institutionnel.

De ce fait, seuls seront évoqués dans ce rapport les caractéristiques majeures et l'état des forces qui structurent l'espace politique et, en second lieu, les traits significatifs ainsi que les changements notables intervenus dans le dispositif électoral depuis les élections législatives de 1999.

### **A. Espace et forces politiques**

#### **1. Le pluralisme politique**

Avec 115 partis politiques officiellement recensés entre 1990 et 1998, le multipartisme, encouragé et entretenu depuis 1990 par l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel pour les élections législatives, se présente comme une caractéristique du système politique béninois. L'émergence d'une trentaine de partis politiques entre les deux dernières élections législatives (1995 et 1999), puis la présence effective au Parlement, en 1999, avec 6 élus, de l'une de ces formations politiques, le Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès (MADEP), en constituent une bonne illustration.

## 2. La composition de l'Assemblée nationale

A la veille de l'élection présidentielle, la configuration de la représentation des forces politiques au sein du Parlement, à l'issue du scrutin du 30 mars 1999, se présentait comme suit : sur les 83 députés, 38 appartenaient à l'opposition, dont 27 pour la Renaissance du Bénin (RB), de M. Nicéphore Soglo, ancien Président de la République, 11 pour le Parti du Renouveau Démocratique (PRD), de M. Adrien Houngbédji, ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien Coordonnateur de l'action gouvernementale, Président, pour la deuxième fois, de l'Assemblée nationale, au moment du scrutin présidentiel (tableau ci-dessous).

**Tableau 1 : Composition de l'Assemblée nationale (1999-2003)**

Formations politiques	% de suffrages exprimés	Nombre de sièges
Parti de la Renaissance du Bénin (RB)	22.7	27
Parti du Renouveau Démocratique (PRD)	12.2	11
Parti Social Démocrate (PSD)	9.3	9
Mouvement Africain	9.2	6
Front d'Action (FARD)	5.5	10
Impulsion (IPD)		4
Alliance (ÉTOILE)		4
Car (DUNYA)		3
Mouvement...(MERÇI).		2
Autres	.	7

Source: <http://www.politicalresources.net/benin.htm>

La « mouvance présidentielle » disposait, quant à elle, de 25 députés, dont 10 pour le Front d'Action pour le Renouveau et le Développement (FARD-ALAFIA), de M. Jérôme Sacca-Kina, neuf (9) pour le Parti Social Démocrate (PSD) de M. Bruno Amoussou, ancien président de l'Assemblée Nationale, Ministre d'État, et 6 pour le Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès (MADEP), animé par l'homme d'affaires M. Séfou Fagbohoun.

## 3. Multiplicité des candidatures et forces politiques

Vingt et un (21) dossiers de candidatures (Tableau 2) ont été déposés auprès de la CENA en vue du premier tour du scrutin. Faut de n'avoir pas versé les cinq millions de FCFA de caution exigés par la loi, la candidature de M. Larry Agossou, fut rejetée par la CENA. Les vingt candidats restants se sont présentés le mardi 06 février 2001 pour passer l'examen médical prescrit par la loi au Centre National Hospitalier Universitaire de Cotonou. Au terme de ces examens médicaux, la Cour Constitutionnelle a publié une liste officielle de 17 (dix sept) candidats au premier tour du scrutin présidentiel le 4 mars 2001.

**Tableau 2 : Les candidats**

C a n d i d a t u r e s	s o u m i s e s	C a n d i d a t u r e s	r e t e n u e s
1 Me Adrien Houngbedii		1 Me Adrien Houngbedii	
2 Soulé Dankoro		2 Soulé Dankoro	
3 Me Marie Elise Gbedo		3 Me Marie Elise Gbedo	
4 Florentin Santos		4 Sadikou Alao	
5 Sadikou Alao		5 Rhétice Dagba	
6 Rhétice Dagba		6 Gatien Houngbedii	

**BENIN – ELECTIONS PRESIDENTIELLES**  
**4-22 MARS 2001**

7 Gatien Houngbedii	7 Léandre Kouessan Diagoue
8 Léandre Kouessan Diagoue	8 Bruno A. Amoussou
9 Bruno A. Amoussou	9 Sacca Lafia
10 Sacca Lafia	10 Francois-Xavier Loko
11 Francois-Xavier Loko	11 Mathieu Kerekou
12 Mathieu Kerekou	12 Francois Kouvami
13 Francois Kouvami	13 Olofindii Akande
14 Daniel Bio	14 Jacques Lionel Agbo
15 Olofindii Akande	15 Ananie Adébavo Abimbola
16 Inoussa Bello	16 Wallis Zoumarou
17 Jacques Lionel Agbo	17 Nicéphore D. Soglo
18 Ananie Adébavo Abimbola	
19 Wallis Zoumarou	
20 Larrv Agossou	
21 Nicéphore D. Soglo	

Le nombre élevé de candidats (17) par rapport aux scrutins présidentiels précédents, de 1991 (13 candidats), et de 1996 (7 candidats), doit être toutefois replacé dans le cadre d'un bref rappel des résultats des élections précédentes, présidentielles de 1991 et de 1996 (Tableau 3 a et b), et législatives, de 1999.

**Tableau 3 a : Résultats de l'élection présidentielle de 1991**

Candidats	% 1 <sup>er</sup> tour	% 2 <sup>e</sup> tour
Nicéphore Soglo	36,30%	67,47%
Mathieu Kerekou	27,20%	32,42%
Albert Tevoedjere	14,21%	
Bruno Amoussou	5,77%	
Adrien Houngbedii	4,54%	
Moïse Mensah	3,43%	
Sévérin Adiovi	2,61%	
Bertin Borna	1,62%	
Idelphonse Lemon	0,99%	
Assani Fassassi	0,90%	
Gatien Houngbedii	0,89%	
Robert Dossou	0,84%	
Thomas Goudou	0,70%	

**Tableau 3 b : Résultats de l'élection présidentielle de 1996**

Candidats	% 1 <sup>er</sup> tour	% 2 <sup>e</sup> tour
Nicéphore Soglo	35,69%	47,5%
Mathieu Kerekou	33,94%	52,5%
Adrien Houngbedii	19,71%	
Bruno Amoussou	7,76%	
Pascal. Fanttodii	1,08%	

Léandre Diagoue	0,92%	
Lionel Agbo	0,90%	

Il ressort de ces tableaux que, lors du premier tour du premier scrutin présidentiel de l'ère du « Renouveau démocratique », mettant en présence 13 candidats, les quatre candidats arrivés en tête MM. Soglo, Kérékou, Tévoedjre et Amoussou, totalisaient 83,48%, des suffrages exprimés. En 1996, sur 7 candidats présents au premier tour, MM. Soglo, Kérékou, Houngbédji et Amoussou totalisaient, 97,1%. Par ailleurs, les formations politiques qui leur sont proches sont celles qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages, 58,8%, et de sièges, 63 (soit 75,90%), aux élections législatives de 1999.

Ainsi, et en dépit de la présence de 17 candidats, 4 personnalités déjà présentes en 1991, puis en 1996, MM. Amoussou, Houngbédji, Kérékou et Soglo, semblaient encore pouvoir rassembler autour de leur nom le plus grand nombre de suffrages, comme s'accordaient sur ce point de nombreux observateurs, laissant envisager un second tour qui opposerait, à nouveau, MM. Mathieu Kérékou et Nicéphore Soglo, comme en 1991 et 1996

A cet égard, l'éventualité d'un tel troisième face à face, semblait, en tout état de cause, la dernière, en raison des dispositions constitutionnelles régissant l'éligibilité des candidats.

En effet, « l'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours » (article 43). L'article 42 de la constitution précise, par ailleurs, « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux (2) mandats présidentiels ». Enfin, selon l'article 44 « nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il : n'est âgé de 40 au moins et 70 ans au plus à la date de dépôt de sa candidature ».

On peut noter également qu'une des principales nouveautés du scrutin présidentiel de mars 2001 a résidé, sans conteste, en la candidature, Maître Marie-Élise GBÉDO, première femme candidate à l'élection présidentielle au Bénin.

## **B. Du cadre juridique du scrutin présidentiel**

L'architecture institutionnelle mise en place par la loi n°90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin, au lendemain de la « Conférence des forces vives de la nation », est demeurée globalement inchangée, tant en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs et la nature présidentielle du régime, que les modes de scrutin.

Concernant, en revanche, le dispositif électoral, si le rôle imparti aux différentes Institutions de contrôle et de régulation impliquées, n'a pas été lui non plus modifié, un changement important est intervenu pour ce qui est de la structure compétente dans la gestion des élections, complété par des ajustements successifs, comme en témoignent les révisions des textes électoraux opérées par le législateur à l'occasion de chacune des élections, dans le but manifeste d'améliorer le fonctionnement du dispositif.

C'est ainsi que dans la perspective des élections présidentielles de mars 2001, l'Assemblée nationale a adopté à la fin de l'année 2000, la loi n° 2000-18, promulguée le 3 janvier 2001, portant règles générales pour les élections en République du Bénin, ainsi que de la loi n° 2000-19, également promulguée le 3 janvier 2001, définissant les règles particulières sur l'élection du Président de la République.

### **1. Attributions de la Cour Constitutionnelle et de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)**

#### *1.1. La Cour Constitutionnelle*

Composée de sept membres, la Cour Constitutionnelle, qualifiée par la Constitution de « la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle », est juge de la constitutionnalité de la loi et garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics. » (article 114 de la Constitution).

En matière électorale, elle se voit reconnaître une compétence étendue, encore accrue pour les élections présidentielles. Comme le dispose l'article 49 de la Constitution, « la Cour constitutionnelle veille à la régularité du scrutin et en constate les résultats. L'élection du Président de la République fait l'objet d'une proclamation provisoire. Si aucune contestation relative à la régularité des opérations électorales n'a été déposée au Greffe de la Cour par l'un des candidats dans les cinq jours de la proclamation provisoire, la Cour déclare le Président de la République définitivement élu. En cas de contestation, la Cour est tenue de statuer dans les dix jours de la proclamation provisoire ; sa décision emporte proclamation définitive ou annulation de l'élection ».

Par ailleurs, l'article 117 de la Constitution précise que « la Cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection du Président de la République, examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever, et proclame les résultats du scrutin ». Dans l'exercice de ses missions, elle dispose de moyens d'investigation importants.

### 1.2. La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, qui a pour mission « de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse, dans le respect de la loi », « veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication » (article 142 de la Constitution).

Plus précisément l'article 37 de la Loi n° 2000-18 du 3 janvier 2001, dispose que « les candidats et les partis politiques peuvent utiliser pour leur campagne les médias d'Etat : radio, télévision et presse écrite. La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) veille à l'accès équitable aux médias d'Etat de tous les candidats et partis politiques admis à prendre part aux élections ».

## 2. La Commission Électorale Nationale Autonome (CENA)

### 2.1. La CENA : une structure ad hoc

Le référendum constitutionnel de 1990, ainsi que les élections législatives et présidentielles de 1991, ont été organisés par le Ministère de l'Intérieur, conformément à la tradition des pays africains francophones. En vue des élections législatives du 28 mars 1995, le législateur béninois, a mis en place, sur la base de la loi n° 94103 du 17 janvier 1995, une structure autonome pour la gestion des élections, la Commission Électorale Nationale Autonome, CENA. Cette option a été reconduite pour chacun des scrutins, comme l'indique l'article 40 du code électoral (al. 1-), selon lequel « Les élections sont gérées par un organe administratif dénommé Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) ».

Toutefois, le principe de la non permanence de la CENA a été posé dès l'origine, par l'article 36 de la loi évoquée, de janvier 1995, qui stipule qu'il « est créé pour chaque élection une Commission Électorale Nationale », principe qui sera respecté pour les scrutins ultérieurs : présidentiels de 1996 et 2001, et législatif, de 1999. Comme le précise le dernier alinéa de l'article 47 du Code électoral : « Les membres de la Commission Électorale Nationale Autonome sont désignés et installés pour chaque élection ».

C'est ainsi que seront mises en place, la deuxième (présidentielle de 1996), la troisième (législatives de 1999) puis la quatrième CENA (présidentielle de 2001).

Toutefois, le législateur a prévu, de remédier aux inconvénients potentiels de cette non-permanence, en prévoyant dans les articles actuels 47, 48 et 49, du code électoral, que la CENA « dispose d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP), chargé, entre deux élections :

- « de la conservation de la mémoire administrative de la CENA »
- « de l'entretien du patrimoine électoral » ;
- « de faire procéder à l'informatisation de la liste électorale par des structures professionnelles dont la compétence est avérée et ce par appel à la concurrence »

Le SAP ne peut prendre aucune décision relevant de la compétence de la CENA ou susceptible d'influencer les élections. Une fois la CENA installée, le SAP est placé sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du Président de la CENA.

Les quatre membres du Secrétariat « sont élus par l'Assemblée nationale au scrutin secret » (article 49 alinéa 1-), puis nommés par décret du Président de la République pris en conseil des Ministres. Ils peuvent également être relevés de leur fonction par un décret du Président de la République pris en conseil des Ministres, sur proposition de l'Assemblée nationale. Entre deux élections, le SAP « fonctionne de manière autonome, sous la tutelle du Président de la République » (article 49, alinéa 7). Le secrétariat produit au Président de la République, un rapport sur ses activités et sa gestion, transmis à l'ensemble des Institutions chargées de la désignation des membres de la CENA.

Le rôle et le fonctionnement effectifs du SAP entre les législatives de mars 1999 et la présidentielle de 2001, ont semblé peu probants, si on s'en tient, par exemple, au fait que la liste électorale n'a pas été informatisée et qu'il a fallu acheter de nouvelles urnes.

### 2.2. Composition et moyens d'action de la CENA

Le texte de 1995, fondateur de la CENA, ne contenait pas de dispositions expresses relatives à l'autonomie de l'Institution. Il maintenait au contraire des liens de collaboration avec des départements ministériels (article 37, alinéas 1 et 2) (Ministère de l'Intérieur et des Affaires étrangères).

Les versions 1999 et 2001 de la loi électorale, affirment, en revanche, de manière explicite, l'autonomie de la CENA, qui en vertu des alinéas 2 et suivants de l'article 40, « dispose d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels, au parlement et à la Cour constitutionnelle sous réserve des dispositions des articles 49, 81 alinéas 2 et 117, 1- et 2- tirets de la Constitution du 11 décembre 1990 et des articles 42, 52 et 54 de la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la loi du 17 juin 1997. Elle jouit également d'une autonomie de gestion de son budget. »

La portée de ce principe semble toutefois devoir être apprécié en tenant compte du mode de nomination des membres de la CENA, dont le nombre est passé de 17, en 1996, à 23, en 1999, puis à 25, en 2001.

Selon l'article 41 de l'actuel code électoral, « la CENA est composée de 25 personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et choisies à raison de :

- 3 par le gouvernement,
- 19 élus par l'Assemblée nationale en tenant compte de sa configuration politique ,
- 2 par les magistrats du siège ayant au moins 10 ans d'expérience professionnelle, élus en assemblée générale des magistrats,
- 1 représentant élu de la Commission béninoise des droits de l'Homme ».

Ces dispositions, de même que la prestation de serment qu'effectuent, avant leur prise de fonction, les membres de la CENA devant la Cour Constitutionnelle, ont été conçues comme autant de garanties de l'indépendance de l'Institution.

Le mode de désignation prescrit n'est toutefois pas allé sans difficultés en ce qui concerne la représentation parlementaire, lors du scrutin de mars 2001.

Il aura fallu, en effet, dans ce domaine, l'intervention déterminante de la Cour Constitutionnelle, saisie par des parlementaires, dans ses décisions DCC01-011 (12 janvier 2001) et DCC01-012, (22 janvier 2001).

A deux reprises, à ce titre, la Cour Constitutionnelle a annulé les lois portant désignation des membres de la CENA, votées par l'Assemblée nationale, au motif que la répartition retenue n'était pas de nature à respecter la transparence « principe à valeur constitutionnelle » et la sincérité des élections « comme l'exige un Etat de droit, de démocratie pluraliste ».

Dans ses décisions, la Cour a, par ailleurs, donné son interprétation de la référence à la « configuration politique », selon laquelle doit s'opérer la répartition des membres de la CENA et des CED doit se faire au niveau de chaque groupe parlementaire (y compris celui des non inscrits) et au prorata du nombre de députés composant chacun des groupes.

La Cour a non seulement posé les principes de répartition, indiqué quelles étaient les règles techniques pour assurer une représentation conforme à la « configuration politique de l'Assemblée, mais encore, elle a pris elle-même la décision de modifier une répartition effectuée par la loi et de la rendre immédiatement exécutoire, en se fondant sur l'urgence qu'il y avait à installer la CENA.

Ces difficultés rencontrées dans la procédure de désignation des représentants de l'Assemblée Nationale au sein de la CENA, ont suscité, par ailleurs, de nombreux autres dysfonctionnements, mettant à l'épreuve la notion même d'autonomie et d'efficacité d'un Organe ayant constitué jusqu'alors à la fois l'élément clé de la confiance des différents acteurs et des citoyens à l'égard des processus électoraux au Bénin, ainsi qu'une référence pour tous les Organes similaires mis en place dans différents pays africains.

C'est ainsi que les dissensions au sein de la CENA, certes déjà perceptibles en 1996, ont été largement commentées dans les médias, en mars 2001, et tout particulièrement au moment de la démission de neuf de ses membres entre les deux tours. (voir infra).

On peut citer, dans ce sens, l'élection du Président de la CENA, acquise à une voix de majorité ; les désaccords entre le Président et le Vice-président appartenant à des formations politiques différentes, en particulier à propos de l'édition du bulletin électoral unique. La délégation francophone a été également sensibilisée, par différents partenaires, au fait que, sur le terrain, l'absence d'unité de vue et les désaccords entre les membres de la CENA et de ses démembrements, avaient pu gêner le déroulement du processus électoral.

Les atteroiements intervenus dans la désignation des membres ont, en outre, entraîné un retard considérable dans la mise en place de la CENA, effectuée le 25 janvier, soit 36 jours seulement avant le premier tour du scrutin, au lieu des 90 (quatre vingt dix) jours minimum avant le scrutin, tel que prescrit par le Code.

### *2.3. Les compétences de la CENA*

Dans les versions successives de la loi électorale, les compétences de la CENA dans le domaine des résultats des élections sont très clairement précisées. Elle « est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats. Elle a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote. La Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) proclame les résultats définitifs des élections locales. Après centralisation des résultats des élections législatives et présidentielles, la Commission électorale nationale autonome les transmet à la Cour constitutionnelle pour vérification de la régularité, l'examen des réclamations et la proclamation des résultats définitifs ». (article 46 du Code électoral)

## **II. L'OBSERVATION DU PREMIER TOUR DES ÉLECTIONS**

### **A. Observation avant le scrutin (27 février au 3 mars)**

#### **1. L'état des préparatifs à la veille du scrutin**

La CENA a organisé une réunion d'information à l'attention des observateurs nationaux, internationaux et des journalistes, au cours de laquelle le responsable de la communication de la CENA et ses collaborateurs ont informé de l'état de l'organisation matérielle des opérations électorales, ainsi que des mesures prises pour acheminer dans les lieux de vote, dans les délais requis, tout le matériel électoral.

Ils n'ont pas été cependant en mesure de donner des documents et encore moins de fournir des chiffres sur le nombre de bureaux de vote et le nombre d'inscrits.

Concernant les listes électorales, les interlocuteurs de la mission ont soulevé les questions ayant trait à la courte durée du délai dans lequel s'étaient effectuées les opérations d'inscription, de même que les différents problèmes rencontrés portant, en particulier, sur le grand nombre d'inscrits sur témoignages de chefs de villages ou de quartiers, du fait de manque de pièces d'identités. L'absence de l'informatisation du fichier électoral national, tel qu'exigé par le code électoral, a fait également l'objet de critiques.

L'accent a été mis sur les problèmes de l'état civil et ses conséquences directes pour les listes électorales. Ont été aussi soulignées certaines imprécisions des dispositions constitutionnelles et législatives, d'une part quant à l'annonce des « tendances » par la CENA et la proclamation des résultats provisoires, puis définitifs par la Cour Constitutionnelle, d'autre part, relatives aux délais trop rapprochés entre la proclamation des résultats provisoires, les recours en contestation et leur traitement par la Cour constitutionnelle, la tenue éventuelle d'un deuxième tour (dans les 15 jours sans aucune précision sur le point de départ du décompte), la date de prestation de serment du nouveau Président de la République, etc. qui ne tiennent pas compte des réalités locales, principalement la capacité technique de traitement statistique des données.

## **2. Le rôle des différents acteurs**

### *2.1. La société civile*

Le bon climat qui a prévalu d'une manière générale sur toute l'étendue du territoire, dans la phase de l'avant scrutin, résulte, selon un constat unanime des observateurs et des acteurs politiques, en grande partie, du rôle joué par différentes composantes de la société civile, (Association des femmes juristes, Afrika Obota, Alcrer, Foninc, etc.), sous la forme, d'abord, d'un programme de sensibilisation des acteurs politiques et de la population, centré autour du non-recours à la violence comme moyen d'action politique et de la sauvegarde de la paix. Cette activité particulière a connu deux moments forts et bien médiatisés : la signature du « Pacte républicain de bonne conduite pour l'élection présidentielle de 2001 en République du Bénin », par tous les candidats, et « La marche des enfants pour la paix. ». (Voir Annexes).

Par ailleurs, et avec l'assistance des partenaires au développement, (Francophonie, Fondation Friedrich Ebert, Fondation Internationale pour les systèmes électoraux, (IFES), Agence Américaine de Développement International (USAID), des organisations de la société civile ont conçu et mis en œuvre des programmes d'éducation au vote de l'électorat (confection et diffusion de plaquettes de vulgarisation des textes électoraux, simulation des opérations du vote, etc.), ainsi que de formation des agents recenseurs et des membres des bureaux de vote.

### *2.2. Les médias et la supervision de la HAAC*

Le travail d'information et de formation de l'opinion publique en vue des élections a été mené par l'ensemble des médias privés et publics, sous la surveillance de la HAAC. Les médias, par ailleurs, ont contribué de manière significative aux programmes d'éducation au vote, ainsi que de sensibilisation sur le non recours à la violence comme moyen d'action, en diffusant très largement les chansons, les vidéo-clips, les spots publicitaires, les sketches télévisés, dans les principales langues du pays.

Il faut aussi signaler le rôle des nouvelles technologies de communication, notamment Internet, dans la formation et l'information de l'opinion publique. En effet, c'est à travers les sites web des candidats et des sites comme ceux de l'Union des journalistes du Bénin, que les personnes résidant ou non dans le pays ont pu suivre en temps réel les préparatifs et le déroulement du scrutin.

## **3. Le déroulement de la campagne électorale**

Les images qui traduisent le mieux l'ambiance générale du déroulement de la campagne électorale, lors du premier tour du scrutin, sont celles de plusieurs convois de candidats se croisant dans les rues de Cotonou, qui, dans une atmosphère bon enfant, échangent les slogans de leur champion, dont ils brandissent les posters. Quelques candidats, Me Marie-Elise Gbédo, ainsi que MM. Bruno Amoussou, Adrien Houngbedji, Gatién Houngbédji, Mathieu Kérékou, Kouyami, Nicéphore Soglo, ont aussi fait campagne sur leurs sites web. Les sites dédiés spécialement au scrutin présidentiel de mars 2001 (voir Annexes) ont donné un écho supplémentaire à l'ensemble de la campagne du premier tour.

## **4. L'assistance électorale**

Par le biais de financements, notamment accordés à des organisations de la société civile, en vue de la réalisation de programmes de formation des membres des bureaux de vote et de la production et de la diffusion de documents de vulgarisation des dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'élection, les partenaires au développement de la

démocratie - l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Agence Américaine de Développement International (USAID), la Fondation Friedrich Ebert - ont apporté un concours précieux à la préparation du scrutin présidentiel de mars 2001, ainsi qu'au processus de pacification des mœurs électorales et politiques :

Pour sa part, et compte tenu de ses champs d'intervention habituels, dans le cadre de la mise en œuvre de ses programmes réguliers, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie a, d'abord, poursuivi ses actions en faveur du renforcement des capacités des institutions impliquées dans le processus. Pour ce qui concerne la CENA, elle a pris en charge le déplacement et les frais afférents aux formations dispensées par certains des membres de la CENA dépêchés, en vue du vote des Béninois de l'extérieur, dans les bureaux de vote installés dans les consulats ou ambassades du Bénin, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Gabon, au Sénégal et en France, l'antenne, dans ce dernier pays, ayant été par ailleurs dotée du matériel destiné à faciliter la transmission rapide des résultats (150.000 FF). De même, la Cour constitutionnelle a-t-elle bénéficié d'un complément de matériel (68.263 FF)

Par ailleurs, l'Agence a soutenu les actions de formation menées, tant par les institutions, comme le séminaire organisé par la HAAC à l'intention des journalistes, responsables et rédacteurs en chef des organes de presse, analystes et correspondants régionaux, en vue d'une couverture médiatique adéquate de la campagne électorale (170.150 FF), ou les activités menées sous l'égide de la Cour Constitutionnelle afin d'informer les citoyens et tous les acteurs du processus, à la fois sur les conditions textuelles du vote et sur les comportements attendus de chacun pour contribuer à une élection libre, pacifique, équitable et transparente, (182.400 FF) que par l'Association des Femmes Juristes du Bénin (AFJB), qui a programmé une campagne d'éducation civique, à l'intention des populations et particulièrement des femmes et des jeunes, de manière à mieux faire comprendre l'importance et la signification du vote, de même qu'à vulgariser les différentes opérations afférentes. Dans tous ces cas, les partenaires de l'Agence ont produit des plaquettes d'information et guides pratiques, particulièrement utiles, dont l'Agence se propose d'assurer une large diffusion (100.000 FF).

#### **B. L'observation du scrutin du 4 mars 2001**

Le dimanche 4 mars, jour du scrutin, les membres de la mission ont été déployés en six groupes et affectés, d'une part, à l'observation classique du déroulement du scrutin dans toutes ses phases et, d'autre part, au suivi des activités des institutions susmentionnées le jour du scrutin.

Sur la base des constats opérés à partir de la visite d'environ 200 (deux cents) bureaux de vote, à Cotonou, à Porto-Novo et à Abomey, le communiqué produit par la délégation, au lendemain du scrutin, a fait état des éléments suivants sur ces deux volets de l'observation (voir le texte intégral du communiqué en annexe) :

- La forte mobilisation des électeurs ;
- La présence des membres des bureaux de vote et des représentants des candidats dès l'heure légale d'ouverture ;
- La discipline, le calme, le sens civique et citoyen qui, d'une manière générale, ont marqué le déroulement du scrutin et qui méritent d'être fortement soulignés ;
- Le retard dans l'acheminement du matériel électoral dans les lieux de vote, principalement à Cotonou qui a entraîné un retard dans le démarrage effectif des opérations de vote, en moyenne entre trente (30) minutes) et deux (2) heures à Cotonou ;
- L'utilisation de listes électorales manuscrites contrairement aux dispositions formelles du code électoral (article 11, al.1) ;
- Les ruptures de stock de certains consommables (encre, dissolvant, etc.), entraînées parfois par une mauvaise utilisation ;
- L'extrême discrétion, pour ne pas dire l'absence, des forces de sécurité dans nombre des bureaux de vote visités,
- Le déroulement des opérations de dépouillement conformément aux dispositions légales ;

En ce qui concerne le suivi des activités des institutions chargées de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, le jour du scrutin, les membres de la mission affectés à cette tâche ont pu vérifier sur le terrain, les points suivants :

- Le travail et le déploiement sur toute l'étendue du territoire des membres de la Cour Constitutionnelle, des représentant(e)s de la CENA et de la HACC ;
- L'efficacité et la rapidité de la circulation de l'information et les stratégies effectives de gestion par la CENA, notamment la solution des problèmes qui se sont posés le jour du scrutin ;
- Les stratégies de déploiement et de surveillance du processus électoral mises en œuvre par les organisations de la société civile.

#### **III. LA PROCLAMATION DES RÉSULTATS ET LE CLIMAT POLITIQUE ENTRE LES DEUX TOURS (4-21mars)**

Les observateurs de la Francophonie, dont certains membres sont restés sur place tout au long de cette période, ont pu rencontrer, à plusieurs reprises, les autorités politiques et administratives, les institutions impliquées dans l'organisation, la tenue et le contrôle de l'élection présidentielle (notamment la Commission Electorale Nationale, la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication). Ils ont rencontré aussi les 4 candidats arrivés en tête à l'issue

du premier tour (Kérékou, Soglo, Houngbédji et Amoussou), ainsi que les organisations de la société civile, (Observatoire des Activités Électorales, Association des Femmes Juristes du Bénin, les partenaires au développement (Union Européenne, Programme de Nations Unies pour le Développement).

Ces rencontres et échanges ainsi que l'observation de médias ont permis de faire les constats qui suivent relatifs, d'une part, à l'annonce des résultats officiels du premier tour, par les institutions compétentes, d'autre part, aux événements ayant caractérisé la période entre les deux tours du scrutin et, enfin quant au rôle des acteurs du processus électoral..

## **A. Proclamation des résultats officiels du premier tour**

### **1. Annonce des résultats par la CENA**

La centralisation des résultats, par la CENA, a démarré dans la nuit du 4 au 5 mars 2001. Toutefois, ce n'est que le 7 mars, soit trois jours après le scrutin, et à partir d'un dépouillement qui ne portait que sur 94% des procès verbaux, traités simultanément par deux cabinets informatiques, que la CENA a transmis à la Cour Constitutionnelle les résultats des suffrages dont étaient crédités les quatre candidats arrivés en tête, soit pour :

- M. Kérékou : 44,47% et 44,40% ;
- M. Soglo : 28,16% et 27,7% ;
- M. Houngbédji : 13,38% et 12,56%, ;
- M. Amoussou : 7,97% et 8,20%.

### **2. La Cour Constitutionnelle**

Le 12 mars, soit neuf jours après le scrutin, la Cour proclamait les résultats provisoires pour les quatre candidats arrivés en tête :

- Kérékou : 47,06% ;
- Soglo : 28,98% ;
- Houngbédji : 13,47% ;
- Amoussou : 04,01%.

### **3. Les contestations**

Ces résultats ont suscité les protestations verbales du candidat Amoussou dont les résultats avaient été amputés de moitié par rapport à ceux annoncés par la CENA (7,97 % et 8,20 %). Ils ont aussi fait l'objet d'une requête, en date du 12 mars 2001, devant la Cour, par le candidat Kérékou, au motif qu'il avait « constaté des écarts significatifs entre les chiffres des inscriptions retenus par la Cour constitutionnelle dans les départements du Mono et du Couffo et les chiffres publiés par la CENA, dans les mêmes départements », et qu'il sollicitait, en conséquence, « la révision des décomptes et le redressement à la hausse de suffrages exprimés en sa faveur dans ces deux départements ».

La Cour Constitutionnelle, considérant, dans sa Décision EL-P01-043, considérant « qu'il est établi que tous les documents électoraux transmis par la CENA ont été traités et saisis ; que » les investigations faites au niveau du traitement informatique desdits documents ont révélé que pour des raisons techniques, les données concernant le décompte des suffrages dans les département du Couffo et du Mono ont été « corrompues » et n'ont pas été toutes restituées ; qu'il y a donc eu erreur matérielle dans le décompte des voix dans les seuls département du Couffo et du Mono » et considérant par ailleurs « que si la Cour constitutionnelle constate qu'une de ses décisions est entachée d'une erreur matérielle, elle peut la rectifier d'office et procéder à tous amendements nécessaires » que dès lors il y a lieu de procéder aux rectifications jugées nécessaires, tant au niveau des départements concernés qu'au niveau national.

### **4. Les résultats définitifs du 1<sup>er</sup> tour**

La Cour constitutionnelle a proclamé, le 13 mars, les résultats définitifs pour les quatre candidats arrivés en tête :

- Kérékou : 45,42% ;
- Soglo : 27,12% ;
- Houngbédji : 12,62% ;
- Amoussou : 8,59%.

## **B. Événements marquants de l'entre deux tours**

### **1. La contestation des résultats du premier tour par le candidat Soglo**

La direction de campagne du candidat SOGLO a dénoncé des irrégularités qui auraient marqué le 1<sup>er</sup> tour, en annonçant que sa participation au 2<sup>e</sup> tour serait conditionnée à la clarification du nombre réel des inscrits.

Le 14 mars, par requêtes enregistrées à la Cour constitutionnelle le 15 mars 2001, à 09h05, le candidat Soglo déposait, à la fois un recours, au principal, en annulation du scrutin du 4 mars 2001 sur toute l'étendue du territoire national et, au

subsidaire, en annulation du scrutin dans certains bureaux de vote pour diverses irrégularités, ainsi qu'une demande de « clarifications nécessaires quant à la liste électorale devant servir de base à la prochaine consultation électorale ».

Le même jour, la Cour Constitutionnelle par la Décision EL-P-01-049, a débouté M. Nicéphore Soglo dans ses différentes requêtes.

## **2. Le désistement des candidats Soglo et Houngbédji**

Le 16 mars 2001, le candidat Soglo déposait à la Cour Constitutionnelle, une lettre faisant part de sa décision de non-participation au second tour du scrutin présidentiel, fixé au 18 mars.

Le 19 mars, le candidat Houngbédji, préalablement saisi par la CENA en tant que candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages après les candidats Kérékou et Soglo, renonçait, de même, au cours d'une conférence de presse, à prendre part au second tour du scrutin présidentiel.

## **3. Le report de la date du second tour**

Un décret pris en conseil de ministres le 18 mars, allait fixer la date du 2<sup>e</sup> tour au 22 mars 2001, suite à l'autorisation donnée par la Cour Constitutionnelle, en sa Décision EL-P01-053 du 18 mars 2001, saisie à cet effet, par le Président de la CENA pour qu'elle lui accorde « un délai permettant à la CENA d'accomplir convenablement les fonctions que la nation lui a confiées », en raison notamment du temps de fabrication nécessaire du nouveau bulletin, du délai de son acheminement jusqu'au bureau de vote le plus éloigné et la nécessité, enfin, de permettre au 3<sup>e</sup> candidat de disposer d'un temps de campagne suffisant.

## **4. L'annonce de la participation au second tour du candidat Amoussou**

Le 20 mars, le candidat Amoussou, préalablement saisi par la CENA, en tant que candidat ayant obtenu le plus de suffrages au 1<sup>er</sup> tour, suite aux désistements successifs des candidats Soglo et Houngbédji, annonçait officiellement son acceptation de participer au 2<sup>e</sup> tour du scrutin présidentiel, le 22 mars 2001.

## **5. La démission des membres de la CENA**

Le 20 mars, neuf (9) membres de la CENA, dont la vice-présidente de l'institution, proche du parti de la Renaissance du Bénin (RB) et du Parti du Renouveau Démocratique (PRD), démissionnaient, aux motifs des mauvaises conditions de travail et du fonctionnement autocratique de l'institution.

## **C. Commentaires**

### **1. La question des délais**

Les différents délais prescrits par les textes en vigueur dans le domaine électoral (Constitution de 1990, loi organique sur la Cour Constitutionnelle et son règlement intérieur, le règlement intérieur de la CENA, les lois électorales), sont potentiellement sources de difficulté pratiques comme ce fut le cas en mars 2001.

Trois types de délais seront évoqués ici. Le premier est relatif à la date de la tenue du premier tour par rapport à la date d'expiration du mandat présidentiel en cours. Le second pose le problème de la tenue d'un éventuel second tour. Le dernier type de délai est relatif au désistement des candidats au scrutin présidentiel.

Délai de convocation des électeurs et expiration du mandat en cours.

Au premier chef, le délai prévu par l'article 47 de la constitution qui stipule dans son alinéa 1<sup>er</sup>, que « *Le premier tour du scrutin de l'élection du président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration des pouvoirs du Président en exercice* ».

En 1996, le second tour s'est déroulé le 18 mars, soit deux semaines avant la fin de l'expiration du mandat présidentiel en cours. En 2001, le scrutin du second tour s'est tenu le 22 mars, moins de deux semaines avant la fin du mandat en cours. Ces deux expériences ont soulevé la question du risque potentiel de ce que d'aucuns ont appelé, « *vacance du pouvoir* » ou « *vide constitutionnel* », dans le cas où, pour une raison ou une autre, le processus électoral ne pourrait être achevé dans les délais prescrits, avant la date d'expiration du mandat présidentiel en cours.

En 2001, si le scénario, conforme à l'article 45 de la Constitution qui précise que « seuls peuvent se présenter au second tour du scrutin les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au 1<sup>er</sup> tour. En cas de désistement de l'un ou de l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le 1<sup>er</sup> scrutin. », du désistement successif des candidats potentiels au second tour s'était poursuivi sans interruption, du candidat arrivé second au premier tour, jusqu'à celui arrivé en 1<sup>er</sup> position.

*La solution adoptée par un pays comme le Mali et pratiquée aussi aux États-Unis d'Amérique et qui prévoit un délai de 1 à deux mois entre l'élection d'un nouveau Président et sa prestation de serment, permet d'éviter sinon de limiter ce risque.*

La pratique au Bénin qui consista en 1996 et en 2001 à organiser les deux tours du scrutin présidentiel dans le mois qui précède l'expiration du mandat en cours, est une contrainte qui pèse sur les structures en charge du processus électoral, soit la Cour Constitutionnelle (proclamation des résultats) et la CENA, soumise à de fortes pressions dans l'organisation matérielle des opérations électorales. Cette contrainte est d'autant plus forte si le délai légal de mise en place n'est pas respecté et que la loi manque de donner certaines précisions de dates.

## **2. Les imprécisions sur la date du second tour**

En effet, ce premier délai commande le respect du délai prévu par l'article 45 (alinéa 1<sup>er</sup>) de la constitution et l'alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup> des lois No 95-015 du 23 janvier 1996 et N° 2000-19 du 03 janvier 2001 définissant les règles particulières sur l'élection du Président de la République, et qui disent : « *Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé dans un délai de quinze (15) jours à un second tour* ».

Ce texte ne précise pas à partir de quelle date court la période de 15 jours, date de la tenue du premier tour ou celle de l'annonce des résultats provisoires ou définitifs par la Cour Constitutionnelle.

Sur la base de ce silence de la loi, deux partisans du candidat Kérékou, ont contesté devant la Cour Constitutionnelle le décret fixant la date du second tour du scrutin présidentiel de 1996 au 21 mars, au motif que la constitution, prévoit un délai de 15 jours entre les deux tours. Le premier tour ayant eu lieu le 3 mars, le second ne saurait être organisé, le 21 mars. Comme mentionné plus haut, huit membres avaient annoncé leur démission pour le 18 mars à minuit pour le cas où le second tour ne se déroulait pas à cette date. La Cour Constitutionnelle donna raison aux plaignants et indiqua que le second devrait se dérouler au plus tard le 18 mars 1996.

Le problème, en mars 2001, s'est posé en des termes quasi-identiques, 5 ans après, lorsque des proches du candidat Soglo, forts de la jurisprudence de 1996, ont contesté devant la Cour le décret de report de la date du second tour au 22 mars au lieu du 18 mars. Ils ont en revanche été déboutés dans leur requête au motif que... (texte de la décision).

Ce revirement de jurisprudence, ne résout pas le problème majeur que constitue le manque de précision quant à la date à partir de laquelle court le délai de 15 jours pour la tenue d'un éventuel second tour. La solution de ce problème affectera directement le rôle de la Cour dans le processus de traitement et de proclamation des résultats de l'élection présidentielle.

En effet, ce délai ne semble pas tenir compte des capacités humaines et matérielles de la Cour Constitutionnelle à traiter manuellement plusieurs milliers de procès verbaux de dépouillement.

## **3. Les désistements**

La constitution (article 45, alinéa 2) et l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 5, de la loi No 95-015 du 23 janvier 1996 et de la loi N° 2000-19 du 03 janvier 2001, disposent que « *Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin, les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un ou de l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin.* »

Le désistement des candidats (Soglo et Houngbédji) au second tour en mars 1996, principalement celui du candidat Soglo, intervenu à la fin de la période officielle de campagne électorale pour le 2<sup>e</sup> tour, posa très clairement le problème du délai au cours duquel un candidat peut se retirer du processus électoral.

La décision de la Cour Constitutionnelle, en date du 16 mars, donnant acte au candidat Soglo de sa volonté de se retirer du processus électoral et invitant la CENA à mettre en œuvre les articles 45, 46 et 47 de la constitution, ne contribua pas à résoudre ce problème, susceptible de se poser à chaque scrutin présidentiel, ce qui incite à apporter dans les textes les précisions nécessaires.

### **D. Rôle des acteurs du processus électoral**

Durant toute la période de l'entre deux tours, la mission a pu également prendre la mesure de la volonté des acteurs et protagonistes impliqués dans le processus électoral d'assumer au mieux leurs fonctions.

#### **1. La Cour Constitutionnelle**

Dans ses décisions successives, la Cour Constitutionnelle, de la proclamation des résultats provisoires à la suggestion des dates de report du second tour du scrutin, a globalement bien joué son rôle d'organe régulateur.

#### **2. La CENA**

Malgré les dissensions en son sein (voir supra), la CENA a tout aussi bien fait la preuve de ses capacités de gestion du processus électoral, à travers les demandes successives formulées auprès de la Cour et du Gouvernement et la préparation matérielle et technique du second tour.

#### **3. La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)**

La vigilance du contrôle exercé par la HAAC sur le respect des règles d'éthique et de déontologie professionnelles par les médias publics et privés a été d'une efficacité réelle, si on s'en tient aux communiqués régulièrement publiés par cette institution, ainsi qu'aux rappels à l'ordre adressés à certains organes de presse.

#### **4. La société civile**

Tout au long de l'entre deux tours, les chefs religieux (comme par exemple l'archevêque de Cotonou), les diverses organisations de la société, civile (Afrika Obota, Femmes juristes, etc.) ont lancé des messages d'appel au calme en direction des acteurs politiques et de la population, afin que le 2<sup>e</sup> tour se déroule dans un climat de calme et de sérénité, analogue à celui du premier tour.

#### **5. Les médias**

La presse écrite et les médias électroniques, publics et privés ont publié et diffusé les messages d'appel au calme, de non violence de paix et de civisme.

#### **6. Les partis politiques**

Dans le soutien manifesté aux candidats, et dans leurs appels au public, les formations politiques, ont rempli leurs fonctions traditionnelles d'éducation civique, de formulation et d'expression des projets de société, de sensibilisation de l'électorat aux enjeux du scrutin présidentiel de mars 2001.

#### **7. Les partenaires au développement**

Au cours des échanges intervenus avec les membres de la mission francophone, les partenaires au développement ont fait part de leur préoccupation devant l'évolution du climat politique d'entre les deux tours et les risques de paralysie et de dérapages possibles du processus électoral :

- retards dans le démarrage du processus électoral, notamment dus à la refonte des textes électoraux et au contexte de la mise en place de la CENA, à la nature même de ce type de structure, et aux conditions de l'inscription sur les listes électorales ;
- listes électorales et leur nécessaire informatisation, la possibilité d'une assistance du PNUD et de la Francophonie dans ce domaine ;
- amendements à apporter aux textes électoraux, le problème des délais proclamation de s résultats, recours, désistement ;
- problème de la crédibilité interne et internationale du scrutin et, partant, de la légitimité du pouvoir ;
- la gestion du politique après le scrutin.

### **IV. L'OBSERVATION DU DEUXIÈME TOUR DU SCRUTIN DU 22 MARS 2001**

Les péripéties de l'entre deux tours, notamment les désistements successifs et le report de l'élection du 18 au 22 mars, ont empêché la tenue d'une véritable campagne électorale par le candidat Bruno Amoussou. Le candidat Kérékou, quant à lui, avait eu la possibilité de faire campagne entre le 12 et le 16 mars, à un moment où le second tour était fixé au 18 mars.

Le jeudi 22 mars, jour du scrutin, les membres de la mission ont été déployés en cinq (5) groupes, selon un schéma similaire à celui du 1<sup>er</sup> tour.

L'observation du scrutin lui-même a porté sur 133 bureaux de vote, répartis dans les départements de l'Atlantique, du Littoral, du Plateau, de l'Ouémé et du Zou. Il est ressorti de cette observation les constats suivants :

- La baisse dans la mobilisation des électeurs ;
- La présence des membres des bureaux de vote et des représentants des deux candidats, dès l'heure légale d'ouverture,
- La discipline, le calme, le sens civique et citoyen qui, une fois de plus et d'une manière générale, ont marqué le déroulement du scrutin. On rapporte cependant un incident grave dans le Zou ; au cours duquel plusieurs personnes dont un député ont été arrêtées ;
- Une amélioration dans l'acheminement du matériel électoral dans les lieux de vote, le retard dans le démarrage des opérations électorales a été bien moindre qu'au premier tour ;
- L'utilisation de listes électorales manuscrites, contrairement aux dispositions formelles du code électoral (article 11, al.1),
- La présence des forces de sécurité au début des opérations électorales puis, leur extrême discrétion, pour ne pas dire leur absence, dans nombre des bureaux de vote visités ;
- Le bon déroulement des opérations de dépouillement, conformément aux dispositions légales ;
- Le nombre élevé de bulletins nuls ;
- Le travail et le déploiement, sur toute l'étendue du territoire, des membres de la Cour Constitutionnelle, et des représentants de la CENA et de la HAAC ;

- L’efficacité et la rapidité de la circulation de l’information, et les stratégies effectives de gestion par la CENA, notamment la résolution des problèmes qui se sont posés le jour du scrutin ;
- Les stratégies de déploiement et de surveillance du processus électoral mises en œuvre par les organisations de la société civile ;

## **V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **A. Conclusions**

Au terme de son observation du scrutin présidentiel de mars 2001 en République du Bénin, la mission de la Francophonie :

- Salue le rôle majeur des médias
- Apprécie la détermination des institutions et des différents acteurs à inscrire leur action dans la poursuite pacifique du processus conformément aux textes et au dispositif institutionnel ;
- Relève, toutefois, à cet égard, des lacunes, des imprécisions dans le système juridique en vigueur, méritant selon eux, une étude approfondie qu’ils comptent remettre en parallèle avec le rapport circonstancié de la mission, au Secrétaire Général, dans un souci d’échange d’expériences et de réflexion partagée, conforme à l’esprit et aux engagements consignés dans la Déclaration de Bamako

### **B. Recommandations**

Dans le cadre du suivi de la Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000, par l’ensemble des États membres de l’Organisation Internationale de la Francophonie, et notamment sur la base de l’engagement des États francophones, pour la tenue d’élections libres, fiables et transparentes, de « s’attacher au renforcement des capacités nationales de l’ensemble des acteurs et des structures impliquées dans le processus électoral », et de « s’assurer que l’organisation des élections relève de la compétence d’organismes crédibles dont l’indépendance est reconnue par tous », la mission recommande :

- d’envisager de procéder à une adaptation des textes pertinents en vue d’apporter les corrections qui sembleraient nécessaires aux dysfonctionnements constatés à l’occasion de l’élection présidentielle de 2001, notamment en ce qui concerne les délais de recours à l’issue du premier tour, qui doivent prendre en compte les délais de comptabilisation des résultats, et en ce qui concerne les désistements,
- de regrouper les textes électoraux, législatifs et réglementaires, élaborés à chaque scrutin, dans un code électoral permanent,
- d’assurer la permanence de cette Institution en prévoyant, entre les périodes électorales, une structure autonome légère disposant de la possibilité, en période électorale, de mobiliser le concours des personnels supplémentaires nécessaires,
- de garantir la neutralité et l’indépendance de l’Institution,
- de résoudre le problème des listes électorales, en donnant mission à la CENA d’élaborer, en dehors des périodes électorales, et en liaison avec les organismes chargés de la mise en place d’un état civil, un fichier électoral informatisé, et d’en assurer la mise à jour permanente,
- fournir à la Cour constitutionnelle la totalité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l’accomplissement de ses missions de contrôle et de régulation, pour conforter sa crédibilité et assurer la reconnaissance de son indépendance par tous,
- mettre en œuvre les dispositions légales nécessaires, ainsi que les dispositifs de contrôle, pour assurer, de manière transparente, le financement sur fonds publics, des élections,

L’existence d’une liste électorale informatisée qui aurait établi aussi bien pour la Cour et la CENA, le nombre exact d’inscrits, la mise en place dans les délais légaux de la CENA qui aurait ainsi disposé du temps nécessaire pour le recensement des électeurs, auraient probablement permis d’éviter la cacophonie qui a existé au niveau des chiffres.