

RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE EN VUE DES ELECTIONS LEGISLATIVES AU BENIN

PHASE 2 : 26 FEVRIER AU 1^{ER} MARS 1995

Du 3 au 7 janvier 1995, une mission exploratoire en vue des élections législatives du 5 février 1995 au Bénin a été organisée et réalisée par l'Agence de Coopération Culturelle et Technique. Cette mission faisait suite à une demande d'envoi d'observateurs de la Francophonie adressée au Secrétaire Général de l'ACCT, M. Jean-Louis Roy, en date du 21 décembre 1994, par S.E.M. Robert Dossou, ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération du Bénin.

Cette mission a été réalisée en conformité avec les principes directeurs devant guider l'observation des élections, enrichis par les directives complémentaires adoptées par le Conseil Permanent de la Francophonie en mars 1994.

Les membres de la mission avaient pour mandat :

- a) de collecter l'ensemble des textes et documents pertinents, afférents à la consultation électorale ;
- b) d'analyser :
 - la nature de la consultation prévue ;
 - les mesures et dispositions, tant structurelles que techniques et juridiques, envisagées ou déjà mises en œuvre, pour préparer et organiser cette consultation ;
 - le contexte et l'environnement socio-politiques
- c) de remettre un rapport au Président du C.P.F., 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. Ce rapport, intitulé « Rapport de la mission exploratoire en vue des élections législatives au Bénin (3 au 7 janvier 1995) », a été remis au Président du C.P.F., Dr. Emile Derlin Zinsou, le 24 janvier dernier.

Dans le contexte où la Cour Constitutionnelle rendait le 23 décembre 1994 une décision favorable (DCC n° 34-94) à la mise en place d'une Commission Electorale Nationale Autonome (C.E.N.A.), et compte tenu des délais de désignation et de mise en place de cette commission ainsi que de ses démembrements, il est apparu inévitable au moment de la tenue de la mission qu'il en résulterait un report du scrutin, initialement prévu pour le 5 février 1995. C'est en ce sens que la mission formulait dans son rapport (section « Recommandations sur les modalités d'implication de la Francophonie »), la recommandation suivante :

« 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 (nouvelle date fixée pour le scrutin), notamment pour mesurer l'état exact des préparatifs électoraux ».

Profitant de la présence à Cotonou aux fins de la réalisation d'un séminaire dans le cadre du Programme de formation des formateurs électoraux de M. Gilles Pageau, membre de la mission exploratoire de janvier et Coordonnateur du Programme de formation des formateurs électoraux, et de Mme Léola Charron, Chef du Service de l'Information, des relations publiques, de la publicité et de la gestion du matériel électoral, tous deux rattachés au Directeur général à la Coopération juridique et judiciaire, en accord avec le Secrétaire général de l'ACCT, M. Jean-Louis Roy, leur confiait le mandat de procéder à l'analyse actualisée des préparatifs électoraux en vue des élections législatives désormais fixées par décret (n° 95-52 du 23 février 1995) au 28 mars 1995.

C'est à cette fin que les membres de la mission ont rencontré les personnalités et institutions suivantes :

- S.E. M. Robert Dossou, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération
- S.E. M. Antoine Alabi Gbégan, Ministre de l'Intérieur, et de la Sécurité et de l'Administration Territoriale
- M. Saidou Agbantou, Président de la Commission Electorale Nationale Autonome.

Ils ont recueilli plusieurs documents officiels relatifs aux élections législatives du 28 mars 1995 (voir annexes).

I. LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES DE GESTION ELECTORALES

A. La Commission Electorale Nationale Autonome

Suite à la nomination de ses membres en vertu du Décret n° 95-22 du 2 février 1995, la C.E.N.A. a pris fonction le 3 février 1995. Son mandat couvre la période allant du 2 février 1995, date de nomination de ses membres, à la fin des opérations électorales des élections législatives de 1995.

La C.E.N.A., conformément à l'article 37 alinéa 3 de la loi n° 94-013, s'est dotée d'un Règlement Intérieur qu'elle a adopté le 8 février 1995 (voir annexe).

Les organes de la C.E.N.A. sont les suivants :

- l'Assemblée plénière
- le Bureau, composé de 5 membres :
 - un Président
 - un Vice-Président porte-parole
 - un Secrétaire Général
 - un Secrétaire Adjoint
 - un Coordonnateur au Budget
- les Comités techniques :
 - Comité chargé des Affaires administratives et de la Sécurité
 - Comité chargé de l'organisation et de la communication
 - Comité chargé des affaires financières

La C.E.N.A. est représentée auprès de chaque Commission Electorale Départementale (C.E.D.) par deux coordonnateurs départementaux membres de la C.E.N.A., désignés en assemblée plénière. Ces coordonnateurs sont les interlocuteurs directs de la C.E.N.A. à laquelle ils rendent compte. Ils peuvent se rendre sur le terrain en cas de besoin.

B. Les Commissions Electorales Départementales

Les membres des C.E.D. ont été nommés officiellement par décret (n° 95-22) le 2 février 1995. La liste de leurs membres est en annexe. Au nombre de une par Département, les C.E.D. ont pris fonction le 8 février 1995.

C. Les Commissions Electorales Locales

Les C.E.L., au nombre de une par circonscription électorale (18 en tout), dont les membres ont été nommés sur proposition des C.E.D. par la C.E.N.A. (Décision n° 001 du 15 février 1995), ont été installées le 20 février 1995. La liste de leurs membres est en annexe.

II. LE CALENDRIER ELECTORAL

- 21 février 1995 : rencontre avec les partis politiques
- 21 au 26 février 1995 : dépôt des candidatures
- 23 février 1995 : nomination des membres des Comités de recensement
- 26 février 1995 : nomination des agents recenseurs
- 2 au 12 mars 1995 : inscription sur les listes électorales
- 11 mars 1995 : publication des listes officielles des candidats
- 12 mars à 0 heure : ouverture de la campagne électorale
- 13 mars 1995 : affichage des listes électorales
- 26 mars 1995 à minuit : clôture de la campagne électorale
- 28 mars 1995 : jour du scrutin

III. L'ETAT DES PREPARATIFS EN VUE DES ELECTIONS LEGISLATIVES

A. Candidatures

La fermeture du dépôt des candidatures a été fixée au 26 février 1995, zéro heure. À l'heure de fermeture, 14 dossiers complets avaient été déposés au siège de la C.E.N.A. tandis que 17 autres dossiers reçus étaient incomplets et devaient être complétés au plus tard à 18 heures le 27 février. Au 1^{er} mars 1995, les autorités de la C.E.N.A. nous apprenaient que le nombre définitif de listes de candidats était de trente-trois.

D'autre part, 79 partis politiques étaient régulièrement enregistrés au Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (M.I.S.A.T.) en date du 28 février 1995.

B. Listes électorales

Une formation en trois étapes a été prévue en vue de la confection des listes électorales. Les deux premières formations ont été dispensées respectivement le 28 novembre 1994 à 22 cadres de l'Institut National de la Statistique et du Ministère de l'Intérieur et le 5 janvier 1995 à des formateurs des sous-préfectures. La dernière étape qui consistait à former les agents recenseurs dans les sous-préfectures a eu lieu le 1^{er} mars 1995.

L'inscription sur les listes a dans les faits commencé le 3 mars pour se terminer le 12 mars.

Les listes électorales ne seront pas informatisées pour les élections législatives du 28 mars 1995, faute de temps.

C. Matériel électoral

Une rencontre a eu lieu le 28 février 1995 réunissant des représentants de la Commission Electorale Nationale Autonome, du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération et les représentants des gouvernements bailleurs de fonds. Cette rencontre a permis de faire le point sur le matériel manquant.

La C.E.N.A. a pris la décision de faire passer le nombre de bureaux de vote de 5 200 à environ 6 500. Cette augmentation du nombre de bureaux de vote va entraîner des besoins en matériel supplémentaire.

IV. L'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES

Il n'existe pas à proprement parler d'encadrement légal du processus d'observation électorale au Bénin. Toutefois un « Guide pour les observateurs internationaux » est actuellement en cours de rédaction à la C.E.N.A.

Il est prévu que la coordination générale des observateurs relève de la C.E.N.A., en collaboration avec certaines organisations telles le P.N.U.D., N.D.I. et le GERDES.

Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération verra à l'accueil des observateurs, conjointement avec la C.E.N.A.

Des documents d'information ainsi que des badges d'identification seront remis aux observateurs par la C.E.N.A.

Aucune restriction n'est prévue quant au déploiement des observateurs sur le territoire national du Bénin.

V. REMARQUES PARTICULIERES

La mission fait sienne l'ensemble des observations, suggestions et recommandations de la mission exploratoire du 3 au 7 janvier 1995. Tout au plus se permet-elle d'actualiser certaines d'entre elles :

- Le climat politique, et plus particulièrement institutionnel, a évolué dans le sens d'une meilleure compréhension des rôles respectifs des différents intervenants électoraux.
- La promulgation des lois électorales 94-013 le 17 janvier et 94-015 le 27 janvier par le Président de la République a contribué à cet état de fait.
- Une collaboration effective s'est instaurée entre la C.E.N.A. et le M.I.S.A.T., des contacts tout d'abord informels ayant débouché sur une rencontre de coordination mettant notamment en présence le Président de la C.E.N.A., M. Saidou Agbantou, quelques membres de la C.E.N.A., le ministre Antoine Alabi Gbégan, le Conseiller Technique aux élections, M. Emilien d'Almeida et les préfets, le lundi 27 février en après-midi. A l'ordre du jour : modalités concernant le processus de confection des listes électorales (tel qu'amorcé par le M.I.S.A.T. avant la mise en vigueur des lois 94-013 et 94-015) et mesures de sécurité pour assurer le bon déroulement des opérations électorales.
- La formation des responsables électoraux recommandée par la mission exploratoire s'est matérialisée par la tenue les 24 et 25 février 1995 d'un séminaire de formation auprès de 30 participants (4 membres titulaires et quelques suppléants de la C.E.N.A., 5 préfets, quelques sous-préfets et chefs de circonscription urbaine ainsi que des fonctionnaires centraux du M.I.S.A.T.), séminaire s'insérant dans le Programme de formation des formateurs électoraux, dispensé par le Directeur général des élections du Québec, dans le cadre de la coopération multilatérale francophone, en collaboration avec le Ministère des Affaires Internationales du Québec et les autorités béninoises.
- La planification des activités ainsi que la mobilisation des ressources humaines, physiques et matérielles qui sont en cours tant pour l'établissement de la liste électorale que pour les opérations de vote permettent d'être optimiste quant au respect de l'échéance du 28 mars 1995.

VI. RECOMMANDATION

Compte tenu de ces remarques particulières et de l'importance de cette seconde élection législative, qui sera observée de près par de nombreux pays de la sous-région, la mission recommande que des observateurs de la Francophonie soient envoyés au Bénin pour assurer l'observation des opérations électorales dans le cadre des élections législatives du 28 mars 1995.

Liste des annexes

1. Calendrier électoral de la C.E.N.A.
2. Règlement intérieur de la C.E.N.A.
3. Décret n° 95-22 du 2 février 1995 portant nomination des membres de la C.E.N.A. et des C.E.D.
4. Décision n° 001/CENA/P du 15 février 1995 portant nomination des membres des C.E.L.
5. Décret n° 95-52 du 23 février 1995 portant convocation du Corps électoral pour les élections législatives du 28 mars 1995.
6. Décret n° 95-53 du 23 février 1995 portant application du Titre Premier de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles particulières pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale et relatif aux conditions d'inscription sur les listes électorales.
7. Décret n° 9-54 du 23 février 1995 portant conditions d'affichage et d'apposition de panneaux électoraux en application du Titre III de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995.
8. Liste des partis politiques régulièrement enregistrés au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale en date du 28 février 1995.
9. Loi n° 94-013 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale, promulguée par le Président de la République le 17 janvier 1995.
10. Loi n° 94-015 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, promulguée par le Président de la République le 27 janvier 1995.

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION

DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 28 MARS 1995

Une mission d'observation des élections de la Francophonie s'est rendue, au Bénin, à partir du 24 mars 1995, pour observer le scrutin du mardi 28 mars 1995, visant à renouveler l'Assemblée Nationale de ce pays, le mode de scrutin étant la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (en 1991, lors des précédentes élections législatives, la règle était celle du plus fort reste).

La mission était composée comme suit :

- Parlementaires, désignés par l'AIPLF :
 - M. Benoît Sauvageau, Député à la Chambre des Communes (Canada)
 - M. Gilles de Robien, Vice-Président de l'Assemblée Nationale (France)
 - M. Ngayis Otounga, Député à l'Assemblée Nationale (Gabon).
- Personnalités désignées par PACCT :
 - M. Laurier Levesque, (Canada)
 - M. Jean-Luc Lemeux, Elections Québec (Canada-Québec)
 - Me Jacques Bourgaux, avocat (Communauté Française de Belgique)
 - M. Halidou Ouedraogo, Président de l'Union Interafricaine des Droits de l'Homme, (Burkina Faso)
 - M. Gérard Conac, Professeur à l'Université de Paris I (France)
 - M. Jean-Jacques Versieres, (France)
 - M. Abdelmounaïm Dilami, Professeur, Président de l'APPA (Maroc)
 - M. Falilou Diallo, Professeur, représentant de l'OPAD (Sénégal)

Mme Christine Debouches, Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire à l'Agence de Coopération Culturelle et Technique a coordonné cette mission.

MM. Halidou Ouedraogo et Abdelmounaïm DILAMI ont été désignés, respectivement, Président de la mission et Rapporteur Général.

M. Charles Gheerbrand, Député à l'Assemblée Nationale française, accompagné par M. Bernard Chalet, Administrateur à l'Assemblée Nationale, mandatés, en bilatéral, par la France, pour l'observation des élections, se sont joints, de fait, pour des raisons pratiques, à la mission francophone.

I. GENESE ET PREPARATION DE LA MISSION D'OBSERVATION

A. Genèse

1. Saisi d'une demande, en date du 21 décembre 1994, émanant, au nom du Gouvernement du Bénin, du Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, S.E. M. Robert Dossou, aux fins de l'envoi d'observateurs de la Francophonie, pour superviser les consultations électorales, initialement prévues au 5 février 1995, devant conduire au renouvellement de l'Assemblée Nationale, le Secrétaire Général de l'ACCT transmettait, le 22 décembre 1994, au Président du CPF, un avis motivé, proposant l'organisation d'une mission exploratoire, conformément aux Principes directeurs.

2. Sur décision du Président du CPF, l'Agence, en liaison avec FAIPLF, organisait, après en avoir informé le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin, cette mission exploratoire, qui s'est déroulée du 2 au 7 janvier 1995.

3. Le rapport de cette mission, coordonnée par le Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire, était transmis, par le Secrétaire Général de l'ACCT, le 19 janvier 1995, au Président du CPF, et soumis à l'examen de la Commission Politique du CPF, le 23 janvier 1995.

4. Ce rapport contenait, outre l'analyse, conformément au mandat de la mission exploratoire, du contexte institutionnel et socio-politique de ces élections, l'état des préparatifs du scrutin ainsi que des observations, suggestions et recommandations, tant à l'égard des autorités béninoises pour contribuer à la réflexion technique en vue de la tenue du calendrier électoral, qu'à l'égard de la Francophonie, afin de mieux préciser les modalités possibles d'implication de la Communauté francophone dans le bon déroulement du processus électoral.

A ce titre, tout en soulignant l'opportunité d'organiser une mission d'observation pour les élections législatives, dont la date allait être repoussée au 19, puis au 28 mars 1995, le rapport identifiait un certain nombre d'actions en appui aux institutions impliquées dans la préparation et l'organisation de cette consultation.

5. Tenant compte de l'avis de sa Commission Politique, et sur la base de ce rapport, le Conseil Permanent de la Francophonie, en sa 15ème session, les 23 et 24 janvier 1995, approuvait l'envoi d'une mission d'observation des élections législatives, en précisant qu'une mission technique, composée de un ou deux experts au plus, ferait le point, trois semaines avant le scrutin, sur l'état des préparatifs et approuvait également la recommandation émise en vue d'apporter un appui technique à la préparation des élections, si la demande en était faite par le Bénin.

6. Les autorités béninoises étaient informées de ces décisions, par lettre du 7 février 1995, adressée par le Secrétaire Général de l'ACCT au Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin.

7. L'Agence confiait, du 26 février au 1er mars 1995, à deux responsables d'Elections Québec, présents, à Cotonou, pour la tenue du séminaire de formation des formateurs électoraux (projet Formel), financé par l'Agence, sur fonds liés Québécois et sur fonds multilatéral délié, le soin d'effectuer la mission technique de mise à jour de l'état des préparatifs des élections. Le rapport de cette mission, faisant état d'un climat politique évoluant dans le sens d'une plus grande collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la préparation de la consultation, et d'une planification des activités pré-électorales permettant d'être optimiste quant au respect des échéances, était transmis au Président du CPF, avec la recommandation d'envoyer au Bénin une mission d'observation.

8. Par lettre du 3 mars 1995, le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin transmettait au Secrétaire Général de l'ACCT, avec avis favorable, trois requêtes de financement émanant du Président de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) et de la Présidente de l'Association des Femmes Juristes du Bénin (AFJB).

9. Par lettre du 17 mars 1995, le Secrétaire Général de l'ACCT informait le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin, que l'Agence apporterait, dans le cadre de la mise en œuvre de son Programme « Droit au Service du Développement et de la Démocratie », une contribution de l'ordre de 345.906 FF destinée, dans le cadre de la préparation et du bon déroulement des élections législatives au Bénin, à conforter l'ancrage de la démocratie et la consolidation de l'Etat de droit, par l'appui aux institutions ci-dessus évoquées.

10. Par lettre du 21 mars 1995, le Secrétaire Général confirmait au Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin, l'envoi d'une mission d'observation, du 24 au 31 mars 1995, puis, par lettre du 23 mars 1995, l'informait de la disponibilité de l'Agence, saisie, par le Président de la CENA, par lettre du 12 mars 1995, à participer, au côté du PNUD, du GERDDES-Bénin et du National Démocratie Institute (NDI), aux travaux du Comité de coordination des activités des observateurs internationaux.

11. Ces différentes informations étaient portées à la connaissance du Président du CPF, par une lettre du Secrétaire Général, en date du 23 mars 1995.

B. Préparation

1. La mission exploratoire du 3 au 7 janvier 1995

Cette mission avait été dépêchée, avec, 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-politique.

Composée d'une manière, à la fois politique et technique, cette mission a permis d'analyser le contexte socio-politique et économique du Bénin, ainsi que de mieux comprendre l'esprit des institutions et leur fonctionnement (Cour Constitutionnelle, Haute Autorité, jeux parlementaires et gouvernementaux, esprit et comportement de représentants des partis politiques et de la société civile, lois électorales).

Elle a pu faire le point sur l'état de préparation des élections et formuler, à partir des observations réalisées, un certain nombre de suggestions, en direction des autorités béninoises, et de recommandations, en direction de la Francophonie, relatives à l'implication de cette dernière dans le processus en cours.

Parmi ces suggestions, il convient de relever celles ayant fait l'objet d'un suivi :

- « une coopération et une collaboration sincères et actives doivent régir les rapports des autorités politiques, de la CENA 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, n 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 ».
- « il semble indispensable que les autorités, appelées à désigner les membres de la CENA, 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 ».
- « il sera utile d'établir, dès son installation, des règles précises pour son fonctionnement et celui de ses démembrements ».
- « 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 CENA, 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 ».
- « le code électoral comporte des lacunes » : même si la plupart des délais requis sont précis, comme la date du versement du cautionnement, certaines opérations, en revanche, appellent des dispositions complémentaires, comme l'établissement des listes électorales et la distribution des cartes d'électeur.

2. La mission technique (du 26 février au 1^{er} mars 1995)

Cette mission visait à approfondir le travail de la mission de janvier 1995 et de rendre compte des différents actes posés pour permettre le respect des échéances électorales, soit avant le 1-avril 1995.

Le rapport de cette mission a rendu compte de :

a) la mise en place effective des structures de gestion électorale :

- promulgation, par le Président de la République, des lois électorales 94-013, le 17 janvier, et 94-0157 le 27 janvier 1995.
- décret n° 95-22 du 2 février 1995, portant nomination des membres de la CENA, qui a pris fonction le 3 février 1995.
- adoption par la CENA de son règlement intérieur (8 février 1995).

Les organes de la CENA sont les suivants :

- l'Assemblée plénière
- le Bureau, composé de cinq membres :
 - un Président
 - un Vice-Président porte-parole
 - un Secrétaire Général
 - un Secrétaire Adjoint
 - un Coordonnateur au Budget.
- les Comités techniques :
 - Comité chargé des Affaires administratives et de la Sécurité
 - Comité chargé de l'organisation et de la Communication
 - Comité chargé des affaires financières.

La CENA est représentée auprès de chaque Commission Electorale Départementale (CED) par deux coordonnateurs départementaux membres de la CENA, désignés en assemblée plénière. Ces coordonnateurs sont les interlocuteurs directs de la CENA à laquelle ils rendent compte. Es peuvent se rendre sur le terrain en cas de besoin.

- décret n° 95-22 du 2 février 1995, nommant officiellement les membres des Commissions Electorales Départementales, qui ont pris fonction le 8 février 1995.
- décision n° 001 de la CENA, du 15 février 1995, nommant, sur proposition des CED, les membres des Commissions Electorales Locales (CEL), qui ont été installées le 20 février 1995.

b) Adoption et exécution du calendrier électoral (joint en annexe)

- dépôt des candidatures clôturé le 26 février 1995, à 0 h (14 dossiers complets, 17 autres devant être complétés, au plus tard à 18 h le 27 février).
- inscription sur les listes électorales entre le 3 et le 12 mars.
- évaluation des besoins en matériel électoral, compte tenu de la décision de la CENA de faire passer le nombre de bureaux de vote de 5.200 à 6.500.

Ce rapport concluait :

- à révolution du climat politique, et plus particulièrement institutionnel, dans le sens d'une meilleure compréhension des rôles respectifs des différents intervenants électoraux
- à l'instauration d'une collaboration effective entre la CENA et les ministères concernés, à savoir le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale
- à une planification des activités et à une mobilisation des ressources humaines, physiques et matérielles, propres à permettre de respecter les échéances

III. LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS DU 28 MARS 1995

En arrivant le 24 mars 1995, pour l'observation des élections législatives, du 28 mars 1995, la délégation de la Francophonie disposait, ainsi, de sérieux atouts pour assurer au mieux le mandat qui lui était imparti :

- les deux missions préparatoires, exploratoire et technique, avaient permis de disposer d'informations exhaustives sur le contexte et l'environnement de ces consultations, de même que d'une documentation complète sur l'état de la législation.
- ces deux missions avaient également donné l'occasion à la délégation de la Francophonie, dont quatre des membres ont fait également partie de la mission d'observation, la coordination étant assurée, de même, par la Délégation générale, de nouer des contacts fructueux avec l'ensemble des acteurs impliqués.
- enfin, l'implication multiforme et suivie de la Francophonie, dès le début du processus, concrétisée à la fois par ces missions et un appui significatif aux principales institutions béninoises chargées de la préparation et de la tenue de ces élections, avait non seulement pu faire apprécier cet engagement de la Francophonie, mais aussi facilité le dialogue entre ces institutions, sur leurs missions respectives.

C'est sur ces bases que la mission s'est efforcée de se conformer aux « Principes directeurs », enrichis des Directives complémentaires, et de répondre aux préoccupations exprimées par les Instances politiques.

A. OBSERVATION AVANT LE JOUR DU SCRUTIN (24 au 27 mars)

1. Méthodes de travail de la mission

Disposant de l'ensemble des textes et informations pertinents, et après avoir tenu, dès leur arrivée, le vendredi 24 mars, une réunion de concertation, les membres de la mission ont constitué, des équipes, tant pour les contacts avant les élections, que pour l'observation proprement dite, ce, dans le cadre rationalisé du déploiement de l'ensemble des observateurs internationaux. Chacune de ces équipes a produit un compte rendu spécifique.

a) Les contacts et activités avant le jour de l'élection (voir liste annexe)

En trois jours, correspondant à la fin de la campagne électorale et à la veille des élections, les délégués ont pu assister à des « meetings » dans le département de l'Atlantique, du Zou et de l'Oueme, renouer des contacts avec les animateurs des institutions, tenir des rencontres avec la coordination générale des élections et s'informer auprès des responsables de la CENA et de ses démembrements des derniers préparatifs.

– Séances de travail avec les institutions : Commission Electorale Nationale Autonome. Bureau de l'Assemblée Nationale, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Cour Constitutionnelle, Cour Suprême, Ministère de l'Intérieur et Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération.

– Rencontres avec des personnalités, les représentants des différents partis politiques, ceux des associations ainsi que les organes de presse.

– Participation à différentes réunions politiques, la campagne électorale s'arrêtant le dimanche 26 mars 1995 à minuit.

b) La participation à la coordination de l'observation internationale des élections

Sollicitée par le Président de la CENA, Maître Saïdou AGBANTOU, compte tenu de l'implication de la Francophonie, dès le début du processus électoral, aux fins de sa participation au Comité de coordination des activités des observateurs internationaux, l'Agence a répondu positivement.

Cette contribution l'a amenée, pour la première fois, à assurer un certain nombre de tâches spécifiques découlant de cette coordination.

A ce titre, l'Agence :

- a participé à l'élaboration des documents remis aux observateurs internationaux. Le rapport de la mission exploratoire de la Francophonie, a, notamment, été repris dans sa quasi intégralité par la coordination pour la confection du « rapport pré-électoral », document de base d'information sur le contexte institutionnel et socio-politique de ces consultations.

- a participé, avec le PNUD, le GERDDES et le NDI, à la première réunion d'information organisée, par la CENA, au Ministère des Affaires étrangères, le 25 mars 1995, à l'intention de l'ensemble des observateurs internationaux (cassette disponible)

- a participé à la répartition des équipes des observateurs, sur tout le territoire, et a mis à la disposition de la coordination six véhicules, utilisés, bien sûr, principalement, mais non exclusivement, par les observateurs francophones.

- a pris part, en la personne de son Président, désigné, également, Président, par la coordination, aux travaux de rédaction du Comité de coordination, qui a élaboré un rapport conjoint, en annexe.

Tout en gardant son indépendance, la mission a su tirer profit de cette coopération, en compétences, et en informations. Elle a également pu exercer une certaine influence sur l'ensemble des activités de la coordination, afin que l'observation internationale se déploie dans des conditions à la fois rationnelles et respectueuses du Pays hôte.

Enfin, cette participation significative, a rendu, plus sensibles, la présence et l'engagement de la Francophonie.

c) Information et médiatisation

- Dès son arrivée à l'aéroport, le Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire a répondu, en tant que coordonnateur de la mission, et dans l'attente de la désignation, par la mission, de son Président, aux questions de la presse (radio, presse écrite et télévision) en précisant la genèse et l'objet de la mission, sa place dans le dispositif francophone d'appui au processus de démocratisation (cassette et coupures de presse disponibles). Le Président de l'Union Interafricaine des Droits de l'Homme, M. Halidou Ouedraogo, a, de même, rappelé les conclusions de la mission exploratoire et exprimé le souci de la mission au Peuple Béninois en ce moment historique.

- Trois équipes d'observateurs de la Francophonie ont été suivies et filmées, le jour des élections, le 28 mars 1995, (régions de l'Atakora, de l'Atlantique et du Mono – cassettes disponibles), en vue de préparer un documentaire destiné à faire comprendre le contexte dans lequel se déroulent de telles élections.

- le Président de la délégation et le Rapporteur ont participé au débat organisé, lors de la soirée électorale, par la télévision béninoise, le 28 mars 1995.

- le Président de la délégation est intervenu, en tant qu'également Président de la Coordination des observateurs internationaux, lors de la conférence de presse du 30 mars 1995, pour présenter le rapport commun des observateurs internationaux (document joint).

2. Appréciation du contexte immédiat des élections

Ces différents contacts ont amené la mission à étayer son appréciation sur toutes les différentes phases du processus préparatoire aux élections.

Concernant le réengagement des différentes institutions associées à ces préparatifs.

La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)

Il est apparu que cette nouvelle institution, créée quelques semaines avant le scrutin, et très rapidement mise en place, grâce à une volonté politique partagée, a fonctionné dans un bon esprit.

Elle a eu à cœur de relever, sous l'impulsion de son Président, Président de la Commission béninoise des Droits de l'Homme, dont le rôle a été déterminant, les multiples défis qui découlait de son mandat, parmi lesquels :

- un calendrier électoral très serré et très chargé : il a fallu procéder :

- à l'établissement des listes électorales. Pour cet établissement, en un temps très court, la CENA a eu recours à des agents formés au cours de trois sessions. Le résultat a fait apparaître un accroissement de 500.000 électeurs, par rapport à 1991, dû, sans doute, en partie, à l'accroissement démographique et au retour de certains émigrés. Sur ce plan, certains partis politiques ont soutenu que des frontaliers ainsi que certains réfugiés togolais, avaient bénéficié d'inscription sur les listes électorales. Il faut, toutefois, mentionner qu'une délégation, composée de représentants du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) et d'un Conseiller technique du Chef de l'Etat ont sillonné les différents camps de réfugiés pendant cette période pour les informer de l'état de la législation dans ce domaine et leur demander, s'ils avaient reçu des cartes d'électeur, de les rendre, ce que certains ont, effectivement, fait.

- à la préparation des documents électoraux, à la réception des candidatures,

- à la formation du personnel chargé de cette gestion. A ce titre, la formation des formateurs, dispensée dans le cadre du projet « formel » par les agents d'Elections Québec, sur financement de l'Agence, a été très utile.

– une certaine inexpérience, dans ces domaines, des membres de la Commission, qui ont dû apprendre sur le tas, et ont fourni un effort soutenu et permanent.

– des moyens limités, même si elle a pu bénéficier de l'appui des autorités béninoises (Ministère des Affaires étrangères et Ministère des Finances) et de la Communauté internationale.

A ce titre, l'Agence a fourni à la CENA le matériel suivant : 3 postes informatiques complets (micros, imprimantes et fongibles) ainsi qu'un photocopieur Rank Xerox.

La Cour Constitutionnelle

Une délégation de la mission a rencontré le Secrétaire Général de la Cour Constitutionnelle. La Présidente de cette Haute juridiction, chargée, notamment, du contentieux électoral, n'a pu se libérer, sans doute en raison de nombreux recours concernant l'organisation des élections, dont la Cour avait déjà été saisie et qui devaient être jugés très rapidement.

On remarquera, à cet égard, que la Cour Constitutionnelle est compétente pour juger du contentieux tant des actes préparatoires aux élections que des actes relatifs au déroulement des élections proprement dites.

Il faut rappeler que la Cour, en jugeant conforme à la Constitution, la loi portant création de la CENA, a joué un rôle décisif dans la mise en place de ce nouveau dispositif.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

Nouvelle institution, prévue par la Constitution, et dont les modes de fonctionnement ont été précisés par une loi organique n° 92.021 du 21 août 1992, elle veille au respect de l'équilibre, entre les formations politiques, dans l'accès aux médias.

Mise en place effectivement, en juillet 1994, la HAAC a assumé ses fonctions de façon très dynamique et, de ce fait, a contribué, de façon notable, à faire respecter les règles du jeu.

Elle a adopté les textes suivants :

- décision portant définition et réglementation de la carte de presse en République du Bénin (décision n° 94-03/HAAC)
- décision portant réglementation de la campagne médiatique des élections de mars 1995 (décision n° 005-95/HAAC)
- décision relative à la conduite à tenir par les médias du service public pendant la période de pré-campagne des élections législatives de 1995 (recommandations n° 95-01/HAAC)
- décision portant interdiction des émissions politiques ou à caractère politique sur les radios rurales locales en République du Bénin pendant la période de pré-campagne et de campagne électorale des élections législatives de 1995.

La Haute Autorité a instauré une répartition de temps d'antenne entre les différents partis politiques, qui, à la connaissance de la mission, n'a fait l'objet d'aucune contestation.

Elle a, sous la présidence active de M. René Dossa, examiné les requêtes formulées auprès d'elle, même de façon informelle, de manière à prévenir ou à régler toute contestation.

L'aide matérielle apportée par PACCT à la Haute Autorité (2 postes informatiques complets – micros, imprimantes et fongibles – et équipement audiovisuel) a été décisive et lui a permis de remplir effectivement sa mission dans des conditions techniques satisfaisantes, comme l'a reconnu son Président, qui a tenu à exprimer au Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire, toute sa reconnaissance à l'égard de l'Agence.

Les préfets et les maires

La collaboration entre le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT) et la CENA pouvait susciter des craintes.

Le Ministère, en effet, les Préfets et les Maires, étant traditionnellement chargés des opérations de préparation, d'organisation et de gestion des opérations électorales, pouvaient considérer que la nouvelle loi électorale déferant ces tâches à la CENA, témoignait d'une suspicion à leur égard et les désaisissait injustement.

En fait, et en dépit de quelques réticences constatées, de part et d'autre, et d'une relative imprécision quant à leurs fonctions respectives, une collaboration positive s'est instaurée, progressivement. Le Ministère a désigné un agent de liaison avec la CENA, en la personne de M. Emilien D'Almeida, fonctionnaire chargé des élections.

La mission a pu constater, par exemple, que, dans de nombreux cas, le matériel électoral avait été acheminé, le jour des élections, parfois dans des conditions difficiles, par les maires, certains ayant utilisé, à cette fin, leur voiture personnelle.

2. Sur le déroulement de la campagne électorale

La mission a remarqué que les différents candidats avaient pu organiser leur campagne électorale librement, sans contrainte d'aucune sorte. Les diatribes dures sont restées au stade de l'intention et cette phase d'explication a été empreinte de calme et de fermeté courtoise. La mission n'a été informée que d'un seul incident. Elle n'a pas eu à connaître de contestation portant sur la confection des listes électorales et le découpage électoral.

B. L'OBSERVATION DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES (28 mars 1995)

1. Le déploiement de la mission

Conformément au plan de déploiement retenu, conjointement, avec les autres institutions membres du Comité de coordination, et sur la base des souhaits de chacun, les observateurs de la Francophonie se sont répartis en six équipes, dans les six départements, à savoir: l'Atacora, l'Atlantique, le Mono, le Borgou, l'Oueme et le Zou.

Compte tenu des distances, l'équipe, devant se rendre dans le Borgou, est partie le lundi 27 mars et l'équipe, volontaire pour Patakora, a utilisé l'avion, comme moyen de déplacement.

Chaque équipe, informée de l'itinéraire précis qu'elle devait suivre pour visiter de 20 à 30 bureaux de vote, en moyenne, correspondant à une couverture d'observation élaborée par la coordination, disposait d'un chauffeur averti et d'une carte.

2. Organisation matérielle et déroulement du scrutin

L'heure d'ouverture des bureaux de vote, étant fixée à 7 heures du matin, par la loi électorale, les différentes équipes de la mission se sont rendues, chacune, sur les lieux de vote retenus, dès 6h30 du matin.

31 listes étaient en compétition.

Chaque bureau de vote se composait d'un Président, de deux scrutateurs, plus les représentants des candidats.

Rares sont les bureaux de vote qui ont, effectivement, commencé à fonctionner, dès 7 h du matin, ce pour des raisons organisationnelles. La plupart des bureaux, à Cotonou même, n'ont commencé les opérations de vote qu'à partir de 9 h. Dans les campagnes environnantes, certains bureaux de vote n'ont commencé à fonctionner qu'à partir de 11 h ou midi.

Tous les bureaux de vote disposaient, effectivement, d'au moins un isoloir. Le Président avait à sa disposition une liste électorale manuscrite.

Le vote se déroulait selon le processus suivant :

- l'électeur se présente, remet sa carte électorale au Président, lequel vérifie que le nom figure bien sur les listes.
- l'électeur prend une enveloppe, les bulletins de vote, se retire dans l'isoloir pour faire son choix, revient avec l'enveloppe fermée, puis la glisse dans l'urne. Une fois le vote accompli, l'électeur doit tremper un doigt dans l'encre indélébile.

3. Observations

3.1 Sur le déroulement du scrutin

a-1 Les membres de la mission, au cours d'une réunion d'évaluation, ont considéré, compte tenu de ce qu'ils avaient pu voir, que ces élections s'étaient déroulées dans de bonnes conditions. Ils ont apprécié l'accueil qui leur a été réservé tant par les responsables des pouvoirs publics que les responsables des bureaux de vote et les électeurs eux-mêmes, qui, visiblement, appréciaient la présence de représentants de la Francophonie.

– C'est une population éduquée civiquement qui s'est rendue dans les bureaux de vote et qui a accompli dans le calme son devoir civique, faisant preuve de beaucoup de patience dans l'attente de l'ouverture des bureaux de vote, ou du moment où elle pourrait accomplir effectivement son devoir.

– La mission a également noté une conscience aiguë de l'enjeu et les efforts mis par les organisateurs du scrutin pour faciliter l'opération du vote.

– Etaient visibles dans les bureaux ; les urnes scellées, l'encre indélébile, les bulletins, les sacs de jute pour les bulletins non utilisés, les marqueurs.

– Bien qu'il y ait eu 31 partis et alliances en compétition, donc 31 bulletins, les électeurs ont voté, parfois en y mettant tout le temps, mais le temps nécessaire.

a-2 La mission, cependant, a constaté des problèmes et des difficultés dans le déroulement du vote.

Ces difficultés, essentiellement d'ordre matériel, sont liées à l'état

organisationnel de l'opération du scrutin :

- l'acheminement du matériel de vote a souvent été très lent au niveau des préfectures et des circonscriptions
- les bulletins de nombreux partis ont manqué, de temps à autres.

Dans des départements, comme celui de l'Atlantique, les bulletins n'ont pas été en place avant 11 h. Les surplus de stocks ont amené la CENA à proroger le délai de fermeture des bureaux qui était prévu à 17 h. Cette prolongation nécessaire aurait pu entraîner des difficultés supplémentaires car elle imposait aux responsables des bureaux un travail supplémentaire.

- des bureaux de vote n'étaient pas bien éclairés, bien que des lampes à gaz aient été disponibles.
- l'exiguïté des bureaux de vote rendait, quelquefois, difficile les formalités de vote.

– la surveillance des urnes s’est avérée, parfois, insuffisante.

3.2 La mission, par ailleurs, a constaté les faits suivants, susceptibles de créer des possibilités de fraude :

- Les électeurs n’étaient pas tenus de justifier leur identité; la carte d’électeur suffisait
- Manifestement, la preuve de Tétât civil était laissée à l’appréciation des membres du Bureau.
- Les listes électorales étaient manuscrites.

3.3 Sur le dépouillement, la transmission et la proclamation des résultats

c-1 Les membres de la mission ont assisté au dépouillement, sur place, des résultats dans de nombreux bureaux de vote. Compte tenu, du grand nombre de listes, ces opérations ont été très lentes et très complexes mais, dans les bureaux visités, elles se sont, apparemment, passées de façon correcte, sans tension.

c-2 En revanche, des difficultés sont apparues dans la transmission et l’intégration des résultats.

- D’une part, en effet, toutes les données résultant du dépouillement dans chaque bureau de vote devaient être envoyées directement à la GENA qui ne disposait que d’un nombre limité de lignes de télécopies.
- D’autre part, c’est à la CENA qu’est revenu le travail d’analyse et de calcul de ces données.

Cette situation explique le retard avec lequel la CENA a transmis ces résultats, au fur et à mesure, à la Cour Constitutionnelle, laquelle n’a pu procéder à la proclamation que le 16 avril 1995. (Voir infra).

IV. APPRECIATION GENERALE

1. La mission estime que les élections législatives, du 28 mars 1995, se sont déroulées, pour ce qu’elle a pu, effectivement, constater, dans de bonnes conditions. Ainsi, la mission n’a pas constaté de fraude massive ou des abus flagrants. Là où elle a pu se déplacer, le vote s’est déroulé dans le calme. Mais il lui est revenu, toutefois, que, dans certains endroits, des problèmes s’étaient posés.

2. La mission a été frappée par la mobilisation de l’ensemble des protagonistes, y compris les organisations non gouvernementales.

3. La mission estime que, par sa présence, elle a pu répondre, sans doute, modestement, aux objectifs recherchés, à travers ce mode d’engagement que représente l’observation des élections, par la Communauté internationale et, plus particulièrement, francophone, ainsi que les Pays hôte, à savoir, contribuer au renforcement du dialogue et à l’instauration d’un climat serein, propre, à la fois, à dissuader et à rassurer.

4. La mission considère comme très positif l’appui apporté, sous différentes formes, à un certain nombre d’institutions clé du processus et du dispositif électoral, tout en partageant la conviction que, dans le cadre d’élections organisées, à date régulière, comme au Bénin, pour la deuxième fois, les besoins qui se font jour, notamment, en matière de plus d’information et de sensibilisation, sont de la responsabilité principale des acteurs nationaux, qui, dans ce cas précis, se sont déjà fortement engagés.

5. Par ailleurs, la mission fait les suggestions suivantes :

A propos de l’état civil, du recensement de la population, de la révision des listes électorales

La mission, tout en saluant les efforts significatifs faits par les autorités politiques et administratives du Bénin pour accomplir les différentes opérations, dans un contexte économique difficile, suggère qu’une opération administrative soit entreprise pour l’établissement d’un état civil fiable (cartes d’identité, actes de naissance et autres actes de l’état civil), susceptible de faciliter les actes de la vie civile et civique.

Les initiatives allant dans le sens du recensement de la population et de l’établissement plus rigoureux des listes électorales, mises à jour régulièrement, méritent d’être appuyées, notamment, par la Francophonie. Sur ce dernier point, en effet, les modes actuels d’établissement des listes faisant appel soit à la présentation, soit à la commune renommée, peuvent faire craindre des inexactitudes.

1. La CENA

La mission apprécie positivement le rôle joué par les différentes institutions associées à la préparation et à la gestion du processus électoral.

La CENA, notamment, institution nouvelle, a su faire face aux difficultés inhérentes à toute opération électorale. Des faiblesses, certes, se sont révélées dans le dispositif mis en place. L’expérience permettra, certainement, d’améliorer son fonctionnement, au cours, notamment, des prochaines élections partielles et au cours des élections présidentielles qui se dérouleront au début de l’année 1996, puisque la loi électorale lui confère, au moment de chaque élection, les mêmes fonctions, même si ses membres, à partir de critères de nomination similaires, sont susceptibles de changer.

C’est sur la base de cette appréciation que certains des membres de la mission ont souhaité que cette institution soit dotée de moyens renforcés et d’un personnel administratif permanent. Toutefois, d’autres membres ne sont pas favorables à

cette solution et pensent qu'il s'agit là d'une question qui relève de la souveraineté béninoise et qui doit être laissée à l'appréciation des différents partenaires impliqués.

2. Du fonds francophone d'appui aux élections

La mission note que les élections et la démocratisation impliquent des moyens financiers considérables.

Compte tenu des difficultés auxquelles sont confrontés, dans ce domaine, nombre de pays africains, la mission, comme l'avait fait le colloque de Cotonou sur l'Etat de Droit au Quotidien dans l'espace francophone, en septembre 1991, en proposant un fonds francophone d'appui à la démocratisation, suggère, sur ce volet particulier, que soit créé un fonds francophone d'appui aux élections, plus précisément en vue d'une assistance technique électorale.

La Cour Constitutionnelle du Bénin, en proclamant, le 16 avril 1995, les résultats définitifs des élections législatives, du 28 mars 1995, a annulé les élections dans la 1ère circonscription électorale de l'Atlantique et dans la 3ème circonscription électorale du Borgou, soit 13 sièges annulés sur 83, aux motifs suivants :

– certains des documents relatifs au vote sont parvenus à la Cour au bout d'un délai anormalement long, ce retard, dans la transmission, étant de nature à compromettre la fiabilité desdits documents et, par voie de conséquence, la sincérité des opérations électorales concernées

– dans de nombreux bureaux de vote, des irrégularités ont été commises, notamment,

- le déroulement ou la poursuite du vote alors que les bulletins d'un ou plusieurs partis ou alliances de partis manquaient ou étaient en nombre insuffisant ;
- la propagande sur les lieux du vote et la pression sur les électeurs ;
- diverses fraudes : vote de mineurs et d'étrangers, double vote, bourrage d'enveloppes, écart important entre les émargements et le nombre des votants ;
- le vote à un endroit où l'on n'est pas inscrit ;
- la collecte, pour compléter des bulletins de vote manquants, de bulletins non utilisés par les électeurs et déposés dans le réceptacle ;
- l'établissement de feuilles de dépouillement fictives ;
- le défaut de décompte de voix sur la feuille de dépouillement ;
- le défaut de signature des procès-verbaux et/ou des feuilles de dépouillement.

La décision de la Cour précise que « la présente décision ne préjuge pas de l'issue des contestations et réclamations dont la Cour Constitutionnelle serait appelée à connaître dans le cadre des présentes élections législatives et qui pourrait, le cas échéant, être l'invalidation de certaines élections ».

Il faut noter qu'une cinquantaine de recours se trouvent encore pendants devant la Cour.