

RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE EN VUE DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 3 AU 7 JANVIER 1995

Saisi, en date du 21 décembre 1994, d'une demande d'envoi au Bénin d'observateurs de la Francophonie, dans le cadre des élections législatives devant se dérouler le 5 février 1995, adressée par S.E. M. Robert Dossou, Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, le Secrétaire Général de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique, M. Jean-Louis Roy, soumettait le 22 décembre 1994, au Président du Conseil Permanent de la Francophonie, Dr. Emille Derlin Zinsou, un avis motivé concluant de façon favorable à l'envoi d'une mission exploratoire, telle que prescrite dans les principes directeurs.

Sur décision du Président du CPF, et après en avoir informé le secrétariat général de l'AIPLF, l'ACCT organisait cette mission qui s'est effectivement déroulée du 3 au 7 janvier 1995.

Cette mission composée d'un représentant désigné par l'AIPLF, selon ses procédures internes, à savoir : Mme Victoire Lassenie-Dubozé, Député du Gabon, et chargée de mission auprès de l'AIPLF pour l'Afrique, et de six experts désignés par l'ACCT, à savoir : M. Youssoupha Ndiaye, Président du Conseil Constitutionnel du Sénégal, M. Halidou Ouedraogo, Président de l'Union Interafricaine des Droits de l'Homme (Burkina Faso), M. le Professeur Abdelmounaïm Dilami, Directeur de l'Economiste (Maroc), M. Gilles Pageau, Directeur d'Elections Québec (Québec), Maître Jacques Bourgaux, Directeur d'Action Juridique Internationale (CFB) et de M. le Professeur Gérard Conac, Directeur du Centre d'Etudes Juridiques et Politiques du Monde africain et du Centre de Droit constitutionnel de l'Université de Paris I (France), était coordonnée par Mme Christine Desouches, Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire de l'ACCT.

Conformément aux principes directeurs devant guider l'observation des élections, enrichis par les directives complémentaires adoptées par le Conseil Permanent de la Francophonie en mars 1994, le mandat d'une mission exploratoire, dont la composition doit être à la fois politique et technique, est d'être « une mission d'information au sens le plus large du terme ».

A ce titre, et tenant compte de la spécificité particulière de chaque situation, elle a, notamment, pour tâche,

a) de collecter l'ensemble des textes et documents pertinents, afférents à cette consultation, (constitution, déclarations, statut et programme des partis, loi électorale, etc...)

b) d'analyser

– la nature de la consultation prévue,

– les mesures ou dispositions tant structurelles que techniques et juridiques envisagées ou déjà mises en œuvre pour préparer et organiser cette consultation (recensement, distribution des cartes, organisation et répartition des bureaux de votes, répartition du temps d'antenne et de radio entre les partis politiques, loi électorale, structures de supervision électorale, moyens d'identification des bulletins, etc...)

– le contexte et l'environnement socio-politiques.

c) de remettre un rapport au Président du CPF par l'intermédiaire du Secrétaire Général de l'ACCT, sur le contexte général et particulier de cette consultation de manière à préciser les modalités optimales de l'intervention de la Communauté francophone.

Les directives complémentaires estiment également « souhaitable ..., que cette mission exploratoire soit habilitée à formuler des recommandations, pour autant qu'elles soient strictement d'ordre technique ».

Les textes précisent le traitement des conclusions de la mission exploratoire :

- a) les conclusions de ce rapport accompagnées d'un avis motivé de l'ACCT, permettent au CPF :
 - de se prononcer sur l'opportunité de donner suite à la demande
 - de déterminer la nature et les limites de la participation de la Communauté francophone, (expertise, observations, envoi de ressources matérielles)
 - d'évaluer les incidences financières.
- b) en cas d'urgence, le Président du CPF, après consultation des membres du CPF, décide de la suite à donner à cette requête.

C'est sur la base de ces principes que la mission, après avoir désigné son porte-parole, chef de la délégation, M. le Président Youssoupha Ndiaye, et son rapporteur, M. le Président Ouédraogo, a rencontré les personnalités et les institutions citées en annexe, a participé à une réunion de concertation organisée par le GERDDES, a convié un certain nombre de représentants de partis politiques à une réunion d'information et a collecté les documents jugés pertinents, dont la liste figure également en annexe.

C'est également sur la base de ces principes qu'elle a jugé opportun de formuler les suggestions et observations constituant la dernière partie de ce rapport.

Enfin, et pour répondre au souci exprimé par les Instances politiques de la Francophonie, d'information et de médiatisation, les conclusions de la mission ont été livrées sous forme de déclaration, à la télévision, par le chef de la délégation. Le coordonnateur de la mission a eu l'occasion de préciser, lors d'un entretien télévisé, les objectifs du programme dans lequel s'insère l'observation des élections, de même que la procédure prescrite par les termes de référence de la Francophonie dans ce domaine.

I. HISTORIQUE

Depuis son accession à l'indépendance, en 1960, jusqu'au 26 octobre 1972, date à laquelle le Colonel Mathieu Kerekou prend le contrôle du pouvoir, le Dahomey a connu une vie politique très mouvementée : 5 constitutions, 12 coups d'Etat, dont 5 réussis.

Pendant 13 ans, le Bénin, selon la nouvelle dénomination qui est donnée à l'Etat le 30 novembre 1975, est une République populaire dirigée par un parti unique, le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB). Il vit en fait, sous un régime militaire à forte coloration idéologique. Son adhésion au marxisme-léninisme est officiellement consacrée dès le 30 novembre 1974, mais c'est seulement le 9 septembre 1977 qu'est adoptée une Loi fondamentale, constitution s'inspirant largement de la constitution soviétique.

Après une phase de radicalisation, durement ressentie par les populations, la République populaire du Bénin aux prises avec de graves difficultés économiques et sociales doit dès 1985, faire des concessions au libéralisme économique et assouplir ses méthodes autoritaires, amorçant même une ouverture politique en dehors des cercles du parti unique.

Les nouvelles orientations réformistes qui interviennent en URSS rendant de moins en moins crédibles les options idéologiques, le 7 décembre 1989 le Président Mathieu KEREKOU annonce, à la suite d'une réunion conjointe du Comité central du PRPB, du Comité permanent de l'Assemblée nationale révolutionnaire et du Conseil exécutif national, la renonciation au marxisme-léninisme, l'abandon du principe du rôle directeur du PRPB, la convocation d'une Conférence nationale réunissant toutes les forces vives du pays.

Quelques jours plus tard, le Chef de l'Etat confiait, par décret n° 89-434 du 18 décembre 1989, à un Comité national préparatoire, présidé par Me Robert DOSSOU, Ministre délégué auprès du Président de la République, chargé du Plan et de la Statistique, le soin « de définir les modalités pratiques de l'organisation de la Conférence, d'en arrêter le programme et d'élaborer les documents de base ».

La Conférence nationale convoquée par décret n° 90-40 du 23 février 1990 et installée le 19 février 1990, par le Président de la République, M. Mathieu Kerekou, lui-même, avait pour mission :

- « d'élaborer une charte nationale qui servira de base à la rédaction d'une nouvelle constitution fondée sur les principes démocratiques

– de définir un nouveau projet de société conforme aux principes du libéralisme économique contenus dans le programme de l'ajustement structurel ».

Elle va en fait, jouer un rôle historique et devenir l'acteur d'une révolution pacifique entraînant à la fois un changement de légitimité et l'avènement d'un nouvel ordre constitutionnel.

Pour manifester son indépendance, elle élit, pour Président, Monseigneur de Souza, Evêque auxiliaire de Cotonou.

Constatant la caducité de la loi fondamentale de 1977, tout en acceptant le maintien symbolique du Président de la République en fonction jusqu'à la mise en place des futures institutions, elle se reconnaît, le 24 février 1990 le pouvoir constituant et le droit de désigner un nouveau Gouvernement et un Premier Ministre, en la personne de M. Nicéphore Soglo, ainsi qu'un Haut Conseil de la République investi provisoirement du pouvoir législatif et présidé par Mgr de Souza.

A. Les textes adoptés pendant la période « de transition »

La Constitution (loi 90-32 du 11 décembre 1990)

Précédée par une Constitution transitoire, la nouvelle Constitution fut élaborée avec le plus grand soin, par une Commission présidée par le Professeur Maurice GLELE, puis mise définitivement au point, après une vaste campagne d'information et de consultation dans le pays. Approuvée par le HCR, elle fut adoptée, par référendum, le 2 décembre 1990 (oui : 93,2 % des suffrages exprimés ; non : 6,8 %).

Cette Constitution, en réaction contre le précédent régime, répond d'abord au souci d'enraciner l'Etat de droit, de garantir le pluralisme politique et d'assurer la protection des droits fondamentaux :

- elle intègre dans le droit béninois, au niveau constitutionnel, la Charte africaine des droits de l'Homme
- elle définit, en outre, les droits et les devoirs de la personne humaine
- elle consacre tout un titre (titre VI) au pouvoir judiciaire « indépendant du pouvoir exécutif et législatif »
- elle attribue, enfin, un rôle extrêmement important à une Cour Constitutionnelle (Titre V), composée de 7 membres (4 élus par le bureau de l'Assemblée et 3 nommés par le Président de la République) dont le mandat est de cinq ans, renouvelable une fois.

La Cour 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.

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, a posteriori, à l'occasion d'un procès par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité.

Les membres de la commission constitutionnelle de la Conférence nationale ont voulu, d'autre part, assurer la stabilité et la cohésion gouvernementale sans mettre en cause l'unité nationale ni placer le Parlement vu la dépendance de l'exécutif.

– C'est pourquoi la Constitution organise un régime présidentiel, le Président de la République, étant le seul chef de l'exécutif, la fonction de Premier Ministre n'étant pas prévue. Mais, si elle reconnaît au Président des pouvoirs exceptionnels en cas de crise et la possibilité de recourir, comme l'Assemblée, au référendum selon les modalités à fixer par une loi organique (article 58), elle lui refuse le droit de dissolution et soumet sa politique, par le jeu des questions et des interpellations à un contrôle très strict de l'Assemblée qui peut, non seulement, conformément aux règles du constitutionnalisme classique, le mettre en accusation pour haute trahison, mais aussi le sanctionner pour outrage au Parlement.

– On notera aussi, que l'Assemblée est élue pour 4 ans et il est précisé que chaque député représente la Nation toute entière, ce qui exclut, donc, le mandat impératif et confère à chaque élu une grande autonomie vis-à-vis de son parti.

Des textes importants, sur plan institutionnel, ont également été adoptés sous forme de lois par le Haut Conseil de la République :

1. La Charte des partis politiques (loi du 13 août 1990)

La loi n° 90023 portant Charte des Partis politiques consacre le principe du multipartisme intégral. Les partis politiques doivent bannir de leurs activités l'intolérance, le racisme, la xénophobie, l'incitation ou le recours à la violence sous toutes les formes.

Les lois électorales (décembre 1990)

– Le 29 décembre 1990, le Haut Conseil de la République adoptait la **Loi n° 90-034** portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale, loi promulguée le 31 décembre 1990 par le Président de la République.

Cette loi détermine les conditions requises pour être électeur (article 3) : sont électeurs les Bénénois et Béninoises âgés de 18 ans révolus au jour du scrutin et jouissant de leurs droits civils et politiques. C'est par un décret du Président de la République (n° 91-25 du 5 février 1991), que sont fixées les modalités pratiques d'inscription sur les listes électorales, sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur via le réseau des Préfets, Sous-Préfets et Chefs de circonscriptions urbaines.

D'autres dispositions concernent la propagande électorale et fixent les règles applicables pour l'organisation et la tenue des réunions électorales (articles 1 à 24).

Le corps électoral est convoqué par décret pris en Conseil des Ministres. Le scrutin ne dure qu'un seul jour, de 7 h à 18 h (articles 25 et 26).

Chaque candidat ou liste de candidats peut désigner un délégué (article 28), dûment mandaté par eux, pour contrôler, dans chaque bureau de vote, les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et le décompte des voix. Le nom des délégués doit être notifié préalablement au chef de circonscription administrative.

Le personnel du bureau de vote (article 30) est composé d'un Président et de deux assesseurs au moins, dont l'un fait office de secrétaire. Tous sont désignés par arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur et requis par le Préfet parmi les électeurs de la circonscription. Les Présidents de bureaux de vote sont choisis parmi des cadres de l'Etat connus pour leur probité, leur intégrité et leur bonne moralité.

Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste électorale (article 33). Sur présentation d'une ordonnance du Président du Tribunal de Première Instance de son lieu de résidence, un électeur peut solliciter son inscription.

Le vote de chaque électeur est constaté par la signature ou le paraphe de l'un des membres du bureau apposé sur la liste d'émargement en face du nom du votant (article 39). De plus, le vote de l'électeur est constaté par l'apposition de l'empreinte de son pouce gauche en face de son nom.

Le dépouillement est public et a lieu, soit dans le bureau de vote, soit au siège de la circonscription administrative (article 40). Le dépouillement est réalisé avec l'assistance de scrutateurs choisis par le président.

La Cour constitutionnelle procède au recensement général des votes et proclame le résultat de l'élection dans un délai maximum de 4 jours après la date du scrutin (article 45). Tout le contentieux électoral lui est également soumis (article 82).

Il est précisé, finalement, que ce sont les décrets pris en Conseil des Ministres qui détermineront en tant que de besoin les modalités d'application de la loi (article 88).

– **la loi n° 90-035**, également adoptée le 29 décembre 1990 par le Haut Conseil de la République et promulguée par le Président de la République, définit les règles électorales particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

Elle édicte en son article premier que les députés à l'Assemblée nationale sont élus au **suffrage universel direct au scrutin de liste à la représentation proportionnelle pour un mandat de quatre ans. Le nombre de sièges à l'Assemblée est fixé à un député pour 70.000 habitants (64 députés seront élus). La circonscription électorale est le département.**

Chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir (article 3). Les partis politiques sont tenus de présenter des listes de candidats dans tous les départements.

L'attribution des sièges (article 4) s'effectue selon le système de quotient départemental. Ce quotient s'obtient en divisant le nombre de suffrages valablement exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Le nombre de voix obtenu par liste est divisé par le quotient départemental et le résultat donne le nombre de sièges à attribuer à la liste. Les 4 sièges restants seront attribués selon la règle du plus fort reste.

Cette loi fixe également les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité de même que les incompatibilités quant aux candidats. Elle précise notamment que l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député (article 15).

Les candidatures de listes doivent faire l'objet d'une déclaration, en double exemplaire, revêtue des signatures dûment certifiées par l'autorité administrative, des candidats titulaires et suppléants et portant l'engagement que tous les candidats remplissent les conditions d'éligibilité. La déclaration est enregistrée, soit par le Ministre chargé de l'Intérieur, soit par les préfets des départements, à l'exclusion de toute autre autorité (article 28).

La campagne électorale est ouverte à zéro heure le quinzième jour précédant le scrutin. Elle est close la veille du scrutin à minuit (article 35).

Le Ministre chargé de l'Intérieur en collaboration avec le Ministre de la Défense assure la sécurité et la protection des candidats et des électeurs depuis la campagne électorale jusqu'à la proclamation définitive des résultats.

Les conditions d'application de cette loi sont fixées par un décret pris en Conseil des Ministres.

B. Mise en place des nouvelles institutions

– Assemblée Nationale : Elections législatives - 17 février 1991

14 listes regroupant 21 partis furent présentées, 12 obtinrent des élus (voir en annexe les résultats).

– *Promulgation de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle - 4 mars 1991*

– *Election du Président de la République*

• 10 mars 1991: 1^{er} tour - 13 candidats : en tête M. Nicéphore Soglo (36,2 %) ; M. Mathieu Kérékou (27,2 %), M. Albert Tévoédjrè (14,3 %)

• 24 mars 1991 : M. Soglo (67,5 %) et M. Kerekou (32,5 %).

– Election du Président de l'Assemblée nationale - 22 juillet 1991

Le Président de l'Assemblée Nationale, deuxième personnage de l'Etat, chargé de l'intérim en cas de vacance de la présidence, a été élu au 2^{ème} tour par 31 voix.

– Cour Constitutionnelle : (Désignation (10 février 1992 et 6 août 1992) et installation (juin 1994) des membres de la Cour Constitutionnelle)

Jusqu'à l'installation de la Cour, c'est le Haut Conseil de la République qui fait fonction de Cour constitutionnelle. Son Président était le Président du Haut Conseil de la République, son vice-Président le Professeur Maurice Glèlè, son Rapporteur le Professeur Théodore Holo.

Par décision du 10 février 1992, le Bureau de l'Assemblée Nationale a désigné conformément à la Constitution, 4 membres de la Cour ; puis, par décret du 4 août 1992, le Président de la République, les 3 autres. Avant d'installer la Cour, le Président Soglo saisit au préalable le Haut Conseil de la République pour « voir clarifier et fixer la compréhension qu'on peut avoir sur la qualité des membres de la Cour Constitutionnelle nommés respectivement par le Président de la République et le bureau de l'Assemblée eu égard aux contestations dont ils font l'objet » (article 11, 5, alinéa 3 de la Constitution).

Par décision du 16 février 1993, le Haut Conseil de la République a considéré que les personnalités nommées remplissaient bien les conditions prévues par la Constitution tout en regrettant incidemment que la Cour n'ait pas été mise en place « dans les délais raisonnables ». Par lettre du 4 mai 1993, au Président de la République, Mgr de Souza a

insisté pour que la Cour soit installée le plus rapidement possible afin que le Haut Conseil de la République puisse cesser ses fonctions.

Avant son installation, le Cour avait élu son Président au scrutin secret à la majorité absolue et son vice-président qui sont, respectivement, Mme Elisabeth Pognon, magistrat, et le Professeur Alexis Houtonji.

– Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

• *loi organique relative à la H.A.A.C. n° 92-021, adoptée le 15 novembre 1992,*

• Ses 9 membres ont été nommés le 14 juillet 1994 :

* 3 par le Chef de l'Etat

* 3 par le bureau de l'Assemblée nationale

* 3 par les professionnels de la communication.

• Une réglementation est en cours d'élaboration pour fixer les paramètres permettant l'application concrète du concept de traitement équitable de l'information par chaque tendance.

• Son autonomie complète par rapport au Ministère de la Culture et des Communications.

II. LE CONTEXTE JURIDIQUE ET POLITIQUE ACTUEL

A. L'Etat de droit et le pluralisme politique

1. Le processus démocratique mené au Bénin depuis la tenue de la Conférence nationale et surtout depuis l'adoption de la Constitution promulguée par la Loi 90.32 du 11 décembre 1990 se porte bien malgré une certaine tension institutionnelle et politique notée à la veille des élections législatives, prévues le 5 février 1995.

2. Depuis son entrée en vigueur, la Constitution qui fait mention, dans son préambule, de la garantie, de la protection et de la promotion des droits fondamentaux de l'Homme, et des libertés publiques, ainsi que de l'attachement du peuple Béninois aux principes de la Démocratie et des Droits de l'Homme tels qu'ils sont

définis dans les Pactes internationaux relatifs aux Droits de l'Homme et dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986), est respectée.

Bien que le pays ait été confronté à des difficultés d'ordre économique, parmi lesquelles il faut citer la dévaluation du FCFA en janvier 1994, le Bénin a mené une politique volontariste dans le domaine des droits de l'Homme :

Il a ratifié de nombreux instruments juridiques de protection des droits de l'Homme :

- les Pactes de New York de 1966 sur les droits civils et politiques, sur les droits économiques, sociaux et culturels (1991)
- la Convention internationale des droits de l'Enfant (février 1992)
- la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant.

Il a ratifié d'autre part, des mesures concrètes en faveur de la protection et de la promotion des Droits de l'Homme sous la forme notamment : de la diffusion et de l'enseignement de la Charte internationale des Droits de l'Homme, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et des instruments du même type ratifiés par le Bénin.

La Commission béninoise des droits de l'Homme a été installée dès mars 1990.

3. La liberté de la Presse

L'exercice de la liberté de la presse au Bénin est régi par la loi 60.12 du 20 juin 1960 et l'ordonnance n° 69/PR/MIG du 4 juillet 1969.

L'entrée en activité de la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a mis fin aux fonctions du Conseil National de l'Audiovisuel et de la Communication et a abrogé la loi n° 91.002 du 21 janvier 1991 qui l'avait créé. Le caractère pluriel des courants de pensée et d'opinion à travers les médias ne peut que se renforcer et contribuer au bon déroulement des élections législatives.

L'existence de nombreux journaux dont les quotidiens « La Nation » et « Le Matin » les hebdomadaires sont autant de données qui faciliteront l'éducation, la sensibilisation des citoyens. Il a été noté, cependant, entre 1991 et 1995 plus de 52 procès en diffamation contre des journaux. A l'issue de ces procès, certains directeurs de journaux ont été condamnés à des peines de prison ferme comme le Directeur de l'Observateur et celui du Soleil.

4. La mobilisation de la société civile

La mission a constaté que les Béninois tiennent à s'organiser, comme en témoigne le développement du mouvement associatif et coopératif dont les initiatives, dans les domaines de l'information, de la sensibilisation, de l'éducation et du développement à la base sont à souligner.

Des organisations non gouvernementales telles la Ligue pour la Défense des Droits de l'Homme, l'Association des Femmes Juristes, et les institutions religieuses et traditionnelles pour ne citer qu'elles, font preuve d'un dynamisme exceptionnel dû, notamment, à la consolidation des libertés et de la démocratie.

C'est ainsi que dans le cadre des préparatifs électoraux, une journée de concertation, tenue par le GERDDES sur le thème « de la situation actuelle au Bénin et les préparatifs des élections législatives », le 5 janvier 1995, auquel la mission de la Francophonie a été conviée, a regroupé des ONG, des partis politiques, des autorités religieuses, des parlementaires. Cette rencontre qui a traité les questions relatives à l'organisation du processus électoral au Bénin, du fonctionnement des organes de gestion des élections et des conditions de la transparence de ces élections, a formulé des propositions quant à l'organisation et au calendrier et a abouti à des conclusions positives, faisant ressortir :

- a) que les élections peuvent avoir lieu, mais à condition que leur préparation commence tout de suite
- b) que la transparence de ces élections consolidera la Démocratie au Bénin
- c) que l'observation nationale et internationale ainsi que la formation des agents électoraux soient confiées au GERDDES Afrique

5. Le multipartisme intégral

80 partis politiques animent la vie politique au Bénin et 26 d'entre eux, à l'heure actuelle, sont représentés à l'Assemblée Nationale, regroupés en deux groupes parlementaires, eux-mêmes issus de la recomposition de groupes initiaux.

Cette situation s'explique en partie, par la loi électorale qui, ayant opté pour la représentation proportionnelle au niveau du département, a l'avantage de favoriser le

pluralisme des opinions, mais ne donne pas de prime aux grands partis susceptibles de devenir majoritaires.

Par ailleurs, des scissions et de nouvelles alliances au sein des partis représentés à l'Assemblée nationale et en dehors d'elle, entraînent des majorités diverses correspondant à des combinaisons variables, gênant parfois la coopération entre le Gouvernement et l'Assemblée, comme l'illustre l'exemple de la loi de finances 1994 qui sera mise en œuvre par ordonnance présidentielle avec l'accord de la Cour constitutionnelle.

La rencontre de la mission avec les partis politiques a révélé le désir de leurs responsables de mieux s'insérer dans le processus de préparation des élections législatives.

Dans ce contexte, la perspective des échéances électorales s'est rapidement révélée comme un enjeu important dans les relations entre l'Exécutif et le Législatif.

B. Le débat sur la modification des lois électorales

La question de la modification du système électoral va susciter des initiatives de part et d'autre.

1. Les initiatives de l'Exécutif

Le Gouvernement ayant dénoncé, à plusieurs reprises, le « nomadisme politique », caractérisé par la démission de certains députés de leurs partis, créant ainsi un déséquilibre au sein desdits partis, et entraînant de ce fait une instabilité au niveau de l'Assemblée nationale, le Président de la République, afin de réagir contre l'émiettement des partis et favoriser l'émergence d'une majorité cohérente, exprimait, **le 21 avril 1994**, au cours d'une visite à Allada (Département de l'Atlantique), sa préférence, pour un **scrutin uninominal à deux tours** en vue de permettre à l'exécutif de coopérer avec une majorité stable à l'Assemblée nationale.

Pour ce faire, il émettait l'idée du **recours au référendum pour modifier la loi électorale, sur la base de l'article 58 de la Constitution** qui prévoit que « le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'Homme, à l'intégration sous-régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics ».

Cette déclaration d'intention qui suscita une vive polémique juridique et politique à l'Assemblée, se heurtait surtout à un vide juridique, puisque la Loi organique relative à la mise en œuvre du recours au référendum prévue à l'article 4 de la constitution, n'avait pas été encore élaborée.

Pour remédier à cette situation, le Président de la République a fait déposer par deux fois, (lettres n° 219-C/PR/CAB du 18 juillet 1994 et n° 222-C/PR/CAB du 20 septembre 1994), sur le bureau de l'Assemblée nationale, un projet de loi organique sur le référendum, projet qui n'a jamais été mis à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée et a été finalement retiré par le Gouvernement.

Par ailleurs, et dès le 24 juin 1994, le Conseil des Ministres délibérait sur un décret fixant au 5 février 1995 la date des prochaines élections législatives.

2. Les initiatives du Législatif

Ce fut, finalement l'Assemblée législative qui prit l'initiative de préparer et de voter deux nouvelles lois électorales :

Les lois n° 94-013 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale, et 94-015, définissant les règles particulières **pour les membres de l'Assemblée nationale, votées** en première lecture, le 15 septembre 1994, introduisent de profondes modifications :

La loi 94-013 notamment, constitue une véritable novation, par le changement fondamental qu'elle instaure dans l'organisation des élections au Bénin. Elle substitue au Ministère de l'intérieur, responsable, conformément à la pratique d'inspiration française, de l'organisation des élections, une Commission électorale nationale autonome et lui confie des pouvoirs très importants de gestion et d'investigation (voir partie III).

Le Gouvernement après avoir fait d'abord savoir qu'il n'était pas favorable à la création d'une telle commission, puis, tout en acceptant le principe, s'est inquiété des modalités prévues, faisant valoir, à la lumière d'expériences africaines, et notamment sénégalaises, qu'elle présentait des risques et qu'en tout état de cause il serait difficile de mettre en œuvre la nouvelle loi, compte tenu des délais très courts restant à courir avant les prochaines élections législatives et l'expiration des pouvoirs de la présente Assemblée, selon les échéances constitutionnelles, c'est-à-dire **avant le 31 mars 1995**.

Sur le plan juridique, il s'est interrogé d'une part, sur la constitutionnalité de la création, par la voie législative, d'une commission qualifiée d'autorité autonome, non prévue par la Constitution, comme l'est par exemple, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, et d'autre part, sur l'empiètement opéré par le pouvoir législatif sur les compétences reconnues à l'Exécutif, en redéfinissant les modalités matérielles d'organisation des élections.

La loi ayant été votée, en deuxième lecture, le **21 novembre 1994**, le Président de la République a alors saisi, par un recours en date du **30 novembre 1994**, la Cour Constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur la constitutionnalité de cette loi.

3. La décision n° 34-94 du 23 décembre 1994 de la Cour constitutionnelle

Il faut rappeler que la Cour Constitutionnelle a été créée par la Constitution du 11 décembre 1990. La loi organique n° 91.099 du 4 mars 1991 fixe son organisation et ses règles de fonctionnement. Elle est dotée d'un règlement intérieur.

Selon les termes de la Constitution (Titre V), la Cour Constitutionnelle « est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics » (article 114).

Parmi ses nombreuses attributions, il est précisé (article 117), qu'elle « statue obligatoirement sur les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat », qu'elle « 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 », qu'elle « statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives », il est mentionné que « la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général, avant leur promulgation » (article 117). L'article 121 prévoit, par ailleurs, que « la Cour constitutionnelle, à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation ».

En application de la Constitution et de la loi organique n° 91.009 du 4 mars 1991 sur la Cour Constitutionnelle, le Président de la République a saisi la Cour Constitutionnelle d'un recours en date du 30 novembre 1994 en inconstitutionnalité des articles

36, 37, 38, 42, 57 et 96 de la loi n° 94.013 adoptée par l'Assemblée nationale le 15 septembre 1994 et en deuxième lecture le 21 novembre 1994. Ladite loi est relative aux règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale. Les motifs du recours du Président de la République se fondent sur le fait que les dispositions susvisées de la loi n° 94.013 sont contraires aux articles 48, 49, 54, 81, 98, 100 et 117 de la Constitution du 11 décembre 1990 et sont en contradiction avec l'esprit et les termes des articles 52 et 53 de la loi 91.009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle.

La Cour Constitutionnelle a étudié les trois moyens invoqués par le Président de la République, à savoir :

- le Président de la République conteste le principe de la création, pour chaque élection, d'une commission électorale nationale autonome (en abrégé C.E.N.A.)

- le Président de la République conteste les attributions conférées à la C.E.N.A. par le législateur,

- le Président de la République conteste l'extension de la compétence de la Cour Constitutionnelle par l'Assemblée nationale, au contrôle a priori de la régularité du scrutin et à la proclamation des résultats des élections législatives.

Rejetant les deux premiers moyens, elle a retenu, en partie, le troisième dans sa décision n° 34-94 les 22 et 23 décembre 1994, dont le dispositif est ainsi conçu :

- elle a considéré que la C.E.N.A. est « une autorité administrative, autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » et que sa création est « une étape importante de renforcement et de garantie des libertés publiques et des droits de la personne, qu'elle permet, d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections et, d'autre part, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques ».

- elle a considéré, en ce qui concerne le deuxième moyen, que le régime électoral est « une matière remise dans sa totalité au législateur ; que dès lors, l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre, aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au Gouvernement le soin d'en arrêter les mesures d'application ».

- en ce qui concerne le troisième moyen, elle a considéré que la loi n'a pas respecté l'article 54 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle et, en conséquence, n'est pas conforme au « bloc de constitutionnalité ».

Le libellé exact de la décision de la Cour est le suivant :

- Article 1° : L'article 57 de la loi n° 94.013 adoptée par l'Assemblée nationale le 15 septembre 1994 et après deuxième lecture le 21 novembre 1994 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale est déclarée contraire à l'article 49 de la Constitution et à l'article 54 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle en ce qu'il dispose : « Elle (la Cour Constitutionnelle) doit avoir achevé ses travaux dans un délai maximum de quatre (4) jours après la date du scrutin.

- Article 2 : Est déclarée séparable de l'ensemble du texte de la loi, la phrase ci-dessus visée.

- Article 3 : Toutes les autres dispositions de ladite loi dont notamment celles des articles 36, 37, 38, 42 et 96 sont déclarées conformes à la Constitution.

– Article 4 : La présente décision sera notifiée au Président de la République et au Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal Officiel.

Cette loi a été promulguée par le Président de la République, le 17 janvier 1995.

Deux ministres, notamment, M. Robert Dossou, Ministre des Affaires étrangères et M. Théodore Holo, porte-parole chargé des relations avec le Parlement, l'un et l'autre juristes, ont fait part de leurs réserves sur l'argumentation utilisée par la Cour dans cette décision, par voie de presse, notamment.

Il faut, enfin signaler que **deux propositions de loi, tendant à réviser la Constitution**, ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée, l'une de manière à constitutionaliser la Commission électorale autonome, par la création d'un titre XIII de la Constitution, l'autre, par la révision de l'article 80 de la Constitution, posant le principe de la prorogation de plein droit du mandat de l'Assemblée nationale jusqu'à l'élection de la nouvelle assemblée.

Une telle révision ne peut être opérée que si elle est adoptée à la majorité qualifiée des 3/4 des députés, puis ratifiée par référendum. Or, il faudrait adopter, au préalable, pour organiser un tel référendum, la loi organique prévue à l'article 4 de la Constitution. Toutefois, le recours au référendum pourrait être évité si la proposition de la révision constitutionnelle était votée à la majorité des 4/5 des députés.

Le Gouvernement ne semble pas favorable à une telle initiative craignant qu'une réforme votée dans la précipitation n'apparaisse inspirée par des considérations conjoncturelles.

III. LE NOUVEAU DISPOSITIF ÉLECTORAL MIS EN PLACE PAR LES LOIS N° 94-013 ET 94-015

A. La loi n° 94-015 « *Définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale* », adoptée après deuxième lecture, le 24 novembre 1994, précise, certaines modalités liées au mode de scrutin, au découpage des circonscriptions électorales et aux candidatures.

Tout en maintenant le mode de scrutin existant, elle augmente le nombre des députés en le portant à 83. Elle fixe les limites des circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour chacune, en ajustant le nombre de sièges à l'Assemblée nationale à 1 député pour 60.000 habitants. Chaque Département comporte 3 circonscriptions électorales. Elle précise les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des candidats, de même que les incompatibilités. Elle confie l'enregistrement des candidatures à la Commission Electorale Nationale Autonome ou à la Commission Electorale Départementale, à l'exclusion de toute autre autorité. En cas de contestation de l'enregistrement de la candidature d'une personne inéligible, elle confie à la Cour Constitutionnelle la responsabilité de rendre une décision dans les huit jours.

Elle confie finalement au Ministère chargé de l'Intérieur, en collaboration avec le Ministre chargé de la Défense, la responsabilité d'assurer la sécurité et la protection des candidats et des électeurs depuis la campagne électorale jusqu'à la proclamation définitive des résultats.

Cette loi a été rendue exécutoire par une décision de la Cour Constitutionnelle en date du 3 janvier 1995.

B. La loi n° 94-013 « *Portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale* », adoptée après deuxième lecture, le 21 novembre 1994, promulguée par le Président de la République, le 17 janvier 1995, met en place de nouvelles structures de gestion électorale.

L'Assemblée nationale a été appelée à se prononcer, sur cette loi, le 15 septembre 1994, puis à la demande du Président de la République, le 21 novembre, en seconde lecture.

La loi précise que le dépouillement des résultats est public et se déroule dans chaque bureau de vote. C'est à la Cour constitutionnelle qu'elle confie le constat du recensement général des votes, la vérification de la régularité et la proclamation des résultats définitifs de l'élection dans un délai maximum de 4 jours après la date du scrutin. La même Cour est chargée du contentieux électoral.

1. Au plan national

Est instituée (article 36.1), pour chaque élection, une Commission Electorale Nationale Autonome (C.E.N.A.) composée de 17 membres choisis à raison de :

- 7 par le Gouvernement,
- 7 par l'Assemblée Nationale,
- 2 par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme,
- 1 magistrat du siège de l'Ordre judiciaire élu par l'Assemblée générale des Magistrats.

La C.E.N.A. est chargée (article 37) de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats. Elle travaille sous l'autorité de son Bureau en collaboration avec un Ministre désigné par le Gouvernement qui met à la disposition de la Commission les moyens dont elle a besoin pour l'accomplissement de sa mission. La C.E.N.A. a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote.

2. Au plan départemental

Est instituée (article 36.6), dans chaque Département (6 en tout), une Commission Electorale Départementale (C.E.D.) composée de 9 membres à raison de :

- 4 par le Gouvernement,
- 4 par l'Assemblée Nationale,
- 1 élu en Assemblée Générale des Magistrats selon les mêmes conditions que pour la C.E.N.A.

Tout en représentant la C.E.N.A., dans chaque département, la C.E.D. officie sous l'autorité et le contrôle de la C.E.N.A.

3. Au plan local

Est instituée (article 37), dans chaque circonscription électorale (16 en tout), une Commission Electorale Locale (C.E.L.) composée de 7 membres nommés par la C.E.N.A. sur proposition de la C.E.D. Elle assure l'organisation et la gestion des élections dans chaque circonscription électorale.

Outre la mise en place de nouvelles structures de gestion électorale, la loi n° 94-013 précise le rôle de ces différentes commissions dans le déroulement des opérations électorales.

Concernant l'inscription sur les listes électorales, dans chaque commune, les opérations sont supervisées par un Comité de recensement (article 12) dont 3 des membres sont nommés par la C.E.L.

Le Président est le Maire ou son représentant, et le vice-président est le représentant du Sous-Préfet ou du Chef de la circonscription urbaine.

Le Comité de recensement désigne les 3 agents recenseurs qui président à l'inscription des électeurs de chaque village ou quartier de ville sur la liste électorale.

Les réclamations en inscription et en radiation sont adressées à la Commission électorale compétente du village ou quartier de ville, qui statue sur ces réclamations de façon définitive.

Un citoyen béninois jouissant de ses droits civils et politiques qui ne s'est pas fait inscrire durant la période d'inscription peut obtenir son inscription sur décision de la Commission Electorale Nationale Autonome, départementale ou locale.

Concernant le bureau de vote, la C.E.N.A. désigne le Président et les deux assesseurs avant l'ouverture de la campagne électorale.

IV. ÉTAT DES PRÉPARATIFS EN VUE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Avant la décision DCC 34-94 de la Cour Constitutionnelle, l'autorité responsable de l'organisation et de la supervision des élections législatives était le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale. Les agents du Ministère ont donc réalisé à ce jour un certain nombre d'activités préparatoires aux élections

A. Nomination d'un Conseiller Technique aux élections

Monsieur Emilien d'Almeida était nommé, en mai 1994, Conseiller technique aux élections auprès du Ministre chargé de l'Intérieur. Son mandat consistait en la préparation administrative et matérielle des élections.

B. Définition des besoins électoraux par le réseau des Préfets

Deux séances de travail avec les Préfets et le Conseiller technique ont permis l'expression des besoins sur les plans suivants :

- le 22 novembre 1994, sur la préparation matérielle et logistique des élections dans chaque département, notamment sur l'état du matériel existant et sur la formation du personnel électoral,
- le 12 décembre 1994, sur les questions reliées à la sécurité et ce, de l'inscription des électeurs à la production des résultats du vote.

Ces deux réunions ont été suivies, par la suite, de rencontres entre le Préfet et les Sous-Préfets dans chaque Département.

C. Préparatifs pour l'établissement de la liste électorale

Le plan général d'organisation pour l'établissement de la liste électorale préparé par les Ministres de l'Intérieur, du Plan et l'Institut National de la Statistique prévoit des dispositions pour :

- le recrutement des agents recenseurs,
- la formation du personnel sur 3 étapes,
- la répartition des postes d'inscription, correspondant aux bureaux de vote.

Au plan de la formation, 2 étapes ont été réalisées :

- le 28 novembre 1994, la formation des formateurs des départements, regroupant à Cotonou 22 cadres de l'Institut National de la Statistique et du Ministère de l'Intérieur,
- le 5 janvier 1995, la formation des formateurs de sous-préfectures simultanément dans les chefs-lieux des 6 départements, formation donnée par les personnes formées le 28 novembre 1994, auprès de 2 cadres de la Préfecture, 2 envoyés de chaque sous-préfecture, le Chef du service statistique et un agent de la D.D.P.S.

Pour ces formations, ont été produits 2 documents :

- établissement de la liste électorale - manuel du formateur,
- établissement de la liste électorale - manuel de remplissage.

La dernière étape (la formation des agents recenseurs par les formateurs formés le 5 janvier) a été suspendue en attendant la mise en place de la C.E.N.A.

Au plan matériel, 2 millions de cartes d'électeur ont été imprimées. Cette carte comporte 2 volets détachables, l'un permettant l'informatisation des données, l'autre étant remis à l'électeur. Peuvent être codés à des fins informatiques, sur la carte d'électeur, le département, la Sous-Préfecture, la commune et le village ou le quartier de ville. Ces codes permettant de relier chaque électeur à un bureau de vote.

Le Ministère de l'Intérieur évalue à deux semaines la durée requise pour l'inscription des électeurs béninois et les coûts sont estimés à 1 milliard de FCFA.

D. Préparatifs pour les opérations de vote

Les coordonnées de l'ensemble des bureaux de vote ont été informatisées. Un peu moins de 5200 bureaux de vote ont été ainsi comptabilisés.

Le matériel manquant a été identifié : 1000 urnes, le papier à bulletin, les enveloppes pour bulletins de vote, les scellés et l'encre indélébile.

Sommairement, l'incertitude entourant les règles électorales n'a pu permettre une planification plus complète des élections législatives, compte tenu de l'impact, notamment, sur les agents électoraux et le matériel qu'ils auraient à utiliser. La mise en place des différentes commissions électorales devrait permettre de remettre en marche l'ensemble des activités administratives nécessaires au bon déroulement des élections législatives. L'ampleur des activités à planifier et à organiser, de même que les délais très courts qui prévalent, exigeront, toutefois, que la nomination des membres des différentes commissions se fasse le plus rapidement possible.

V. OBSERVATIONS, SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION EXPLORATOIRE AU BÉNIN DANS LE CADRE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Il peut être soutenu sans contestation, que le climat politique du Bénin est sain. La démocratie, les libertés publiques existent, sont protégées et garanties.

Il est permis cependant, au vu des observations faites, de soutenir que les élections législatives prochaines suscitent des passions, des sentiments de « crispation », légitimes, dans une compétition électorale incertaine.

Les défis à relever aux fins d'une préparation et d'une organisation adéquates des élections, dans un laps de temps très court, pour respecter les échéances prévues par la Constitution qui impose l'installation de la nouvelle assemblée, au plus tard le 1-avril 1995, ont, par ailleurs, amené le Gouvernement à fixer une nouvelle date pour les élections, soit le 19 mars 1995.

Dans ces conditions, il semble utile, afin d'éviter tout dérapage, et respecter les délais fixés, ce à quoi sont résolus l'ensemble des acteurs rencontrés, de mettre en exergue, certaines recommandations et suggestions :

a) Il faut que tous les acteurs de la vie politique respectent de manière scrupuleuse la Constitution, les lois et les décisions de justice rendues. C'est une condition essentielle de l'Etat de droit et de la consolidation de la démocratie au Bénin.

b) Il est nécessaire que ceux-ci engagent à tous les niveaux, surtout chez leurs militants et électeurs, un dialogue constructif, la concertation permanente. L'esprit de tolérance doit être cultivé chez tous.

c) Une coopération et une collaboration sincère et active doivent régir les rapports des autorités politiques, de la C.E.N.A. et de la Cour Constitutionnelle. Le Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale a le devoir d'apporter, chaque fois que nécessaire, son assistance aux autres autorités qui gèrent les élections. Il est à relever qu'il n'est pas explicitement exclu du processus électoral. Il doit être à même de jouer pleinement son rôle, en collaboration étroite avec la CENA qui, de son côté, doit tenir à profiter de l'expertise électorale existante.

d) Il semble indispensable que les autorités appelées à désigner les membres de la C.E.N.A., le fassent dans les meilleurs délais, de manière à permettre le démarrage de cette institution devenue la clé du dispositif électoral et conditionnant une partie importante des opérations électorales.

e) Il sera utile d'établir, dès son installation, des règles précises pour son fonctionnement et celui de ses démembrements.

f) En ce qui concerne les moyens humains, matériels et financiers qui doivent être mis en place rapidement, il faut noter et prévoir :

- les moyens budgétaires nécessaires à la C.E.N.A. et à la Cour Constitutionnelle et à la Haute Autorité,
- des guides et des plaquettes pour les membres des différentes commissions, pour les présidents des bureaux de vote.

g) Le code électoral comporte des lacunes. Les délais, le processus et les opérations ne sont pas suffisamment précis. Exemples : date de versement du cautionnement, décret de convocation des électeurs par le Président de la République, distribution des cartes d'électeur, déclaration de candidature. Pour combler ces lacunes, il est proposé trois schémas (voir annexe).

RECOMMANDATIONS SUR LES MODALITES D'IMPLICATION DE LA FRANCOPHONIE

1. Sur l'appui que l'Agence de Coopération Culturelle et Technique pourrait apporter à la préparation et au déroulement des élections, si elle était saisie dans ce sens, conformément aux règles internationales prescrites en la matière, la mission recommande que soient examinées les demandes qui, soit se sont déjà exprimées, soit seraient susceptibles de l'être dans les domaines suivants :

a) Formation, sensibilisation

– *perfectionnement du personnel chargé des élections*

Une demande, adressée à l'Agence, par le Ministère de l'Intérieur, en décembre 1994, sollicitait une contribution financière, de l'ordre de 200.000 FF, aux fins du perfectionnement, dans le cadre du déploiement du projet "Formel", en lien avec Elections Québec. Compte tenu des nouvelles dispositions de la loi électorale, les responsables de ce projet sont prêts à le réajuster, de manière à soutenir efficacement la mise en marche des commissions électorales, tant sur la planification et l'organisation des activités électorales, que sur la formation de personnel des bureaux de vote (voir annexe « Programme de formation des formateurs électoraux »).

– *formation des partis politiques (conformément à leur demande)*

– **sensibilisation des électeurs** (projet d'éducation des femmes présenté par l'Association des Femmes Juristes du Bénin)

b) Appui technique et financier (voir les demandes en annexe émanant du Ministère de l'Intérieur et de la Haute Autorité)

2. Sur l'opportunité de l'envoi d'une mission d'observation

Il est souhaitable que la Francophonie puisse, une fois les différentes commissions nationales électorales mises en place, dresser un nouveau constat, trois semaines avant cette date, notamment pour mesurer l'état exact des préparatifs électoraux.

La mission tient, toutefois, d'ores et déjà, et compte tenu de l'importance des prochaines élections au Bénin, à la fois pour ce pays, mais aussi en raison de leur caractère d'exemplarité pour la compréhension de l'ensemble des processus démocratiques, à souligner l'intérêt d'une telle observation pour la Francophonie.

Cette démarche exploratoire a montré en outre, toute son utilité, pour la formulation des observations suivantes :

OBSERVATIONS

Il est incontestable que le contexte dans lequel s'inscrivent la préparation et la tenue du deuxième cycle des élections régulières en Afrique, inauguré par les élections législatives au Bénin, diffère sensiblement de celui qui prévalait lors des premières élections pluralistes ayant constitué le moment fort, ou clôturé, la période de « transition démocratique ».

Aujourd'hui, en effet, l'ensemble des institutions mises en place, les Assemblées, y compris la Cour constitutionnelle, ont commencé de fonctionner, chacune tentant d'affirmer ses prérogatives et d'exercer, au mieux, les compétences qui lui ont été dévolues.

Si la généralisation de l'observation internationale des élections a constitué, dans une première phase, un élément appréciable pour que ces consultations se déroulent dans un climat serein et respectueux du cadre juridique retenu par chaque pays, de même, qu'elle a témoigné de l'intérêt porté par la Communauté internationale à ce processus de démocratisation, il semble, comme d'ailleurs, la Francophonie a eu l'occasion de le souligner, que l'accompagnement de ces processus puisse, aujourd'hui, revêtir des formes complémentaires, tant en amont qu'en aval des élections.

L'appui à la préparation et à la gestion des élections, s'il est sollicité, devient important, pour renforcer les capacités des différentes autorités et acteurs nationaux impliqués, et prévenir, ainsi, les risques de contestation.

Il s'agit là, d'un investissement à long terme, bénéfique en dehors même de ces échéances électorales, puisque destiné à conforter des Institutions, des structures et mécanismes appelés à fonctionner dans la permanence, même en dehors des élections.

BESOINS EXPRIMES PAR LA HAAC

- Equipement technique de la cabine d'écoute de la HAAC + bandes, cassettes audio et vidéo
- Equipement technique de la cabine de copie de la HAAC
- Equipement de la cabine de visionnage de la HAAC
- Achats de livres et ouvrages
- Equipement de bureau (2 micros et imprimantes/1 photocopieur et papier)
- Achat de 2 véhicules 4 x 4 et carburant (2.000.000 CFA)
- Perdiem (forfait) : 2.000.000 FCFA

BESOINS EXPRIMES PAR LE CONSEILLER TECHNIQUE

- 1 micro et une imprimante laser
- 1 micro portable et une imprimante portable
- 6 logiciels
- Achat de 2 véhicules : 67 843 000 FCFA

- 1 téléphone/fax/répondeur
- encre indélébile
- scellés à usage unique

DEPENSES COMMUNES AUX ELECTIONS

(voir détail = 1.548.704.000 FCFA)