

RAPPORT DE LA MISSION

D'OBSERVATION

A

L'OCCASION DU REFERENDUM

CONSTITUTIONNEL DU

23 JUILLET 1995

I. LES TERMES DE RÉFÉRENCES DE LA MISSION

L'Agence de coopération culturelle et technique a été saisie d'une requête de la République du Gabon sollicitant sa participation à l'observation du référendum du 23 juillet 1995 devant conduire à la modification de la constitution, suite à la mise en œuvre des dispositions des Accords de Paris, d'octobre 1994. Sur avis motivé du Secrétaire Général de l'Agence, le Président du Conseil Permanent de la Francophonie a retenu le principe de cette mission.

L'Agence a donc mis sur pied, à la suite de cette décision du Conseil Permanent de la Francophonie, une mission d'observation du référendum composée de quatre membres :

Bénin

– M. Saïdou Agbantou, avocat. Président de la Commission électorale nationale autonome (CENA) du Bénin, chef de délégation ;

Cameroun

– M. Pierre Moukoko Mbonjo, Professeur de science politique à l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC), Conseiller de Son Excellence Monsieur le Président de la République du Cameroun ;

Canada/Québec

– Mme Josée Charette, des services du Directeur général des élections, Québec.

Togo

– M. Ata Messan Ajavon, Professeur de Droit public à l'université du Bénin, Lomé (Togo), Député. Président de la Commission des lois.

Le mandat confié aux observateurs consistait à :

- rendre compte en détail des réactions des populations au nom desquelles ces accords de Paris ont été signés ;
- analyser les modalités et la portée de ce processus tant au point de vue politique que juridique.

II. LA MISSION PROPREMENT DITE

L'équipe d'observateurs a séjourné à Libreville du samedi 22 juillet 1995 au mercredi 26 juillet.

D'entrée de jeu, il importe de souligner ce qui suit :

- l'équipe d'observateurs en nombre limité, n'a pas pu se déployer en dehors de Libreville et de la commune voisine d'Owendo ;
- la mission n'a pas pu avoir tous les contacts souhaités, eu égard à la non disponibilité de plusieurs responsables au lendemain du scrutin.

En dépit des différentes contraintes évoquées, dues notamment à son calendrier de déploiement, la mission a néanmoins pu tirer un certain nombre d'enseignements de l'observation du scrutin du 23 juillet 1995 à Libreville et à Owendo ainsi que des contacts établis avec des personnalités politiques de la majorité et de l'opposition.

Le présent rapport qui rend compte desdits enseignements, s'articule autour de quatre points :

- A. Analyse du dispositif juridique ;
- B. Observation du référendum ;
- C. Analyse du processus au point de vue politique ;
- D. Réactions des populations.

A. Le dispositif juridique

1. Les textes disponibles

- la Constitution du 26 mars 1991 ;
- la loi du 11 mars 1993 portant code électoral ;
- la loi du 24 mars 1992 portant organisation du fonctionnement du Conseil national de la communication
- l'ordonnance du 1er octobre 1993 relative à la communication audiovisuelle, cinématographique et écrite ;
- le décret du 29 mai 1995 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ;
- le décret du 29 mai 1995 portant ouverture de la campagne électorale et convocation du corps électoral
- le décret du 29 mai 1995 portant organisation du référendum ;
- le décret du 29 mai 1995 portant création et fixant les attributions et le fonctionnement d'une Commission spéciale pour le référendum ;
- l'arrêté du 29 juin 1995 fixant la répartition du temps d'antenne et de l'espace d'insertion dans les médias d'Etat pendant la campagne pour le référendum du 23 juillet 1995 ;
- les accords de Paris.

2. Les droits garantis

2.1. La liberté d'opinion, la liberté d'association et le droit de vote

- La Constitution du 26 mars 1991 reconnaît en son article premier :
- à l'alinéa 2, la liberté de conscience, de pensée, d'opinion ;
- à l'alinéa 13, le droit de former des associations, des partis ou formations politiques, des syndicats, etc...

Par ailleurs, l'article 6 garantit la libre formation et le libre exercice des activités des partis et groupements politiques dans le cadre fixé par la loi selon les principes de la démocratie pluraliste.

- La loi du 11 mars 1993 reconnaît en son article 6, le droit de vote à tous les citoyens gabonais âgés de dix huit ans révolus jouissant de leurs droits civils et politiques et régulièrement inscrits sur les listes électorales, conformément aux dispositions des articles 18 à 36.

L'inscription sur une liste électorale donne droit à la délivrance d'une carte d'électeur.

2.2. La liberté d'expression et de communication

L'article premier de la Constitution du 26 mars 1991, la loi du 24 mars 1992 portant organisation et fonctionnement du Conseil national de la communication et l'ordonnance du 1- octobre 1993 relative à la communication audiovisuelle, cinématographique et écrite garantissent la liberté d'expression et de communication et le droit d'égal accès aux médias d'Etat.

Le Conseil national de la communication sous le contrôle de la Cour constitutionnelle, veille à l'égalité de traitement des candidats et du temps d'antenne entre les partis politiques reconnus.

3. La proclamation des résultats

La commission nationale de centralisation des résultats présidée par le ministre de l'Intérieur et de l'Administration du territoire conformément à l'article 98 du Code électoral, procède au recensement général de tous les votes et à la publication provisoire des résultats (article 99).

Les résultats définitifs sont, conformément à l'article 100 du Code électoral, proclamés par la Cour constitutionnelle.

4. Le contentieux référendaire

4.1. Le contentieux de l'inscription

Le contentieux de l'inscription sur les listes électorales est dévolu aux sections administratives des tribunaux de première instance dans les ressorts desquels sont situées les circonscriptions électorales conformément aux dispositions des articles 29, 106 et suivants du Code électoral.

4.2. Le contentieux des opérations de vote

Il obéit aux mêmes règles que celles relatives au contentieux des élections.

Il relève de la compétence de la Cour constitutionnelle qui peut être saisie soit par un électeur s'agissant des opérations de son bureau de vote, soit par tout parti politique ou groupement politique (article 106 du Code électoral).

La Cour constitutionnelle rend sa décision dans un délai maximum de trois mois (article 110 du Code électoral).

5. Remarque et conclusion

Nonobstant les dispositions du Code électoral en la matière, le référendum du 23 juillet 1995 a été organisé par une commission spéciale, préfiguration de la commission nationale électorale prévue par les accords de Paris.

Par ailleurs, les inscriptions tardives et la distribution des cartes d'électeur parfois quarante huit heures seulement avant le jour du scrutin, n'ont pas permis un déroulement des opérations dans les conditions et délais prescrits.

Néanmoins, il ressort de l'analyse des textes sus-visés que le référendum s'est déroulé dans des conditions qui pouvaient en assurer la transparence et la sincérité, eu égard à la nature de l'opération concernée.

III. OBSERVATION DU RÉFÉRENDUM

La mission a visité plusieurs centres de vote à Libreville et à Owendo.

A. Observations et constatations

1. Ouverture des bureaux de vote

Bien que l'ouverture des bureaux de vote soit fixée à 7 h 00 en vertu de l'article 44 du Code électoral, ces derniers ont effectivement ouvert entre 8 heures et 10 heures.

La désignation tardive de certains présidents, l'absence de désignation d'assesseurs pour certains bureaux de vote, l'arrivée tardive du personnel et/ou du matériel (listes d'émargement et listes électorales) expliquent notamment ces retards. Par ailleurs, les membres de certains bureaux de vote ont volontairement retardé le début des opérations jusqu'à l'arrivée des représentants des partis politiques, pour, selon eux assurer une transparence maximum aux opérations de vote.

Cependant, les retards ci-dessus constatés n'ont pas eu un impact négatif majeur sur le déroulement postérieur des opérations et sur le temps moyen d'attente et de vote des électeurs en raison du peu d'affluence sur les lieux en début de matinée.

2. Le matériel électoral

Le matériel électoral utilisé était de façon générale, de grande qualité. Les bureaux de vote observés étaient tous pourvus d'urnes transparentes et scellées, d'isoloirs appropriés et en nombre suffisant, de réceptacles pour la disposition des bulletins non utilisés. Les listes électorales, les listes d'émargement et les cartes d'électeur étaient également informatisées. L'encre utilisée ne nous a toutefois pas paru indélébile et son utilisation était, dans la plupart des cas, inadéquate.

3. Aménagement des bureaux de vote

L'aménagement des bureaux de vote était approprié et garantissait le secret du vote.

4. Elaboration et distribution des listes électorales et des cartes d'électeur

Les listes électorales ont été produites tardivement, soit le 17 juillet et n'ont pas été affichées partout. Les électeurs n'ont donc pas pu contrôler leurs inscriptions. De plus, les cartes d'électeur ayant été produites tardivement, un grand nombre d'entre elles restaient à récupérer le jour du vote.

Certaines irrégularités ont aussi été constatées sur la liste électorale, dont :

- des bris de séquences numériques dans les numéros d'électeur ;
- une double inscription pour un même électeur ;
- un numéro d'électeur différent sur la liste électorale et sur la carte d'électeur ;

– des électeurs munis d'un récépissé attestant leur inscription et qui n'ont pas voté, leurs noms n'apparaissant pas sur la liste électorale.

5. Déroulement des opérations référendaires

Le personnel des bureaux de vote n'ayant reçu aucune formation, les procédures de votation utilisées ont été improvisées généralement sans tenir compte des feuillets d'instructions accompagnant le matériel électoral.

Nous avons donc constaté un manque d'uniformité dans les procédures mises en place pour la votation. Nous avons également constaté les irrégularités suivantes dans certains bureaux de vote :

- la carte d'identité n'était pas toujours exigée ;
- l'inscription de l'électeur sur la liste électorale n'était pas toujours vérifiée ;
- la liste d'émargement n'était pas toujours signée ;
- l'encre « indélébile » n'était pas partout utilisée ;
- dans deux bureaux de vote les bulletins étaient déposés dans une seule urne dans l'un des centres visités.

Le manque d'uniformité a également été constaté dans le traitement des cas particuliers. Ainsi, dans certains bureaux de vote, les électeurs munis d'un récépissé d'inscription mais non inscrits sur la liste électorale ont été autorisés à voter alors que, dans d'autres bureaux, le vote leur a été refusé.

6. Clôture du scrutin

Les opérations de vote se sont terminées à 18 heures conformément au Code électoral.

7. Dépouillement des votes

Les membres des bureaux de vote n'ont reçu aucune directive particulière à l'égard des opérations de dépouillement. Les opérations ont donc été improvisées, rendant particulièrement laborieuse la rédaction du procès-verbal.

De plus, aucune feuille de dépouillement n'a été mise à la disposition des membres des bureaux de vote. Enfin, certains présidents de bureau n'avaient pas de consignes claires sur la remise des résultats du dépouillement.

8. Présence des partis politiques

Nous avons noté la présence de représentants des partis politiques dans tous les bureaux de vote visités. Les représentants des partis travaillaient en étroite collaboration avec le personnel des bureaux de vote, et dans plusieurs cas, ils ont agi à titre d'assesseurs.

9. Présence des forces de l'ordre

Les forces de l'ordre étaient présentes sur tous les lieux visités. Elles étaient armées. Dans certains cas, elles se trouvaient aux abords des lieux de vote, comme cela est prévu par le Code électoral ; dans d'autre cas, elles se trouvaient à l'intérieur même des bureaux de vote, en violation des dispositions du Code électoral. Dans certains bureaux de vote, des agents des forces de l'ordre ont activement participé au dépouillement des votes, ce qui est inhabituel.

10. Recensement général des votes

La commission nationale de centralisation a effectué le recensement général des votes le 24 juillet. C'est donc en présence des représentants des partis politiques qu'a été vérifiée la compilation informatique des résultats à l'aide des procès-verbaux de dépouillement.

Les travaux de cette commission étaient diffusés en direct à la radio. Le travail s'est déroulé dans la sérénité.

B. Recommandations

Au vu des observations et constatations ci-dessus, la mission recommande :

- que l'ACCT participe activement à la formation des intervenants dans le processus électoral à tous les niveaux ;
- que l'ACCT aide à l'organisation des campagnes de sensibilisation des populations pour leur inscription sur les listes électorales ;
- que l'ACCT appuie et encourage les programmes d'informatisation des listes électorales et des cartes d'électeurs ;
- que les autorités en charge de l'organisation des élections au Gabon procèdent bien à l'avance à la désignation de tous les membres des bureaux de vote pour permettre à ceux-ci de recevoir une formation adéquate avant le jour du scrutin ;
- que l'outil informatique soit davantage maîtrisé aux fins d'une parfaite concordance entre cartes d'électeur, listes électorales et listes d'émargement ;

- que des feuilles de dépouillement soient mises à la disposition des bureaux de vote pour faciliter la vérification de l'exactitude des chiffres consignés dans les procès-verbaux ;
- que les forces de l'ordre s'abstiennent d'entrer dans les bureaux de vote sauf sur réquisition du président.

IV. ANALYSE DU PROCESSUS AU POINT DE VUE POLITIQUE

Le caractère consensuel du règlement pacifique de la crise post-électorale gabonaise (tous les partis et groupes politiques gabonais signataires des accords de Paris ont appelé à voter pour le oui) permet de penser que le processus de réconciliation de la classe politique et d'élaboration des instruments de la transparence pour les futures consultations électorales (élections locales puis élections législatives) ira à son terme. Tous les acteurs significatifs de la vie politique gabonaise sont unanimes sur ce point. A cet égard, la victoire écrasante du oui (+ de 96 %) au référendum et le caractère marginal du non (3,56 %) en levant l'obstacle constitutionnel pour une application intégrale des accords de Paris par le gouvernement et l'Assemblée nationale et en conférant auxdits accords une légitimité populaire indéniable, constituent un pas décisif dans l'approfondissement de l'expérience démocratique gabonaise. Ainsi, au plan juridique, rien ne devait plus s'opposer à la réalisation des objectifs politiques contenus dans les accords de Paris et touchant aux problèmes électoraux et à ceux relatifs au renforcement de l'Etat de droit.

Au plan politique, l'avenir des accords de Paris dépendra fortement de la capacité de la classe politique toute entière à respecter, dans un délai raisonnable, l'ensemble des engagements solennellement pris. En effet, quoiqu'une remise en cause du processus par les signataires des accords de Paris ne soit pas à l'ordre du jour, les adversaires desdits accords, dont le poids reste marginal au regard des résultats de la consultation référendaire du 23 juillet pourraient gagner

en importance si les engagements pris par les partisans du oui ne se traduisent pas par des mesures concrètes en faveur des citoyens. Une telle évolution peu probable à l'heure actuelle, n'est cependant pas à exclure à terme, tant il est vrai qu'il existe un réservoir important d'indécis au sein de la population. En effet, avec un taux d'abstention de 36,45 % au niveau national et un taux beaucoup plus élevé dans les centres urbains (comme Libreville, Port-Gentil, Mouanda, etc.), la marge

potentielle de manœuvre des adversaires des accords de Paris est non négligeable. A titre d'illustration, à Port Gentil, fief de l'opposition par excellence et plus précisément du Parti Gabonais du Progrès (PGP) de Maître Agondjo Okawe, Président de la délégation de l'opposition HCR aux négociations de Paris, sur 28 000 électeurs inscrits, seuls 7000 ont voté... Il est vrai que Maître Agondjo est resté de longs mois absent du pays pour cause de maladie, et n'a pas de ce fait, disposé de beaucoup de temps pour battre campagne.

A la lumière de ce qui précède, la réussite du programme intérimaire du gouvernement de la démocratie, dans ses volets administratif, économico-financier (redressement des finances publiques + lutte contre le chômage notamment) et social revêt ainsi une urgence et une importance certaines.

Au plan purement conjecturel, la coalition des signataires des accords de Paris pourrait courir un risque d'implosion à la suite des stratégies de positionnement électoral de certains partis politiques s'il apparaissait, à la veille des prochaines échéances, que les abstentionnistes du 23 juillet 1995 ont gagné en importance. Dans cette hypothèse, certains partis pourraient être tentés de quitter le navire pour rattraper un électorat fuyant. De telles évolutions ont été observées ailleurs en Afrique, notamment au Cameroun (rétractation inattendue de Monsieur John Fru Ndi du Social Démocratie Front (SDF) quelques jours seulement après la conclusion des accords tripartites de Yaoundé du 13 novembre 1991, accords passés entre le pouvoir et l'opposition et ayant mis un terme au phénomène des villes mortes) et au Togo (dénonciation par Gilchrist Olympio des accords de Ouagadougou entre l'opposition et le pouvoir en 1993). M. Fru Ndi tirera un gain électoral considérable de

cette attitude à l'élection présidentielle d'octobre 1992 en se présentant comme le seul opposant véritable du Président Paul Biya.

Les entretiens que la mission d'observation de l'ACCT a eu avec certaines personnalités marquantes de la scène politique et institutionnelle gabonaise (Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, Mme la Présidente de la Cour constitutionnelle, Monsieur le Premier Ministre (majorité), Monsieur le Ministre d'Etat chargé de la Justice (opposition HCR), Monsieur le Ministre de l'Intérieur (majorité), Monsieur MBA Abessole (opposition HCR), Mme Pascaline Bongo (Directeur de Cabinet du Président de la République, Monsieur le Président du Conseil national de la communication) portent incontestablement à croire qu'un consensus fort existe dans la classe politique gabonaise pour assurer le plein succès des accords de Paris.

V. RÉACTIONS DE LA POPULATION

Le peu de temps passé à Libreville par la mission d'observation rend très aléatoire toute appréciation des réactions des populations au nom desquelles les accords de Paris ont été signés. On peut simplement constater le caractère relativement élevé du taux d'abstention en dépit de la mobilisation de tous les signataires (le Chef de l'Etat en personne a battu campagne). Ceci pourrait dénoter une sorte d'indifférence des populations plus préoccupées par des considérations liées à la survie quotidienne, notamment dans les centres urbains. Cette sorte d'indifférence qui n'est pas nécessairement la

manifestation d'un manque d'adhésion des populations aux accords de Paris, pourrait s'expliquer par la nature inhabituelle de la consultation (vote d'un texte et non élection de candidats clairement identifiés). Rappelons ici que c'est le premier référendum organisé au Gabon depuis l'indépendance après celui de 1958, à propos de l'adhésion à la Communauté dans le cadre de la Constitution de la V^e République française.

On peut aussi penser que les électeurs qui ne se sont pas déplacés n'ont pas ressenti le besoin de voter en faveur d'un texte consensuel, tant la victoire du oui était évidente. Dans ce sens, le taux d'abstention relativement élevé s'expliquerait par l'existence même du consensus

entre les partis politiques significatifs, situation inhabituelle pour l'électeur gabonais depuis la Conférence nationale de 1990. L'indifférence pourrait chez certains se doubler de suspicion, certains électeurs ayant été étonnés de voir des hommes politiques qui se combattaient âprement hier, se mettre d'accord de manière aussi marquée. C'est du moins ce qui ressort des propos de certains « représentants » de la société civile à la télévision au soir du référendum, ces derniers estimant que la non-association de la société civile aux négociations de Paris participe d'une volonté de confiscation du débat national par la classe politique plus soucieuse de ses intérêts propres que de ceux du peuple.

Fait à Libreville, le 26 juillet 1995

Le Chef de la Délégation

Le Rapporteur général

Saidou Agbantou

Pierre Moukoko Mbonjo