

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 30 MARS 1999

INTRODUCTION

Son excellence, M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, a répondu favorablement à une requête présentée par les autorités du Bénin pour l'envoi d'une mission d'observation des élections législatives qui ont eu lieu le 30 mars 1999.

Pour donner suite à cette demande, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, en concertation avec l'APF, a constitué une délégation de quatre parlementaires et d'experts représentant l'Afrique, l'Amérique et l'Europe. La mission de la Francophonie, présidée par Me Salek Ould Abdel Jelil, Premier vice-président du Sénat de Mauritanie, s'est rendue au Bénin du 25 mars au 2 avril 1999 et était composée des membres suivants :

- Mme Fatima Houda-Pepin, députée, Assemblée nationale du Québec, Canada (Québec/APF);
- M. Bernard Dussaut, sénateur de la Gironde (France/APF);
- M. Mamadou Ndiaye, député, Assemblée nationale (Sénégal/APF);
- Me Jacques Bourgaux, président de l'action juridique internationale, (Communauté française Wallonie-Bruxelles, Belgique);
- M. Jean Jacques Versière, ancien chef de mission (France);
- M. Jacques Drouin, adjoint au directeur général des élections du Québec (Canada).

La délégation de la Francophonie était appuyée par un comité de coordination dirigé par M. Philippe Péjo, conseiller à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (Secrétariat général). Sur place, à Cotonou, M. Pasteur Nzinahora, directeur du Bureau de l'Agence de la Francophonie pour l'Afrique de l'Ouest (BRAO) et son collaborateur M. Yao Danklou ont assuré l'organisation logistique de la mission et la liaison avec les autorités béninoises.

Le mandat de rédiger le présent rapport a été confié à Mme Fatima Houda-Pepin, députée à l'Assemblée nationale du Québec (Canada), assistée par Me Jacques Bourgaux, président de l'Action juridique internationale.

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE POLITIQUE ET LE CADRE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 30 MARS 1999

I. LE CONTEXTE POLITIQUE

1. Bref rappel historique

Ancienne colonie française, le Dahomey a accédé à l'indépendance le 1er août 1960. Cette même année, les leaders des trois principaux partis (MM. Apithy, Ahomadegbe et Maga) décident la fusion de leurs formations pour la constitution du gouvernement. Crises politiques et coups d'Etat militaire se succèdent jusqu'en 1979.

S'appuyant sur la mauvaise situation économique du pays et sur la montée du nationalisme dahoméen, le 26 octobre 1972, le commandant Kérékou prend le pouvoir et constitue le Conseil de la révolution.

En 1975, le Dahomey adhère à l'idéologie marxiste-léniniste et devient la République populaire du Bénin, puis en 1990, la République du Bénin.

En 1989, et à la suite d'agitations dans tous les milieux sociaux, le marxisme-léninisme est rejeté. Du 19 au 28 février 1990, près de 500 représentants de toutes les couches sociales et de toutes les sensibilités se sont réunis dans une conférence dite des « forces vives de la nation », présidée par Monseigneur Isidore de Souza. Ils se sont mis d'accord pour démettre l'ancien gouvernement « révolutionnaire », dissoudre l'Assemblée nationale et élire un nouveau Premier ministre, Nicéphore Soglo, ancien administrateur à la Banque mondiale. Le général Kérékou est alors demeuré président de la République et chef de l'Etat, mais sans être chef de gouvernement, ni chef de l'armée.

Dans un délai d'un an, la nouvelle équipe a pu faire voter une Constitution garantissant les libertés d'association, d'opinion et de presse ainsi qu'une réelle séparation des pouvoirs. Elle a aussi organisé, sur la base de cette constitution nouvelle, des élections libres et démocratiques qui ont fait passer dans les faits un discours généreux de lutte contre la torture et la violation des droits de la personne. Tous les détenus politiques ont été libérés, les exilés sont rentrés au Bénin et la langue de bois a disparu des journaux et de la télévision. En mars 1990, les écoles ont été rouvertes après plus d'un an de fermeture et les fonctionnaires en grève ont repris le travail.

C'est dans ce contexte que le 21 mars 1991, M. Nicéphore Soglo, fut élu président de la République à l'issue d'une campagne où s'était présentée une dizaine de candidats, dont l'ex-président, Mathieu Kérékou.

Cette élection mettait un point final au régime marxiste-léniniste et ouvrait la voie désormais à une économie de libre marché. Ce nouveau gouvernement a renoué des liens solides avec le monde occidental, l'Asie et l'Afrique, et plus particulièrement avec la Corée du Sud, la Thaïlande et le Maroc avec qui tout lien avait été rompu durant le régime marxiste-léniniste. Enfin, les relations furent reprises avec Israël et le gouvernement du Nigeria, son allié commercial le plus important, fut reconnu par le Bénin.

À l'approche des élections législatives prévues pour février 1995, les relations entre le président Soglo et l'Assemblée nationale sont devenues plus tendues. Le budget de 1994, présenté par le président, a été bloqué par l'Assemblée nationale, ce qui a obligé M. Soglo à soumettre le problème à l'arbitrage de la Cour constitutionnelle.

Le 18 mars 1996, le Président Nicéphore Soglo a perdu le pouvoir en faveur de son ancien adversaire, le Général Mathieu Kérékou, qui a remporté le second tour des élections présidentielles avec 52,4 % des voix. Il a alors contesté énergiquement ces résultats en dénonçant ce qu'il a appelé « une vaste conspiration contre la démocratie », mais son parti (La Renaissance du Bénin) a fait un retour en force lors des législatives du 30 mars 1999. Ces élections interviennent au terme d'un mandat de 4 ans et mettent en présence 5 810 candidat(e)s appartenant à 35 partis ou alliances de partis, répartis dans 24 circonscriptions, pour pourvoir 83 sièges à l'Assemblée nationale du Bénin, chaque circonscription élira de 2 à 5 députés.

2. Profil économique

L'agriculture est la première activité du pays. Les productions végétales et l'élevage permettent une balance agricole à peu près équilibrée. Les activités des secteurs secondaires sont limitées, même pour le pétrole dont les réserves s'épuisent. La production hydroélectrique est en croissance, ce qui permettra au Bénin de ne plus importer d'électricité du Ghana. Le pays cherche à privatiser ses entreprises, mais trouve difficilement acquéreurs dans certains cas. Les femmes jouent un rôle déterminant dans l'économie du Bénin tant dans le monde rural qu'en milieu urbain. Elles sont particulièrement actives dans le commerce de détail.

Le pouvoir béninois donne une impulsion aux affaires et à la mise en place d'un système bancaire efficace. Les effets de la dévaluation du franc CFA se sont faits sentir sur le taux d'inflation en 1994 et 1995. Un programme d'ajustement structurel renforcé (PASR), dont l'objectif était de parvenir à une croissance annuelle de 4 % et de contenir l'inflation à 3 % a été mis en place en 1995. Malgré une croissance réelle du PIB de 5,4 % et un taux d'inflation de 4 %, en 1997, la cote de crédit du Bénin a chuté de 1,5 en mars 1995, ce qui fait passer le pays de la 22e à la 23e position des pays africains.

L'économie du Bénin dépend largement de son premier produit exporté le coton, qui constitue 52 % du total de ses exportations. Ses principaux clients sont le Brésil et le Portugal, tandis que la France demeure son principal fournisseur avec 21,5 % du total de ses importations.

La croissance de l'économie béninoise a enregistré une baisse en 1998 par rapport à 1997, passant de 5,7 % à 4,5 %. Malgré les efforts consentis, l'économie demeure tributaire de l'aide extérieure dans une proportion de 30 % et 33 % des Béninois vivent sous le seuil de la pauvreté selon un rapport du ministère du Plan.

L'un des fléaux qui ronge l'économie béninoise et dont les observateurs étrangers ont été saisis lors de leurs entretiens avec les autorités rencontrées, touche la problématique de la corruption.

Dans une dépêche de l'AFP publiée le 28 mars 1999, à la veille des élections législatives et intitulée « L'économie béninoise mise à rude épreuve par la corruption », on peut lire qu'il s'agit là d'un « sport national » au point que le président Kérékou ait décidé, à son retour au pouvoir en avril 1996, de créer une cellule de « moralisation de la vie publique », placée sous son autorité directe.

Par ailleurs, un rapport du ministère des Finances indique que l'État béninois perd 25 % de ses recettes annuelles à cause de la fraude et de la corruption. On note également que seuls 10 % des contribuables paient leurs impôts à l'État.

3. Profil socio-économique du Bénin

Données générales 1997

Nom officiel	République du Bénin
Date d'indépendance	Le 1er août 1960 (garde le nom de Dahomey jusqu'au 30 novembre 1975 : devient alors République populaire du Bénin, puis République du Bénin en 1990)
Population (millions hab.)	5,9 millions
Superficie (km)	1 667 926
Capitale (millions hab.)	Porto Novo (0,18) (capitale officielle)
Autres villes principales (millions hab.)	Cotonou (0,5) (capitale politique)
	Parakou (0,066)
	Abomey (0,054)
	Natitingou (0,056)
Nombre de francophones (millions)	0,47, soit 8 % de la population du Bénin
Membre de la Francophonie (date d'adhésion)	État membre depuis mars 1970
Langue(s) parlée(s)	Français (off.), fon (Centre et Sud), yorouba (Est), mina (Ouest), somka (Nord), dendi, bariba, goun, adja, pila-pila
Religion(s)	Animiste (50 %) et pratique du vaudou (le vaudou est devenu la religion d'État en 1996); chrétienne (20 %) : catholiques et protestants (Sud); musulmans (15 %) : Nord.

PIB (milliards \$ EU)	2,17
Monnaie	Franc CFA

3.

Sources : État du monde 1998, Encyclopédie Encarta 1998 Agence de la Francophonie le 21 décembre 1998.

II. LE CADRE JURIDIQUE ET TECHNIQUE

1. La constitution béninoise

La Conférence nationale dite des « forces vives de la nation », convoquée par décret 90,40 du 23 février 1990 (et installée le 19 février 1990 par le Président de la République de l'époque) et présidée par le défunt archevêque de Cotonou Monseigneur Isidore de Souza, a élaboré une charte nationale qui servira de base à l'élaboration d'une constitution transitoire après avoir « constaté » la caducité de la Loi fondamentale de 1977.

La nouvelle constitution - élaborée par une commission ad hoc et approuvée par le Haut conseil de la République (HCR) qui, dans le cadre de la transition démocratique, avait été investi du pouvoir législatif et avait également été présidé par Monseigneur de Souza - a été adoptée, par référendum populaire le 2 décembre 1990, par 93,2 % des suffrages exprimés et promulguée par le président de la République.

Cette constitution (comportant 159 articles) organise l'État de droit en République du Bénin, garantit le pluralisme politique, définit les structures démocratiques et prévoit toute une série de dispositions permettant d'assurer la protection des droits fondamentaux. Ainsi, elle intègre, dans le droit béninois, au plan constitutionnel, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples adoptée par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1981, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986.

La Constitution béninoise, œuvre collective d'une société voulant « tourner la page » du système de parti unique, après avoir proclamé l'indivisibilité, la laïcité et le caractère démocratique de la République (article 2) et que la souveraineté nationale appartient au Peuple, qui l'exerce par des représentants élus et par voie de référendum (les partis politiques concourant à l'expression du suffrage), fait figurer les droits et les devoirs de la personne humaine dès son titre II (articles 7 à 40).

Elle consacre, enfin, tout le titre VI au Pouvoir judiciaire (articles 125 à 138) en prévoyant qu'il est « indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». C'est le Président de la République qui est garant de l'indépendance de la justice étant « assisté par le Conseil supérieur de la magistrature » (article 127).

2. Les Institutions de la démocratie

Il convient ici d'évoquer :

a) une Cour suprême (article 131), qui est la plus haute juridiction de l'État en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'État. Elle est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

b) une Haute Cour de justice (articles 135 et suivants), compétente pour juger le président de la République et les membres du Gouvernement pour faits graves (les juridictions de droit commun pouvant connaître des infractions pénales commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions).

c) Une Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) (articles 142 & 143). Cette institution a connu des développements divers et a été organisée par deux lois organiques (loi no 92-021/21/08/92 et no 92-018/27/04/94 portant amendement de la précédente) et dans le contexte nouveau de la loi no 97-010/20/08/97 portant libéralisation de l'espace audiovisuel (avec dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication) en République du Bénin.

Il est à relever que la loi no 98-034/15/01/99 portant règles générales pour les élections du 30 mars 1999 prévoit en son article 37 que « les candidats et les partis politiques peuvent utiliser pour leur campagne les médias d'État : radio, TV et presse écrite » et que la HAAC « veille à l'accès équitable aux médias d'État de tous les candidats et partis politiques admis à prendre part aux élections ». L'actuelle HAAC a été installée le 14 juillet 1994 pour une durée de 5 ans officiellement.

Sa composition est de 9 membres (3 désignés par le Chef de l'État, 3 nommés par le bureau de l'Assemblée nationale, 3 élus par les 6 autres membres à titre de leurs compétences en presse écrite, audiovisuelle et comme techniciens).

La HAAC, qui s'exprime par des décisions applicables en droit béninois, a, notamment, pris les décisions no 98-050 du 17 juin 1998 (modifiant une précédente disposition de 1995) relative à l'organisation de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias du service public, 99-007 portant réglementation de la pré-campagne et de la campagne médiatiques pour les élections législatives du 30 mars 1999, ainsi que 99/016 portant

¹ Personnes utilisant quotidiennement le français (Haut conseil de la Francophonie, Rapport 1990).

autorisation de diffusion pour les radios rurales locales, associatives et confessionnelles des messages d'éducation civique de la CENA et 99-019 interdisant la programmation et la diffusion par les organes de presse de service public de certaines catégories d'émissions en période de campagne électorale.

d) La Cour constitutionnelle qui se voit attribuer un rôle extrêmement important (titre V - articles 114 à 125), étant « la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle ». Elle est juge de la constitutionnalité des lois et décrets. Elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques et est reconnue, constitutionnellement comme ayant un rôle d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. De même elle peut être saisie avant la promulgation des lois, par le président de la République ou tout membre de l'Assemblée nationale. Tout citoyen peut également la saisir sur la constitutionnalité des lois soit par action directe, soit à posteriori, à l'occasion d'un procès par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité.

La Cour est composée de 7 membres dont le mandat est de 5 ans (renouvelable 1 fois), 4 étant élus par l'Assemblée nationale et 3 nommés par le président de la République.

L'indépendance réelle, dont fait preuve la Cour depuis son installation ainsi que la qualité de ses décisions conforme à ses missions, ont pour conséquence que son autorité et sa légitimité sont unanimement reconnues par tous les acteurs de la vie politique et par la population béninoise. Elle est un fondement essentiel du dispositif constitutionnel actuel. La loi organique no 91-009/04/03/91 fixe son organisation et ses règles de fonctionnement, la Cour s'étant dotée, par ailleurs d'un règlement intérieur.

Ces différentes institutions ont bénéficié depuis 1994, compte tenu de leur importance dans l'approfondissement de la démocratie et de l'Etat de droit au Bénin, ainsi que de leur dynamisme, d'un appui significatif de la part de l'Agence de la Francophonie.

3. Le rôle de la Commission électorale nationale autonome (CENA)

Émanation d'une volonté politique nationale et d'un choix de mode d'organisation et de contrôle des élections tant législatives que présidentielles, la CENA a été instituée, en vue des élections législatives du 5 février 1995, par la loi no 94-013 « portant règles générales pour les élections du président de la République et les membres de l'Assemblée nationale », adoptée (en 2^e lecture) le 21 novembre 1994 et promulguée par le président de la République le 17 janvier 1995 après avoir été approuvée par la Cour constitutionnelle le 23 décembre 1994. Cette loi a mis en place de nouvelles structures de gestion électorale, non assurée par le ministère de l'Intérieur.

Il y a eu en fait, 3 CENA, la structure telle que prévue actuellement par les textes n'ayant pas de caractère permanent entre 2 élections. Une première CENA a été installée le 3 février 1995, la deuxième le 19 janvier 1996 (qui organisait les élections présidentielles de mars 1996) et la troisième qui s'est occupée de l'organisation des élections législatives du 30 mars 1999, installée quant à elle le 26 janvier 1999 par la Cour constitutionnelle.

Pour la première fois en 1999, tous les membres de la CENA ont prêté serment devant cette haute juridiction et se sont engagés à servir la nation béninoise avec honnêteté, impartialité, rigueur et sans arrière pensée politique.

Aux termes de la loi no 99-015/12/03/99 modifiant et complétant la loi no 98-034/15/01/99, portant règles générales pour les élections, il est prévu que :

– La CENA est composée de 23 personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique (chaque titulaire ayant un suppléant) et choisies à raison de 3 par le Gouvernement, 15 élus par l'Assemblée nationale, 4 magistrats (ayant au moins 10 ans d'expérience professionnelle) élus en assemblée générale des magistrats ainsi qu'un représentant élu par la Commission béninoise des droits de l'Homme. La CENA élabore et adopte son règlement intérieur et procède à l'élection des membres de son Bureau (7), les 16 autres membres assurant la coordination avec les Commissions électorales départementales (CED).

– Au niveau départemental est créée une Commission électorale départementale (CED) composée de 9 membres. Ceux-ci sont désignés de la même manière que pour la CENA dans une proportion de 1,5,2 et 1 (article 43 de la loi). Il y a actuellement 12 départements au Bénin.

– Au niveau local, sont installées des Commissions électorales locales (CEL), constituées pour chaque CEL des communes de droit commun de 7 membres et pour les communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo, Parakou) de 15 membres. Les membres de la CEL sont nommés par la CENA sur proposition de la CED concernée (article 44 de la loi).

La Commission électorale nationale autonome (CENA) est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote.

Elle centralise les résultats des élections législatives, présidentielles et locales (qui n'ont pas encore eu lieu) et a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote.

Aux termes de l'article 46 de la loi, elle est chargée, après avoir centralisé les résultats pour l'ensemble du territoire national, de les transmettre à la Cour constitutionnelle pour vérification de la régularité des opérations électorales, examen de réclamations et proclamation des résultats définitifs, assurée par cette seule cour.

Elle jouit également d'une autonomie de son budget et dispose d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, au Parlement et aux départements ministériels, sous réserve des dispositions contraires prévues par la Constitution du 11 décembre 1990 (notamment les articles 49 alinéa 2 et 117, 1er et 2e alinéas) et par la loi 91-009/04/03/91 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle (qui notamment stipule que c'est la Cour, en cas de contestation sur la régularité des élections qui statue et veille à la régularité du scrutin).

Les élections du mardi 30 mars 1999 (prévues au départ du processus électoral au dimanche 28 mars 1999, mais reportées pour des motifs religieux à savoir la fête musulmane de la Tabaski) ont été organisées dans le cadre légal de la nouvelle loi no 98-036/15/01/99 portant modification de la loi 94-015/27/01/95 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale. Le nouveau dispositif électoral prévoit que le nombre de députés est fixé à 83 et que le territoire national est divisé en 24 circonscriptions électorales. La loi nouvelle modifie ainsi les articles 7 (relatif aux questions de vacance isolée d'un député par décès, démission, etc. et les conséquences d'une invalidation - annulation de l'élection d'un député), 11 (conditions pour être candidat, incompatibilités de certaines fonctions pour être candidat dans une circonscription où ces fonctions sont exercées) et 21 (incompatibilités avec le mandat de député).

La loi nouvelle fixe que la campagne électorale est ouverte à 00 heure le 15e jour précédent le scrutin et est close la veille de celui-ci à minuit ainsi que les mesures de sécurité, confiées au ministère de l'Intérieur (en collaboration avec le ministère de la Défense).

Les circonscriptions électorales sont portées à 24 (au lieu des 6 départements électoraux précédemment) et comptent dorénavant 7 060 bureaux de vote répartis sur tout le territoire national qui, également font fonction de bureaux de dépouillement.

Le recensement électoral, dans un contexte où les citoyens béninois ne disposent pas en majorité d'une pièce d'identité, a été conduit par la CENA (via les CED et CEL installées dans les chefs lieux des anciens départements) par 21 000 agents recenseurs en 10 jours (du 22 février 1999 au 3 mars 1999). Ce recensement a permis l'inscription de 2 769 323 électeurs (sur une population estimée en âge de voter c'est-à-dire de plus de 18 ans de l'ordre de 2 800 000) pour une population globale de 5 882 561 en 1999 selon l'Institut national de statistique et d'économie appliquée (INSEA).

Le déroulement des élections du 30 mars 1999 a été fixé également de 7 heures à 17 heures sur toute l'étendue du territoire national (avec une interprétation de la CENA qui consiste à prévoir une ouverture des bureaux durant 10 heures en cas de retard dans le début des opérations).

Il faut relever que les dispositions électorales nouvelles de la loi no 98-036/15/01/99 ont été promulguées par le président de la République après 3 séances de vote de l'Assemblée nationale (17 septembre 1998, 24 décembre 1998 et 13 janvier 1999) en raison des décisions rendues par la Cour Constitutionnelle quant à la mise en conformité constitutionnelle des nouvelles lois votées (décisions DCC98-090/07/12/98 et 99-003/08/01/99).

Enfin, il faut situer également le processus électoral actuel dans le cadre de la mise en place de nouvelles structures décentralisées de l'État béninois, conformément à des engagements pris par le monde politique depuis plusieurs années. Ainsi, la loi 97-028/15/01/99 portant organisation de l'administration territoriale (adoptée en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 4 août 1997, ayant fait l'objet de plusieurs autres votes et discussions suite aux décisions de mise en conformité de la Cour constitutionnelle) et celle no 97-029/15/01/99 portant organisation des communes en République du Bénin. Cette dernière loi est un tournant dans l'organisation de l'État de droit et stipule explicitement en son article 2 « la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». Le texte nouveau prévoit au sein des communes des arrondissements, eux-mêmes divisés en quartiers de villes dans les zones urbaines ou en villages dans les zones rurales.

III. LA PRÉPARATION DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

1. Le calendrier électoral

L'organisation des élections législatives au Bénin est confiée à la Commission électorale nationale autonome (CENA) qui dispose d'une structure décentralisée au niveau des départements, des sous-préfectures et des communes. C'est la CENA qui a élaboré et adopté le calendrier électoral des législatives du 30 mars 1999, qui se présente comme suit :

- Le 8 février 1999 : installation des Commissions électorales départementales (CED) dans les chefs-lieux des anciens départements;
- Le 12 février 1999 à 00 heure : dépôt des dossiers de candidature par les partis ou alliances de partis dans les CED ou à la CENA;
- Le 26 février 1999 à minuit : fin de dépôt des dossiers de candidature par les partis ou alliances de partis dans les CED ou à la CENA;
- Du 22 février au 3 mars 1999 : établissement des listes et registres électoraux;
- Le 5 mars 1999 : publication de la liste des candidats titulaires et leurs suppléants;

- Le 8 mars 1999 : affichage des listes électorales;
- Le 13 mars 1999 : rencontre avec les partis ou formations politiques;
- Le 14 mars 1999 à 00 heure : début de la campagne électorale;
- Le 28 mars 1999 à minuit : fin de la campagne électorale;
- Le mardi 30 mars 1999 : élection des députés dans les circonscriptions électorales.

2. Le coût et le financement des élections

2.1. Financement des partis politiques

Les moyens financiers dont disposent les partis politiques sont variés. Lors des entretiens que les membres de la délégation francophone ont eu avec les représentants des partis politiques, le financement est un point qui revenait constamment dans la discussion. On nous a signalé que certains partis dans la course avaient des moyens financiers considérables.

La loi prévoit que chaque candidat ait le droit de dépenser 3 millions de francs CFA durant la campagne. L'État, selon certaines conditions, rembourse une partie de ces dépenses.

Le budget de la campagne de chaque parti doit être déposé préalablement à la cour constitutionnelle. Les dépenses réelles de chaque candidat doivent également être déposées dans les 60 jours suivant la date du scrutin.

Les sources de financement des partis demeurent quant à elles inégales, certains partis pouvant compter sur des contributions généreuses des compagnies, alors que d'autres ont davantage recours au financement populaire et à la vente de cartes d'adhésion.

2.2. Le coût des élections

Dans sa lettre du 15 janvier 1999 adressée au Secrétaire général de la Francophonie, le Ministre des Affaires étrangères estimait le coût des élections à 5 212 679 220 CFA, dont :

- 2 878 373 320 sur le budget national;
- 2 334 305 900 sur appuis externes (à trouver et à négocier).

Cette estimation a connu des révisions inévitables :

- à l'origine les crédits prévus se limitaient à 2 milliards de Francs CFA :
- 1 milliard CFA au titre de l'exercice 1998, engagé à la fin de l'année dernière pour des acquisitions nécessaires à la préparation des élections;
- 1 milliard sur l'exercice 1999.
- Par la suite, les crédits ont été portés à 5 212 679 220 CFA, et enfin réduits à 4 700 262 200 CFA.

Ce budget devait être affecté de la façon suivante :

1) CENA 3	3 547 262 200
2) Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)	40 000 000
3) ORTB	318 000 000
4) Cour suprême	46 000 000
5) Cour constitutionnelle	73 000 000
6) Ministère de l'Intérieur et de l'administration territoriale	580 000 000
7) Ministère de la Culture	77 000 000
8) Ministère de la Justice	19 000 000

Un tel budget appelle deux remarques :

- Il est incomplet car il n'intègre pas certaines contributions mises en œuvre directement par les bailleurs de fonds et les ONG ;
- Il est imprécis puisqu'il comprend des opérations qui entreront dans le cadre de la préparation des élections communales ultérieures.

Concernant la CENA, les crédits prévoient trois catégories de dépenses :

Matériel	1 732 233 000
Fournitures de bureau	109 302 200
Personnel	1 605 627 000
Plus une ligne « imprévus »	100 000 000

Soit un total 3 547 262 200 CFA

2.3. Contribution de la communauté internationale au financement des élections législatives

Une dizaine de sources de financement y a contribué :

Ces contributions représentent un apport de 1 985 940 000 CFA pour le financement extérieur soit 2 714 322 200 CFA laissés à la charge du budget national.

	(millions de Fr CFA)
UNION EUROPEENNE Par remboursement (sur les crédits d'aide budgétaire) Le 1 milliard de Fr.CFA de dépenses d'investissement liées aux élections et inscrites dans le budget national Ces remboursements de dépenses préfinancées par le Bénin s'effectueront en juillet 1999.	1 000
FRANCE Affectés à la fourniture des isoairs	100
CANADA Appui à l'IFES pour : – assurer la formation de 20 000 agents recenseurs – assurer la formation de 20 000 agents de bureau de vote – le financement des deux guides pratiques – Appui financier à la CENA pour la production de 20 000 copies du guide des membres des bureaux de vote et le guide de l'agent recenseur – Financement de la publication du Recueil des textes fondamentaux – Appui financier à la HAAC pour superviser les radios rurales et locales, les radios communautaires et commerciales durant la pré-campagne et la campagne électorale du 30 mars	80
U.S.A.I.D. Fourniture de matériel (encre indélébile) Appui à l'IFES Appui à des ONG pour l'observation	500
P.N.U.D. Soutien technique d'un expert-informaticien et matériel informatique	16
DANEMARK Fourniture de 8 000 urnes transparentes : 90 M Appui à l'ONG « Repat » qui a formé une centaine d'observateurs nationaux : 25 M	115
PAYS-BAS Contribution au financement des bulletins de vote	30
SUISSE Financement du « Repat » pour des opérations de formation	16
R.F.A. Fondation Conrad Adenauer soutien à la sensibilisation et à la formation d'observateurs nationaux	45
FRANCOPHONIE (voir détails en annexe) Soutien à la CENA : 44,68 Soutien à la HAAC : 24,25 Soutien au Ministère de l'Intérieur : 15	_83,93

Ces contributions représentent un apport de 1 985 940 000 CFA pour le financement extérieur soit 2 714 322 200 CFA laissés à la charge du budget national.

Il faut noter que les modalités de la contribution significative de la Francophonie ont été identifiées à l'occasion de la mission accomplie par Madame Christine Desouches, Délégué aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, en février 1999, afin d'inscrire cette contribution dans le cadre des actions engagées par l'Agence à l'occasion des précédentes élections, ainsi que dans celui des annonces déjà présentées par les autres partenaires au développement du Bénin, sous la coordination du PNUD.

IV. MÉTHODES DE TRAVAIL ET PARTICIPATION DE LA MISSION FRANCOPHONE D'OBSERVATION À LA COORDINATION INTERNATIONALE DES OBSERVATEURS

1. Séances internes de travail et de concertation

La délégation francophone a mené ses opérations de façon autonome en concertation avec le PNUD qui coordonnait l'ensemble des missions d'observation étrangères sur le territoire du Bénin.

Les membres de la mission francophone ont convenu de se rencontrer quotidiennement pour faire le point sur l'état d'avancement de leurs travaux et échanger sur les entretiens qu'ils ont eus avec les autorités béninoises. Un suivi régulier a été établi avec la CENA, le PNUD, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) et les autres missions d'observation internationales.

Au cours de leurs séances de travail journalières les membres de la mission ont débattu de la situation politique au Bénin et établi la liste des responsables qu'ils souhaitent rencontrer au niveau du gouvernement, des partis politiques, de la CENA, du PNUD, de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), des représentants diplomatiques et des ONG locales et internationales.

Dès le lendemain de leur arrivée à Cotonou, les membres de la mission francophone ont émis un communiqué de presse pour manifester leur intérêt à rencontrer les différents acteurs politiques béninois.

Le coordonnateur de la mission, M. Philippe Péjo a remis aux membres de la délégation un dossier d'information sur la situation politique au Bénin préparé par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie. D'autres documents ont été reçus lors de la séance d'information du 26 mars 1999, organisée par la CENA à l'intention des 280 observateurs.

Une grille d'observation a été élaborée dont plusieurs exemplaires ont été remis à chacun des membres de la mission pour y consigner ses commentaires le jour du scrutin.

Il a également été convenu de se déployer, dans la mesure du possible, dans différents départements par équipe de deux observateurs. C'est ainsi que la mission francophone a planifié d'être présente dans au moins cinq départements, soit le Littoral, les Collines, l'Atlantique, le Oueme et Borgou.

2. Participation à la coordination des bailleurs de fonds

Deux membres de la mission ont établi des contacts avec les représentants d'organismes et de pays qui ont contribué financièrement à l'organisation des élections, M. Jean-Jacques Versière pour le PNUD et M. Jacques Drouin pour le Canada. Ces rencontres informelles visaient à recueillir des informations sur les sources de financement de la campagne électorale et la contribution de la communauté internationale. Au terme de la mission qui a pris fin le 2 avril 1999, il n'a pas été possible de savoir avec exactitude le budget de l'élection. Cependant, des données ont été recueillies dans les jours qui ont suivi et demeurent malgré tout incomplètes.

3. Concertation avec les autres missions d'observation

Conformément aux recommandations du « Document portant principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections », la mission de la Francophonie internationale a établi des contacts avec les autres observateurs présents sur le territoire, notamment les Américains, les Canadiens, les Danois et les ONG locales.

L'observation des élections était assurée par des délégations étrangères et par des éléments nationaux formés à l'aide de différents fonds extérieurs. L'Union européenne a été sollicitée par les autorités béninoises mais n'a pas envoyé d'observateurs. Globalement, les effectifs de l'observation étaient de l'ordre de 280 personnes réparties comme suit :

USA	110 (incluant les nationaux)
Repat	100
Gerddes Afrique	33
Danemark	11
Francophonie	9
Canada	7 (recrutés localement)
AEDA	2
SOS Afrique	7
RFA	

(Fondation Conrad Aderauer)

2

Le président de la mission, Me Salek Ould Abdel Jelil a maintenu une relation directe et constante avec le représentant-résident du PNUD et le président de la CENA.

Les membres de la mission ont par ailleurs pris contact avec leurs représentations diplomatiques respectives, notamment la France et le Canada.

DEUXIEME PARTIE

L'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 30 MARS 1999

V. INTRODUCTION

La mission d'observation de la Francophonie déployée à l'occasion du scrutin du 30 mars a séjourné au Bénin, du 25 mars au 2 avril 1999.

Les membres de la mission sont arrivés à Cotonou alors que se préparaient les funérailles de Monseigneur Isidore de Souza, considéré par la classe politique tout entière comme le père spirituel de la démocratisation du Bénin. La mission coïncidait également avec la célébration de la Tabaski, l'une des principales fêtes musulmanes (l'Aïd El-Kebir).

Malgré ce contexte particulier et le fait que les principaux acteurs politiques étaient engagés en pleine campagne électorale – plusieurs ministres que nous aurions souhaité rencontrer étaient candidats aux législatives et faisaient campagne dans tout le pays – nous avons réussi à avoir des entretiens intéressants et diversifiés avec les personnalités dont la liste figure en annexe.

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

UNE MISSION FRANCOPHONE INTERNATIONALE OBSERVERA LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 30 MARS 1999

A l'invitation du gouvernement de la République du Bénin, adressée à S.E. M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de la Francophonie, une mission francophone d'observation est arrivée à Cotonou le 25 mars 1999, dans le cadre des élections législatives du 30 mars 1999.

Cette mission, conduite par Me Salek Ould Abdel Jelil, premier vice-président du Sénat de Mauritanie, est composée de parlementaires et d'experts désignés par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et l'Organisation internationale de la Francophonie :

- Mme Fatima Houda-Pepin, députée à l'Assemblée nationale du Québec, Canada (Québec/APF) ;
- M. Bernard Dussaut, sénateur de la Gironde (France/APF) ;
- M. Mamadou Ndiaye, député à l'Assemblée nationale (Sénégal/APF) ;
- Me Jacques Bourgaux, avocat, président de l'action juridique internationale, (Communauté française Wallonie-Bruxelles) (Belgique) ;
- M. Jean Jacques Versière, ancien chef de mission (France) ;
- M. Jacques Drouin, adjoint au directeur général des élections du Québec (Canada).

L'Agence de la Francophonie dans le cadre de la consolidation de la démocratie au Bénin a contribué financièrement à l'organisation de cette consultation électorale.

La coordination de la mission francophone internationale est assurée par M. Philippe Péjo, conseiller à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (Secrétariat général) avec le concours de M. Pasteur Nzinahora, directeur du Bureau de l'Agence de la Francophonie pour l'Afrique de l'Ouest (BRAO) et le soutien technique de M. Yao Danklou (gestionnaire du BRAO).

Appelée à rester plusieurs jours au Bénin, la mission rencontrera notamment des représentants des partis politiques ainsi que les institutions, les organes d'information et les organisations (société civile, ONG) concernés par le processus électoral. À l'issue des élections, des conclusions provisoires seront rendues publiques et un rapport sera remis au Secrétaire général de la Francophonie et au Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

En marge de cette mission, dans le cadre des échanges d'expériences sud-sud encouragés par l'Agence de la Francophonie, deux experts centrafricains, M. Bibesco Bouembo, président de la Haute autorité de la communication et M. Philémon Derant Lakoue, chargé de mission au ministère de la communication, suivent l'organisation technique du scrutin béninois dans la perspective du prochain scrutin présidentiel centrafricain prévu à l'automne prochain.

Cotonou, Hôtel Bénin Sheraton, le 26 mars 1999

VI. OBSERVATION AVANT LE JOUR DU SCRUTIN DU 30 MARS 1999

Durant les cinq premiers jours (du 25 au 29 mars 1999), les observateurs de la Francophonie ont multiplié les contacts et les entretiens avec les autorités béninoises pour recueillir le maximum d'informations et d'opinions en rapport avec les élections du 30 mars.

1. Séance d'information de la CENA

C'est ainsi que les membres de la mission ont participé, dans la matinée du 26 mars, à une séance d'information, co-présidée par le président de la CENA, M. Saïdou Agbantou et le représentant-résident du PNUD, M. Alfred Fawundu. Des explications ont été données quant au rôle de la CENA et du PNUD par rapport aux observateurs étrangers. Des documents et des « laissez-passer » leur ont été remis afin de leur faciliter l'accès aux bureaux de vote. Le dossier d'information de la CENA comprenait, entre autres, un recueil des textes fondamentaux (constitution, lois et règlements), un guide de l'électeur et une carte des 24 circonscriptions électorales.

Le représentant-résident du PNUD a précisé que les observateurs internationaux sont libres de leurs mouvements et agissent en toute indépendance par rapport à la CENA et au gouvernement béninois.

2. Rencontre au ministère de l'Intérieur

Au bureau du Ministre de l'Intérieur - lui-même candidat aux élections du 30 mars - la mission a été reçue par son directeur de cabinet, le 26 mars à 13 heures. Les échanges ont porté sur trois éléments : a) la sécurité, b) le climat général de la campagne électorale et c) le rôle du Secrétariat administratif permanent (SAP).

a) Pour ce qui est de la sécurité, une cellule de coordination unifiée a été créée regroupant des éléments de la police, de la gendarmerie, de l'armée et du ministère de l'Intérieur, avec des répondants dans chaque département, et une permanence au ministère de l'Intérieur à Cotonou;

b) Quant au climat général des élections, les autorités du ministère de l'Intérieur estiment que tout se déroule dans le calme, mais s'attendent à ce que certaines zones soient plus « chaudes » notamment Porto-Novo dans le département du Oueme au sud et Parakou dans le département de Borgou au nord;

c) Quant au Secrétariat administratif permanent, le ministère de l'Intérieur est très favorable à cette nouvelle structure créée à peine depuis 3 mois pour assurer une « permanence » entre les élections.

Le SAP est composé de 6 cadres nommés par le chef de l'État après avis de l'Assemblée nationale. Cette nouvelle structure - qui est loin de faire consensus - viendrait compléter le mandat de la CENA qui n'est que temporaire. On nous a signalé que par le passé, des listes électorales et du matériel avaient disparu alors qu'ils étaient sous la responsabilité de la CENA. Par ailleurs, les urnes dans les campagnes sont gardées en dépôt chez les chefs de villages, ce qui n'est pas nécessairement une solution idéale. La CENA n'est pas favorable à la création de ce secrétariat.

3. Rencontre du Président de la mission, Me Salek et du représentant Président du PNUD, M. Fawundou

Au cours de cet entretien, le représentant résident du PNUD a informé Me Salek Ould Abdel Jelil, que :

- Le Bénin est à sa troisième expérience de consultations populaires et que la population et les institutions impliquées commencent à maîtriser les règles du jeu démocratique;
- La campagne électorale s'est déroulée sans incidents majeurs, excepté un petit incident dans le nord du pays;
- Les forces de sécurité contrôlent bien la situation ;
- La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) a envoyé ses représentants à l'intérieur du pays pour s'assurer que les radios locales respectent bien la loi en ce qui a trait à la publicité électorale ;
- Le PNUD, à la demande du gouvernement béninois assure une coordination souple des missions d'observation étrangères.

Lors de cette rencontre, il n'a pas été possible d'avoir des informations complètes sur le financement des élections. Selon le représentant-résident du PNUD, ces données pourraient être disponibles une fois que le décaissement des contributions des partenaires a été effectué.

4. Rencontre avec le Président et le personnel de la HAAC

La HAAC est une institution majeure dans le contrôle du processus électoral au Bénin. C'est une instance constitutionnelle qui a pour rôle de surveiller le temps d'antenne de tous les intervenants politiques sur les réseaux de communication. Chaque liste de candidats a droit à 15 minutes de temps d'antenne à deux reprises durant la campagne (soit 30 minutes en tout). L'ordre et le moment de diffusion sont déterminés par tirage au sort.

La HAAC 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 ;
- veiller 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;
- garantir l'utilisation équitable et appropriée des organismes publics de presse et de communication audiovisuelle par les Institutions de la République, chacune en fonction de ses missions constitutionnelles et d'assurer, le cas échéant, les arbitrages nécessaires.

La HAAC a rendu deux décisions majeures en rapport avec des infractions à la loi électorale :

a) Une mise en demeure adressée à la radio communautaire, « La voix de la Lama » lui interdisant de diffuser des émissions politiques. En effet, en vertu de la loi, les radios rurales ne peuvent s'engager dans la campagne électorale.

b) Une ordonnance de cesser de publier un sondage dans un journal compte tenu du peu de fiabilité que l'on pouvait y accorder.

Des correspondants de la HAAC sont déployés dans les différents départements et alimentent le Secrétariat permanent à Cotonou. Les messages, y compris ceux des chansons, sont analysés et contrôlés. La propagande régionaliste est interdite.

La HAAC dispose d'une liste complète des radios, télévisions et journaux du Bénin. Elle est également en mesure de faire le lien entre les propriétaires des organes de presse et les partis politiques existant dans le pays.

5. Rencontre avec le Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême

La Chambre des comptes de la Cour suprême est chargée de contrôler le financement des partis politiques et les dépenses des campagnes électorales. Elle a exercé ce pouvoir à deux reprises déjà, lors des législatives de 1995 et des

élections présidentielles de 1996. Elle rend publiques les données relatives au financement de la campagne électorale dans le mois qui suit leur réception. Elle a publié en février 1999 un « Manuel à l'usage des responsables aux finances des partis politiques ».

Forte de ses expériences antérieures et constatant les défaillances du système de financement des partis politiques, la Chambre des comptes de la Cour suprême a soumis à l'Assemblée nationale, en juillet 1998, une série de propositions afin de modifier et de bonifier les lois 90-023, 94-013, 94-015 et 95-015 sur les partis politiques. Certaines dispositions pourtant très pertinentes n'ont pas été retenues par les législateurs.

La Chambre des comptes s'avère donc impuissante à exercer un contrôle rigoureux et transparent parce que la loi n'est pas suffisamment contraignante, ce qui fait dire à certains observateurs que les dépenses électorales s'apparentent à des « montages financiers ».

6. Rencontre avec Mme Linda Trudel, directrice de projet à l'IFES

La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) a contribué à développer des outils et des manuels destinés à la formation du personnel électoral.

L'IFES a ainsi formé 200 formateurs qui devaient à leur tour former 20 000 agents de bureaux de vote en prévision des élections du 30 mars.

Au moment où nous nous sommes entretenus avec la représentante de l'IFES, le 26 mars, la nomination des membres des bureaux de vote n'était pas encore complétée, ce qui constituait un élément d'inquiétude quant à la possibilité de former adéquatement des milliers d'agents en si peu de temps.

La confection de la liste électorale semble aussi poser quelques problèmes en ce qui a trait à sa fiabilité. Environ 2,7 millions d'électeurs se sont inscrits en 1999, chiffre sensiblement identique à celui de 1996. Selon diverses sources concordantes, il manquerait apparemment quelque 300 000 personnes qui auraient la qualité d'électeur mais dont les noms ne figurent pas sur la liste.

Un des problèmes majeurs qui nous a été exposé par différents intervenants touche l'identification des électeurs. En effet, la grande majorité des inscrits sur la liste électorale n'ont pas de carte d'identité tel que stipulé par la loi. Pour y remédier, les chefs de village émettent des jugements supplétifs attestant de l'identité des citoyens. La CENA est très consciente de ce problème et à l'intention de proposer au gouvernement d'établir un registre d'état civil et accélérer ainsi l'émission des cartes d'identité.

7. Visites au siège de la CENA et des Commissions électorales locales (CEL)

Des membres de la mission se sont rendus aux locaux de la CENA pour observer le chargement et la distribution du matériel électoral. C'est ainsi que M. Jacques Drouin, directeur adjoint des Élections du Québec a assisté au chargement des bulletins de vote dans les 4 x 4. Il a pu constater qu'au moins 100 000 bulletins de vote destinés aux bureaux de vote en périphérie de Cotonou et en régions éloignées, étaient déposés en bas d'un escalier avec un minimum de surveillance.

Par ailleurs, des visites sporadiques ont été effectuées aux sièges de certaines Commissions électorales locales (CEL) à la veille du jour de scrutin pour se rendre compte sur place de leur niveau de préparation.

À Porto-Novo et à Cotonou, les CEL visitées affichaient les listes de candidats sur les murs et semblaient prêtes pour le jour J. Les listes électorales étaient bien écrites à la main. Les noms des électeurs y apparaissaient par ordre d'inscription. Ainsi, le nom du premier électeur à s'être inscrit figure en tête de liste. On peut aussi voir, à l'aide d'un x dans la colonne correspondante, si l'électeur s'est inscrit en présentant une carte d'identité ou un jugement supplétif.

8. Rencontres avec les partis politiques

Les membres de la mission n'ont pas pu rencontrer les représentants de tous les partis politiques en présence à cause du court échéancier. Cependant, les principaux partis ont été rencontrés, notamment la Renaissance du Bénin (RB), le Parti social démocrate (PSD), le Mouvement africain pour la démocratie et le progrès (MADEP), le Parti du nouveau démocratique (PRD), Ensemble (liste nationale), le Parti du salut (PS) et l'Alliance pour le progrès (APP).

Tous les représentants rencontrés s'entendent pour dire que la campagne électorale se passe dans le calme, la transparence et le respect de la diversité d'opinion.

Les commentaires que nous avons recueillis ne laissent présager aucune confrontation majeure. Au contraire, chaque formation politique défendait ses messages avec les moyens et les méthodes qui lui étaient propres :

Ceux qui ont des députés-candidats misent sur leurs bilans, les autres mettent en avant des promesses allant de la réforme de l'éducation à la mécanisation de l'agriculture en passant par l'emploi, la valorisation des jeunes et l'amélioration de la condition féminine.

Les femmes ne sont pas nombreuses sur les listes de candidats. Certains partis en sont conscients et disent vouloir attirer des candidatures féminines. Tous réalisent cependant l'importance du vote des femmes et des jeunes, deux groupes-cible

explicitement visés par la publicité électorale. Un seul chef de parti s'est ouvertement exprimé contre l'équité envers les femmes en politique la qualifiant de « démagogie électoraliste ».

L'un des problèmes qui revenait souvent lors de ces rencontres touchait le financement de la campagne électorale. Les représentants des partis parlent ouvertement de « l'achat de conscience » des électeurs. Les attentes sont grandes à l'égard des élus et il semblerait que cela soit dans l'ordre des choses de « payer la bière » pour inciter les électeurs à voter du bon bord. Un des dirigeants d'un parti politique béninois a qualifié cet état des choses de « grand malheur de mon pays ». Toute la classe politique et les institutions concernées sont conscientes de ce problème et souhaitent un assainissement rapide de la situation.

Par ailleurs les membres de la mission francophone ont également observé la campagne électorale à travers les manifestations publiques qui se sont déroulées à Cotonou et constaté que les militants des différents partis politiques exprimaient leurs appuis dans la joie, l'ordre et le respect de leurs adversaires. Dans la plupart des cas, ces manifestations avaient l'allure de fêtes ponctuées de chants et de musique.

VII. L'OBSERVATION LE 30 MARS 1999 JOUR DU SCRUTIN

1. Déploiement de la mission francophone

Les 9 membres de la mission de la Francophonie se sont déployés dans huit (8) circonscriptions réparties sur douze (12) communes. Chaque équipe a visité en moyenne une quarantaine de bureaux de vote. Parmi les communes couvertes, on peut citer : Ouidah et Tori-Bossito (5ème circonscription), So-Ava (6ème circonscription), Nikki, Bembéréké, Sinendé, Parakou, Tchaourou et N'Dali (7 et 8 circonscriptions), Cotonou (15 et 16 circonscriptions), Porto-Novo et Pobé (19 et 22 arrondissements).

Le soir du 30 mars, les membres de la délégation se sont réunis à Cotonou pour partager leurs observations et préparer la conférence de presse du lendemain. Le président de la mission, Me Salek Ould Abdel Jelil, s'est rendu à la CENA pour faire part aux médias nationaux de ses commentaires.

2. Organisation matérielle du scrutin

2.1. Organisation et fonctionnement des bureaux de vote

Localisation des bureaux de vote

En milieu urbain, les bureaux de vote ont été installés principalement dans les écoles et les centres communautaires. En milieu rural, les bureaux de vote s'organisaient sous les arbres ou à des endroits facilement identifiables pour la population locale. Certains bureaux de vote ont été regroupés dans le même lieu. Dans certains cas, la signalisation des bureaux de vote était déficiente et leur localisation confuse. Ainsi par exemple, deux bureaux de vote à Badekparou Gorobaiu ont démarré seulement à 9 h 35 à cause d'une incompréhension entre les électeurs et les membres des deux bureaux de vote (1 et 2). Les premiers pensaient que le vote allait avoir lieu à la place publique alors que les seconds les attendaient à l'école du village. Il a fallu l'intervention d'un membre de la CEL pour transférer les bureaux de vote de l'école à la place publique, le vote a alors démarré avec plus de 2 heures et demi de retard.

Heures d'ouverture et de clôture du scrutin

Le vote devait s'exercer de 7 heures à 17 heures et durer 10 heures. Dans la plupart des bureaux de vote, on a noté des retards significatifs allant jusqu'à 3 heures avant l'ouverture officielle du scrutin. Ces retards sont dus essentiellement à l'approvisionnement tardif en matériel électoral. À l'arrivée des observateurs sur les lieux à 7 heures, ils ont constaté que les agents électoraux étaient aux prises avec des problèmes logistiques et techniques qu'ils essayaient de régler au mieux possible. À 17 heures, au moment de la clôture du scrutin, certains bureaux ont prolongé la période de vote pour permettre aux électeurs de récupérer le temps perdu le matin. Dans d'autres bureaux, la clôture s'est faite à 17 heures même si le vote a commencé avec 1 à 2 heures de retard. La loi et les règlements n'étaient donc pas appliqués de la même manière dans tous les bureaux de vote.

Matériel électoral

L'une des défaillances qui a été notée par plusieurs observateurs touchait précisément le matériel électoral.

Outre le fait que sa livraison ait souffert d'un retard important, dans plusieurs bureaux de vote le matériel était incomplet : y manquaient notamment l'encre rouge pour les encreurs, le tampon de vote, des bulletins de vote en quantité suffisante, des isoairs, des formulaires de procès-verbal, des listes électorales et des lampes dans les communes sans électricité, etc... Dans certains bureaux de vote, les isoairs n'étaient pas au bon endroit. Dans « les bureaux » en plein air, les isoairs n'étaient pas très fonctionnels, par exemple, la tablette support du cachet et de l'encreur tombait tout le temps. Quant à l'éclairage, plusieurs bureaux de vote n'avaient pas reçu les lampes à gaz.

Quand les bureaux de vote étaient équipés adéquatement, le matériel électoral comprenait entre autres :

– une urne en plastique transparent munie de trois cadenas métalliques ;

- un ou deux isoairs ;
- une liste électorale manuscrite ;
- un lot de bulletins de vote ;
- un flacon d'encre indélébile bleue ;
- un encreur rouge avec tampon pour voter ;
- un tampon de la CENA ;
- une lampe ;
- des formulaires de procès-verbal des opérations du vote.

2.2. Le bulletin de vote

Pour la première fois, lors des élections législatives du 30 mars 1999, le Bénin a expérimenté le bulletin unique. Plusieurs observateurs se demandaient si le passage du bulletin de vote multiple au bulletin unique allait poser des problèmes, mais les électeurs, ont bien réagi à ce nouvel outil. La CENA a publié un guide à l'intention des électeurs financé par l'Agence de la Francophonie qui explique clairement la façon de voter avec ce nouveau bulletin. Par ailleurs, ce bulletin en couleur était affiché dans la plupart des lieux publics et publié dans les journaux. Un film documentaire, financé également par l'Agence a été réalisé aux fins de la sensibilisation des électeurs.

Les 35 partis ou alliances de partis figuraient sur le bulletin avec leurs sigles, leurs noms et leurs emblèmes. Le seul problème constaté lors du dépouillement de vote, touche l'emblème de couleur rouge. Comme le cachet de vote était imbibé d'encre rouge, il était difficile d'identifier clairement la volonté exprimée par l'électeur quand il estampillait la case où la couleur rouge était prédominante.

2.3. Les membres de bureaux de vote

La nomination des membres devant agir dans les bureaux de vote ne s'est faite que tardivement. En effet, alors qu'ils auraient dû être désignés par la CENA avant le début de la campagne électorale (15 jours francs avant la date du scrutin), ces nominations n'ont eu lieu que deux ou trois jours avant. La formation du personnel électoral n'a pas pu se réaliser dans des conditions idéales.

Chaque bureau de vote était composé de 3 personnes :

- Le président, responsable de la gestion et de l'organisation matérielle du bureau de vote. Il vérifie le matériel électoral en présence des autres membres de son équipe et des représentants des partis politiques;
- Le secrétaire qui vérifie l'identité de l'électeur, biffe son nom sur la liste électorale une fois qu'il a exercé son droit de vote et appose le cachet « A voté » sur la carte d'électeur;
- L'assesseur qui garde l'urne et l'encre indélébile dans laquelle l'électeur trempe son pouce pour apposer son empreinte digitale en face de son nom sur la liste électorale.

Le personnel des bureaux de vote travaillait en équipe et tentait de résoudre les problèmes techniques avec un sens aigu de la responsabilité. Dans les bureaux où il manquait des isoairs, le personnel s'est organisé pour aménager des espaces en empilant parfois des tables ou des chaises. Là où les encreurs n'étaient pas imbibés, on a utilisé l'encre indélébile. Bref, on a tenté de bien faire pour pallier les carences matérielles du système.

2.4. Les représentants des candidats

Les partis politiques étaient adéquatement représentés dans les bureaux de vote. Leurs délégués étaient dûment mandatés par des autorisations écrites. Ils ont voté dans les bureaux où ils étaient accrédités à l'ouverture du scrutin. Partout où nous sommes passés, nous avons constaté une grande harmonie parmi les représentants des partis qui suivaient le déroulement du vote avec une grande vigilance. Ils étaient pour la plupart des jeunes dont une proportion significative de jeunes filles.

2.5. Les forces de sécurité publique

Les services de sécurité étaient très discrets et se tenaient loin des bureaux de vote. Une équipe de la Francophonie a visité un bureau de vote à Porto-Novo où les électeurs étaient essentiellement des militaires, ils ont exercé leur devoir de citoyens dans le calme. Des voitures de police faisaient la patrouille dans certaines zones mais n'ont pas eu à intervenir. Aucune plainte n'a été portée et les forces de l'ordre n'ont pas eu à intervenir.

3. Déroulement du scrutin

3.1. Les électeurs

Les électeurs se sont présentés en grand nombre dès 6 heures du matin devant les bureaux de vote. À 7 heures, de longues files d'attente étaient alignées dans le calme. Nous avons été frappés par le taux de participation des femmes, elles étaient nombreuses et patientaient de longues heures, parfois avec leurs bébés sur le dos sous un soleil de plomb. Les jeunes aussi ont participé activement au vote. Dans certains bureaux de vote, on a réservé une ligne aux personnes âgées, aux femmes enceintes et aux handicapés qui votaient en priorité avant les autres. Malgré les longues heures d'attente avant le

démarrage du scrutin, les électeurs ont fait preuve d'une grande compréhension et d'une patience exemplaire. Dans l'ensemble, le scrutin s'est donc déroulé sans incident sauf dans un cas, celui de Kossou dans l'arrondissement de Bembéréké, une localité de 818 électeurs pour un seul bureau de vote. Las d'attendre pendant de longues heures sous une chaleur accablante, certains électeurs ont quitté les rangs et sont rentrés chez eux sans avoir voté. Il semblerait que cette localité avait deux bureaux de vote lors des élections précédentes.

À Pobé, lors de la visite de la CEL qui dessert cinq communes, nous avons été informés que le poste d'Ossomou n'a pas pu être rattaché à Okoffin tel que proposé par la CENA à cause de l'éloignement (3 km de distance à parcourir pour les électeurs). Aussi la CEL de Pobé a décidé de le rattacher à Illoussa II à 500 m. Par ailleurs, les postes de Talala I (451 électeurs) et Talala II (335 électeurs) ont été omis par la CENA. La CEL de Pobé les a rattachés au poste de Adjegounde III (573 électeurs) à cause de leur proximité. Cette solution a engendré un autre problème, celui de la capacité de l'urne destinée à contenir 500 bulletins de vote, alors qu'au total le nombre des électeurs était de 1359. Or, le bureau de vote en question n'a pas pu obtenir une deuxième urne. Il fallait enfoncer les bulletins de vote déposés dans l'urne à l'aide d'un bâton pour contenir le maximum de bulletins.

3.2. Les conditions de déroulement de vote

Le vote s'est déroulé conformément aux dispositions de la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin. La séquence du vote se déroulait comme suit :

- a) L'électeur s'identifie auprès du secrétaire du bureau de vote qui vérifie s'il n'a pas de trace d'encre indélébile sur le pouce ;
- b) L'électeur présente sa carte d'électeur au secrétaire qui la confronte à la liste électorale. Il biffe son nom et conserve la carte d'électeur ;
- c) L'électeur prend un bulletin de vote se dirige vers l'isoloir. À l'aide d'un cachet en forme de V, il marque la case du parti de son choix et plie son bulletin ;
- d) L'électeur se dirige vers l'assesseur et place son bulletin plié dans l'urne. Il trempe son pouce dans la bouteille d'encre indélébile et retourne à la table du secrétaire pour apposer son empreinte digitale sur la liste électorale, en face de son nom ;
- e) Le secrétaire appose le crochet « A voté », sur la carte d'électeur ;
- f) L'électeur reprend sa carte et quitte le bureau de vote.

Dans certains bureaux de vote, on a constaté que l'assesseur n'était pas à son poste, l'urne était sans surveillance et placée hors de la vue du personnel électoral. À défaut d'avoir des encreurs imbibés, on a eu recours à l'encre indélébile. Dans certains bureaux, le cachet du vote n'était pas livré, on a utilisé le tampon de la CENA à la place et parfois les électeurs ont utilisé leur pouce pour marquer leur choix sur le bulletin de vote. Ailleurs, on a carrément laissé tomber le cachet pour voter avec le pouce. C'est le cas dans le bureau de vote no 3 de Wabakarou dans l'arrondissement de Ndali où les électeurs, les membres de bureau de vote et les représentants des partis ont, d'un commun accord, décidé de ne pas recourir au cachet et de voter en trempant le pouce dans l'encre indélébile qu'ils apposent sur le bulletin de vote.

À la clôture du scrutin, les documents électoraux ont été remplis (procès verbaux) et signés en présence des représentants des partis politiques, les bureaux de vote se transformant en bureaux de dépouillement.

3.3. La libre expression du suffrage

Partout où s'est déployée la mission francophone, on a constaté que les électeurs se sont présentés en grand nombre et avec enthousiasme aux bureaux de vote. Dans l'ensemble, le vote s'est exercé dans l'ordre, le respect et la transparence et ce malgré les retards et les lacunes dus à l'acheminement du matériel électoral.

Les observateurs de la Francophonie ont été bien accueillis par le personnel électoral et les électeurs qui les saluaient au passage. Grâce à la collaboration des présidents des bureaux de vote, ils ont eu accès à toutes les informations relatives au déroulement du scrutin et ont pu ainsi s'acquitter de leur tâche avec enthousiasme.

4. Dépouillement du scrutin

4.1. Les centres de dépouillement

À l'issue du scrutin, les bureaux de vote se sont transformés en centres de dépouillement. Le même personnel électoral a présidé aux opérations de comptage des votes en présence des représentants des partis politiques, des observateurs et de la population; les jeunes surtout ont été nombreux à assister à cette opération. Comme pour le démarrage du vote, le dépouillement a connu des lenteurs interminables dues au manque de formation des membres des bureaux de vote. Chaque détail devenait un objet de négociation entre le personnel électoral et les représentants des partis. On s'interrogeait sur la façon de disposer les bulletins de vote une fois l'urne ouverte, sur le traitement des bulletins annulés, etc... mais on parvenait toujours à trouver une solution consensuelle. Une calculatrice aurait pu faciliter la récapitulation des résultats, d'autant plus que la craie pour les inscrire au tableau manquait dans plusieurs bureaux de vote.

4.2. Le déroulement du dépouillement

Les équipes de la Francophonie ont participé aux opérations de dépouillement dans plusieurs bureaux de vote. Ils ont pu constater qu'il s'agissait d'un processus fastidieux et lent, démarré à des heures différentes selon les bureaux de vote. Les instructions n'étaient pas comprises et exécutées de la même façon, le manque de formation du personnel électoral était évident. On s'organisait comme on pouvait pour faire les choses correctement, toujours avec l'accord des représentants des partis. Les critères de rejet de certains bulletins de vote n'étaient pas très clairs, on ne tenait pas compte de l'intention de l'électeur quand le cachet n'était pas entièrement visible, et on considérait automatiquement ces bulletins nuls.

Malgré les défaillances et les difficultés logistiques et techniques, les observateurs de la Francophonie considèrent que le scrutin s'est effectué dans la transparence, la sincérité et la régularité. Ils n'ont reçu aucune plainte des représentants des partis politiques ni des électeurs, sauf dans un cas pour lequel après vérification, tout était conforme.

Les observateurs de la Francophonie tiennent à saluer le peuple béninois qui s'est comporté de façon exemplaire et qui a exercé son droit de vote dans l'ordre et le respect.

VIII. OBSERVATION APRÈS LE SCRUTIN DU 30 MARS

1. Rencontre avec les observateurs du Gerdde-Afrique

Le 31 mars, les membres de la délégation francophone ont eu une rencontre avec les représentants du Gerdde-Afrique. Leurs observateurs confirment les constats faits par la mission de la Francophonie quant à la transparence du processus démocratique lors des élections législatives au Bénin.

2. Rencontre avec les médias nationaux

Dans la soirée du 31 mars, la mission de la Francophonie a tenu une conférence de presse à Cotonou en présence d'une vingtaine de journalistes et des membres du corps diplomatique, Me Salek Ould Abdel Jelil et Mme Fatima Houda-Pepin ont été mandatés pour faire part aux médias béninois de leurs commentaires.

COMMUNIQUE DE PRESSE

PREMIERES CONCLUSIONS DE LA MISSION FRANCOPHONE INTERNATIONALE D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 30 MARS 1999

A l'invitation du Gouvernement de la République du Bénin, adressée à S.E. M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de la Francophonie, une mission francophone internationale d'observation est arrivée à Cotonou le 25 mars 1999, dans le cadre des élections législatives béninoises.

Conduite par Me Salek Ould Abdel Jelil, premier vice-président du Sénat de Mauritanie, et composée de parlementaires et d'experts désignés par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et l'Organisation internationale de la Francophonie, cette mission s'est déployée sur le territoire béninois afin d'observer le scrutin législatif du 30 mars selon la répartition suivante :

Communes de Ouidah et Tori-Bossito (5 circonscription) :

- M. Jean Jacques Versière, ancien chef de mission (France)
- M. Philippe Péjo, conseiller à la Commission des affaires parlementaires (coordination/APF)

Commune de So-Ava (6 circonscription) :

- M. Bernard Dussaut, sénateur de la Gironde (France/APF)

Communes de Nikki, Bembéréké, Sinendé, Parakou, Tchaourou et N'Dali (7 et 8 circonscriptions) :

- M. Mamadou Nkiaye, député, Assemblée nationale (Sénégal/APF)
- Commune de Cotonou (15 et 16 circonscriptions) :
- Me Salek Ould Abdel Jelil, premier vice-président du Sénat (Mauritanie)
- Me Jacques Bourgaux, avocat, président de l'action juridique internationale, (Communauté française Wallonie-Bruxelles) (Belgique) ;
- M. Jacques Drouin, adjoint au Directeur général des élections (Canada-Québec)

Communes de Porto-Novo et Pobé (19 et 22 circonscriptions) :

- Mme Fatima Houda-Pepin, députée, Assemblée nationale du Québec, Canada (Québec/APF) ;
- M. Pasteur Nzinhora, directeur du Bureau pour l'Afrique de l'Ouest (coordination/Agence de la Francophonie).

De l'observation réalisée par la mission francophone internationale, il ressort que :

- Le scrutin législatif s'est tenu dans le respect des échéances électorales telles que prévues par les textes ;
- La campagne électorale s'est déroulée dans un climat calme et dépassionné, les acteurs politiques ayant, malgré leur grand nombre, tenu des messages de paix et de tolérance;
- Un consensus s'est dégagé dans la classe politique béninoise afin de louer le rôle de l'institution chargée de l'organisation des opérations électorales - la Commission électorale nationale autonome (CENA) - qui s'est efforcée d'assurer au mieux sa mission. Il en a été de même pour la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) ;
- Les électeurs et les électrices du Bénin se sont présentés en grand nombre pour voter. Le vote s'est exercé sans frustration, dans la quiétude et le respect, ce qui témoigne du sens civique aigu de la population béninoise. Ce constat est d'autant plus remarquable que les électeurs et électrices du Bénin ont su s'adapter à la formule du bulletin unique en très peu de temps ;
- Le dépouillement s'est effectué dans le calme sous le contrôle effectif de la population et notamment des jeunes.

En dépit de ces constats positifs partagés par l'ensemble de la mission (composée de parlementaires et d'experts représentants, tant le sud que le nord de la Francophonie), il y a lieu de relever que :

- Les opérations de vote ont été dans les secteurs observés, souvent retardées pour des raisons d'intendance : acheminement tardif du matériel, nombre insuffisant de bulletins, listes électorales non disponibles dans les bureaux de vote à 7 heures, etc. Ces retards allant de quelques dizaines de minutes à plusieurs heures, notamment à Cotonou et à Porto-Novo ;
- Le bulletin unique, bien qu'unanimement apprécié, s'est révélé au moment du dépouillement, d'un usage plus difficile pour le comptage des votes exprimés par les électeurs, la marque du cachet en forme de V étant parfois peu lisible en raison des couleurs des sigles et dessins utilisés par certains partis ou alliances ;
- Quelques difficultés ont été constatées dans l'indication des bureaux de vote et dans l'absence d'une méthode uniforme de présentation et de comptabilisation des suffrages exprimés au niveau des bureaux de dépouillement.

En conclusion générale, la mission francophone internationale d'observation estime que si certains aspects organisationnels demeurent perfectibles, les élections législatives du 30 mars 1999 au Bénin ont été démocratiques, transparentes, sincères et régulières.

Elle tient à remercier les autorités et la population de la République du Bénin pour l'accueil cordial qui lui a été réservé.

Cotonou, Hôtel Bénin Sheraton, le 31 mars 1999

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

Au terme de son observation des élections législatives au Bénin, la mission de la Francophonie fait les constats suivants :

1. Le peuple béninois s'est comporté de façon exemplaire : le taux de participation était très élevé et les électeurs ont voté dans le calme et la discipline en dépit de quelques dysfonctionnements du système ;
2. Le Bénin a réussi à se doter d'institutions démocratiques solides qui sont autant de leviers pour asseoir et consolider la culture de la démocratie, notamment la CENA, la Cour constitutionnelle et la HAAC. Ces institutions méritent d'être appuyées par l'OIF ;
3. Les observateurs de la Francophonie ont été accueillis chaleureusement dans tous les bureaux de vote où ils se sont présentés de même que lors des rencontres avec les autorités béninoises et les représentants des différents partis politiques.

RECOMMANDATIONS

- Les lois et les textes fondamentaux n'auraient qu'une valeur théorique, s'ils ne sont pas appliqués adéquatement. Aussi est-il nécessaire de corriger les défaillances techniques et matérielles observées dans les bureaux de vote lors des élections du 30 mars 1999 ;
- Il faut également compléter et parfaire la formation des agents électoraux afin qu'ils remplissent leurs tâches avec efficacité et diligence ;
- La mise sur pied d'un registre d'état civil est une condition indispensable pour l'établissement de la carte d'électeur. Il s'agit là d'un projet de grande envergure auquel pouvaient contribuer des bailleurs de fonds étrangers, notamment la Francophonie.

NB : Le rapporteur tient à remercier tous les membres de la délégation et plus particulièrement M. Jean Jacques Versière qui a colligé l'information sur le financement des élections.

Une reconnaissance toute spéciale à Madame Johanne Martel de la Direction des relations interparlementaires de l'Assemblée nationale du Québec qui a saisi ce manuscrit sur traitement de texte.