

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 12 JANVIER 1995

En réponse à la demande des autorités nigériennes qui ont requis à deux reprises l'envoi d'une mission d'observation des élections législatives anticipées, le Président du Conseil permanent de la Francophonie, après avoir consulté les membres du Conseil, a demandé au Secrétaire Général de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique d'organiser et d'envoyer au Niger une telle mission conformément aux orientations prévues au Document portant principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation des élections.

La date des élections étant fixée au 7 janvier 1995, les premiers observateurs sont arrivés au Niger dès le 5 janvier. Le scrutin ayant finalement été reporté au 12 janvier par décret présidentiel, les derniers observateurs de cette mission ont quitté le Niger le 14 janvier.

La mission était composée de deux parlementaires désignés par l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française (AIPLF) et de six experts, désignés par l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) dont les noms suivent :

- M. Faustin Etoué Wam (Cameroun), Député, Président de la commission des lois ;
- M. Xavier Deniau (France), Député ;
- M. Idrissa Traoré (Burkina Faso), Magistrat, Avocat général près à la Cour Suprême ;
- M. Jean François Bougon (France), Magistrat, Conseiller à la Cour d'Appel de Besançon ;
- M. Ahmed Salem Ould Bouboutt (Mauritanie), Professeur de Droit, membre du Conseil Constitutionnel ;
- M. Moustapha Sourang (Sénégal), Doyen de la Faculté de Droit, Université de Dakar ;
- M. Matthieu Ndikpo mata - Lamba, Conseiller, (Coordonnateur pour l'AIPLF) ;
- M. Jean-François Bonin (Coordonnateur pour l'ACCT).

La mission a choisi comme porte-parole M. Idrissa Traoré et comme rapporteurs M. Faustin Etoué Wam. et M. Jean-François Bougon.

L'objectif de cette mission, conformément au Document portant Principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation des élections adoptés par le Conseil Permanent de la Francophonie, était de contribuer, dans le respect de la législation nationale en vigueur, à mesurer la transparence et la sincérité du scrutin.

Les termes de référence de la mission d'observation tels qu'ils résultent de ces Principes directeurs et des directives complémentaires étaient :

- 1) Annonce de la présence de la mission ;
- 2) Suivi de la préparation des élections :
 - a) Rencontre des responsables administratifs et politiques du pays ainsi que de tout interlocuteur utile pour s'assurer de la bonne préparation du scrutin ;
 - b) Examen des conditions d'accès effectif des candidats aux médias pour les besoins de la campagne électorale, conformément à la loi électorale en vigueur.
- 3) Observation du scrutin :
 - a) Visite du plus grand nombre de bureaux de vote ;
 - b) Observation des éléments suivants :
 - localisation, heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote ;
 - conditions du déroulement du vote ;
 - présence des observateurs des partis politiques ;
 - conditions du dépouillement du scrutin.
 - 4) Annonce des premières observations de la mission ;
 - 5) Elaboration du rapport de mission ;

Dans le cadre de leur mission, les observateurs de la Francophonie ont travaillé en concertation avec les autres observateurs. Pour accomplir leur mission, les observateurs ont pu bénéficier de la plus grande liberté d'action. Ils ont rencontré les responsables des principales institutions et personnalités intéressées au processus électoral ou impliquées en tant que telles, et ont obtenu leur concours.

L'observation à laquelle les membres de la mission ont procédé a porté sur la phase préparatoire ultime, du 5 au 11 janvier 1995, puis sur le déroulement des opérations du scrutin et son dépouillement le 12 janvier 1995, enfin sur la phase de transmission, de calcul et publication des résultats les 13, 14 et 15 janvier 1995.

Il s'agissait des élections législatives anticipées.

En effet, l'organisation d'un nouveau scrutin fait suite à la dissolution par le Président de la République le 17 octobre 1994 de l'Assemblée Nationale.

Dès lors que l'Assemblée Nationale était dissoute, des élections législatives devaient, selon l'article 50 de la Constitution, être tenues dans les 90 jours, soit au plus tard le 15 janvier 1995.

Créée par l'arrêté N° 260/MAT/D/DAPJ/SA du 30 octobre 1994, la Commission Nationale des Elections (CNE) est responsable de l'organisation matérielle, de la supervision et du contrôle des élections.

Suspectant l'indépendance de la Commission Nationale, des partis d'opposition ainsi que certaines Associations non gouvernementales ont refusé de participer à ses travaux.

Toutefois, à la suite d'un compromis consacré par l'arrêté modificatif N° 182/MAT/D/DAPPJ/SA du 16 novembre 1994 (Annexe N° XX) qui lui donne une plus grande liberté et indépendance, la commission a pu se mettre au travail dans sa composition statutaire.

En application de l'article 37 de la loi électorale, le Président de la République a convoqué le corps électoral pour le 31 décembre 1994 puis pour le 7 janvier 1995, et enfin pour le 12 janvier 1995.

I. ANNONCE DE LA PRÉSENCE DE LA MISSION

Pour assurer la publicité de son action, la mission a tenu à annoncer son arrivée au Niger. À cet effet, un communiqué a été remis le 9 janvier 1995 à la presse.

Ce communiqué fait état de la composition de la mission et de ses objectifs qui s'inscrivent dans le suivi de la Déclaration du Sommet de Maurice par laquelle la Francophonie a affirmé sa volonté « de poursuivre le renforcement de l'Etat de droit et de soutenir la démocratisation de la société politique et civile, condition du développement durable ».

Le communiqué a été lu à la radio et à la télévision dans la soirée du 09 janvier 1995 et publié dans la presse écrite locale dont les extraits sont en annexe.

II. SUIVI DE LA PRÉPARATION DES ÉLECTIONS

A. Méthodologie

Lors de ce suivi, la mission a porté une attention

particulière aux médias, presse écrite, presse parlée et télévision, et a eu le privilège de rencontrer les représentants des principaux partis politiques, le Président de la Commission nationale des élections, un certain nombre de diplomates en poste au Niger et plusieurs autres personnalités.

En particulier, la mission s'est intégrée au sein de la structure de coordination dirigée par le PNUD et chargée de superviser le processus d'observation des élections. Dans ce cadre, elle a tenu plusieurs réunions de travail avec les autres missions d'observation présentes au Niger.

B. Observations

1. La date du scrutin

La date du scrutin initialement fixée au 31 décembre 1994 a été repoussée à deux reprises, au 7 puis au 12 janvier 1995, compte tenu des délais constitutionnels imposant la date du 15 janvier comme date limite.

La Commission Nationale des Elections dans sa composition issue du consensus, ne s'est mise au travail qu'à partir du 16 novembre 1994, c'est-à-dire avec un mois de retard.

Il lui est immédiatement apparu qu'elle ne pouvait organiser les élections pour la date initialement fixée c'est-à-dire en quarante-cinq jours.

Le Président de la République a qui elle a demandé le report de la date du scrutin au 14 janvier 1995 a décidé de reporter ce scrutin au 7 janvier 1995.

La Commission Nationale des élections, ayant constaté, le 26 décembre 1994, à leur réception, la non conformité des bulletins de vote initialement commandés a été contrainte de passer une nouvelle commande, avec pour date de livraison le 5 janvier 1995.

La Commission Nationale des élections ayant estimé qu'elle ne pouvait assurer en deux jours, l'organisation et l'acheminement des bulletins dans les quelque cinq milles bureaux de vote répartis sur l'ensemble du territoire, a saisi le Président de la République d'une nouvelle demande du report du scrutin.

Ce n'est finalement que le 5 janvier 1995 à 13 heures, que la radio nationale a annoncé que la date du scrutin était fixée au 12 janvier 1995.

La plupart de nos interlocuteurs estiment qu'indépendamment des circonstances particulières ci-dessus évoquées, le délais de trois mois prévus par la Constitution pour l'organisation des élections est court, spécialement s'agissant d'élections législatives anticipées. Ils mettent en avant les difficultés financières, les problèmes liés à l'infrastructure routière et aux télécommunications et enfin à la formation insuffisante des membres des bureaux de vote. Il convient également de souligner que les reports successifs de la date du scrutin ont été source de lassitude pour la population.

Enfin, on notera que cette incertitude entretenue jusqu'au 05 janvier 1995 a compliqué la tâche des missions d'observation.

Ainsi, la mission envoyée par la République de Chine (Taïwan) présente sur place depuis le 1^{er} janvier 1995 et repartie le 08 janvier, soit 4 jours avant le scrutin.

Un observateur de notre délégation a dû repartir le 12 janvier 1995 n'ayant pu observer que l'ouverture des bureaux de vote situés au voisinage de l'aéroport.

2. L'accès aux médias pendant la campagne électorale.

L'accès aux médias ne semble pas avoir soulevé de problèmes majeurs, dans la mesure où les candidats en lice ont eu accès, dans une mesure égale, aux tranches gratuites de la Radio et de la Télévision nationales.

Toutefois, des cas de censure ont été signalés – même si après intervention des parties concernées auprès du Conseil Supérieur de la Communication, ces mesures de censure ont été levées.

D'autre part, certaines allusions ont été faites à la probabilité que certains publi-reportages télévisés, particulièrement longs (24 mn), réalisés au profit des candidats de la mouvance présidentielle, n'aient pas été réellement payés par les candidats bénéficiaires.

3. La liste électorale

L'établissement de cette liste est particulièrement difficile en raison des problèmes d'état-civil (orthographe incertaine des noms propres, absence de radiation de personnes décédées ou ayant déménagé ...) et de l'absence de révision de la liste électorale.

Pour le premier scrutin, la liste électorale comportait, selon la commission nationale des élections, 4.238.552 inscrits pour une population jeune de quelque huit millions d'habitants.

L'absence de fiabilité de cette liste qui se traduit notamment par l'édition de cartes multiples pour un même électeur, génère une suspicion de fraude, même si le caractère intentionnel n'est pas facile à mettre en évidence.

La liste électorale arrêtée pour le présent scrutin au 07 novembre 1994 et celles des élections législatives 1993 fusionnées avec des listes additives portant les noms des nouveaux électeurs qui ont obtenu leur inscription selon la procédure mise en place par la Commission Nationale des Elections.

Le 08 janvier 1995, des partis d'opposition ont contesté publiquement au moyen d'un communiqué à la presse, la fiabilité de cette liste. Ils affirment s'être aperçus que dans certaines circonscriptions, de nombreux électeurs de 1993 ne se retrouveraient plus sur la liste électorale arrêtée pour le présent scrutin. Ils évaluent des omissions à trente neuf milles. Par ailleurs ils font état, dans d'autres circonscriptions, d'un apport (irrégulier) de quelque soixante sept milles électeurs nouveaux. Ils estiment que ces irrégularités sont susceptibles d'affecter les résultats pour l'élection de dix députés en faveur de la mouvance présidentielle et demandent en conséquence, un « audit » de la liste électorale.

4. La Commission Nationale des Elections

La Commission Nationale des Elections, organe chargé du suivi de la campagne électorale, de la centralisation et de la proclamation des résultats provisoires a reçu, du moins dans sa version « négociée » finale, telle qu'elle résulte des dispositions de l'arrêté du 16 novembre 1994, l'assentiment des différents acteurs politiques impliqués.

Néanmoins, certains de nos interlocuteurs ont soulevé le problème du refus par le Chef de l'Etat de promulguer la loi relative à la Commission nationale des élections votée par la dernière Assemblée Nationale avant sa dissolution. Ils expliquent leur position actuelle vis-à-vis de la Commission Nationale des Elections telle qu'organisée par l'arrêté de Novembre 1994, comme étant un « compromis » assez proche des prévisions de la loi non promulguée.

5. L'implantation des bureaux de vote

Certains interlocuteurs de la mission ont fait état de difficultés posées par le choix des bureaux de vote situés dans les zones habitées par les populations nomades. A titre d'exemple, la décision de regrouper les bureaux de vote pour les populations nomadisant autour de la localité de Tchirozerine a eu pour résultat que certains électeurs doivent faire 130 km pour aller voter.

6. Conditions de sécurité pendant la campagne électorale

Monsieur Seydou Dan Jouma, un candidat du parti Union pour la Démocratie pour le Développement / Chamoua à la députation de la circonscription de Maradi a été assassiné le 08 janvier 1995. Une enquête a été ouverte pour élucider les circonstances de ce drame.

Dans le même sens, il semble que des problèmes de sécurité dans les régions du Nord aient entravé le bon déroulement de la campagne électorale.

C. Conclusions concernant la préparation

1. La campagne électorale se déroule globalement d'une façon satisfaisante, en ce qui concerne le respect de la liberté de réunion, de la liberté d'expression, du principe d'égalité des candidats en matière de diffusion des spots de propagande et de liberté d'accès aux publi-reportages (payants).

La liberté de circulation quant à elle, a été respectée sauf peut-être dans le Nord du pays où il reste une zone d'insécurité malgré la trêve avec la rébellion. Toutefois, les organes de presse nationaux et notamment le bulletin d'information favoriserait le parti de la Mouance Présidentielle par une couverture particulièrement importante aux manifestations qu'ils ont pu organiser.

2. La campagne a été marquée par un événement d'une gravité exceptionnelle, l'assassinat à Haradi d'un candidat de l'opposition. Les circonstances de ce drame sont à ce jour non encore élucidées.

3. Bien que le Niger ne soit plus dans une phase de transition, les nigériens ne font pas confiance à la neutralité et/ou la capacité de l'administration pour organiser le scrutin.

4. L'existence de la Commission Nationale des Elections de par sa composition, est une force politique autonome et pas seulement un organe technique, ce qui l'amène à entrer en conflit de pouvoir avec le Président de la République (la fixation de la date du scrutin, au-delà de ses aspects techniques, devient un enjeu politique).

Malgré la compétence et la bonne volonté de ses membres, la Commission Nationale des Elections, expression du consensus et qui ne trouve une légitimité que dans ce consensus, est un organisme d'une lourdeur extrême, ce qui ne peut que nuire à son efficacité technique.

5. La liste électorale n'est pas fiable (4.252.000 inscrits pour une population de quelque 9.000.000 d'habitants), pour des raisons techniques - état-civil imprécis, absence de véritable révision de la liste autrement que par des additions - et en raison selon les partis d'opposition d'une manipulation du fichier qui porterait sur 111.000 électeurs.

6. La généralisation du système de bureaux de vote fixes n'est pas adaptée à la démographie du Nord du pays (le bureau peut être très éloigné de l'électeur et l'électeur très loin du bureau).

III. OBSERVATION DU SCRUTIN

Les termes de références de la mission d'observation tels qu'ils résultent des principes directeurs et des directives complémentaires avaient prévu un point 3 ainsi structuré :

a) Visite du plus grand nombre de bureaux de vote ;

b) Observation des éléments suivants :

- localisation, heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote ;
- conditions du déroulement du vote ;
- présence des observateurs des partis politiques ;
- conditions du dépouillement du scrutin.

La première partie du rapport de la mission a déjà fait le point sur les aspects relevant des paragraphes 1 et 2 des termes de références.

Cette partie du rapport sera donc centrée sur les éléments relevés le jour du scrutin, c'est-à-dire le 12 janvier 1995,

Elle est articulée en trois parties :

- Aperçu sur le dispositif général de gestion des opérations électorales.
- Observations faites le jour du scrutin.

– Les problèmes juridiques et techniques rencontrés sur le terrain .

A. Aperçu sur le dispositif général de gestion des opérations électorales

Dans la perspective du déroulement matériel des opérations électorales prévues dans la journée du 12 janvier, les membres de la mission se sont intéressés aux modalités de fonctionnement de certains organes qui doivent jouer un rôle important dès la fin du scrutin.

Deux de ces organes qui sont prévus par les textes en vigueur sont de nature juridictionnelle et administrative ; il s'agit de la Cour suprême et des commissions régionales.

a) En ce qui concerne la Cour suprême du Niger, les membres de la mission d'observation ont tenu à lui rendre visite à la veille du scrutin, pour vérifier si elle était dans les conditions pour assumer ses obligations constitutionnelles. En l'occurrence, il s'agissait de vérifier si la Cour était en mesure d'assurer correctement la gestion du contentieux électoral qui pourrait découler des législatives, à la fois au plan matériel et au plan des ressources humaines.

A ce sujet, le Président de la Cour suprême du Niger, entouré du Procureur Général et d'autres membres de cette institution, a assuré les membres de la mission que la Cour était prête à faire face à tout contentieux électoral, à la fois au plan matériel et humain. Il a fait part également aux membres de la mission de son sentiment qu'il y aurait beaucoup moins de vices de forme dans les recours en raison de l'éducation civique et politique donnée aux militants par les différents partis politiques en compétition, en ce qui concerne les techniques de vote et de dépouillement.

b) Concernant les commissions régionales, leur mission était également fondamentale dans la mesure où il leur appartient d'assurer la collecte et la centralisation des résultats des bureaux de vote relevant de leurs circonscriptions territoriales.

Le fait que les commissions soient présidées par des magistrats constitue une garantie supplémentaire pour la qualité de leurs travaux.

Il a été constaté également que les membres des dites commissions ont été à leurs postes et se sont mis au travail dès la fin du dépouillement dans les différents bureaux de vote.

c) Enfin, il faut noter l'existence d'un troisième organe différent des deux premiers qui a été créé à l'occasion de cette élection du 12 janvier. Il s'agit du « Comité Directeur des Elections ».

Ce comité a un mandat purement technique. Il coordonne l'utilisation des questionnaires et l'interprétation statistique des réponses à ces questionnaires. Ledit comité ne portera aucune appréciation sur le déroulement du scrutin.

1. Observations faites le jour du scrutin

Dans la journée du 12 janvier, jour du scrutin, les membres de la mission d'observation se sont déployés dans environ une cinquantaine de bureaux répartis sur l'ensemble du territoire national. Ainsi pour avoir un échantillon suffisamment représentatif, la mission a choisi des bureaux de vote situés non seulement dans la capitale et ses alentours, mais encore dans les chefs-lieux de circonscriptions et surtout dans les villages isolés.

Au cours de ces observations, la mission a pu faire les constats suivants :

1. 1. Etat des bureaux de vote

Les bureaux visités par la mission sont effectivement situés dans les endroits qui ont été officiellement choisis et communiqués aux électeurs. Par conséquent, il n'a pas été noté de changement de bureaux qui aurait eu pour effet de désorienter les électeurs.

En outre, les membres des bureaux de vote ont tous été à leurs postes avant l'heure d'ouverture officielle du scrutin, ce qui a permis l'ouverture du scrutin à l'heure fixée officiellement.

Il a été constaté également que dans les bureaux de vote installés dans les villes, les sept membres du bureau étaient tous présents lors des opérations de vote et de dépouillement. Dans les bureaux de vote installés dans les campagnes, si les sept membres ne sont pas présents, il y avait au moins un quorum significatif, c'est-à-dire, le Président, le Secrétaire et au moins trois assesseurs.

Au plan de l'équipement matériel, tous les bureaux visités avaient reçu : des exemplaires du procès-verbal, la liste électorale, les bulletins de vote de chaque candidat en nombre égal, des enveloppes, une urne avec cadenas, de l'encre indélébile, et un isoiloir, etc.

En ce qui concerne la présence des délégués dans les différents bureaux de vote, il faut noter que seuls les grands partis avaient envoyé des délégués à la fois dans les bureaux de vote situés en ville et dans ceux situés dans les campagnes. En moyenne, il y avait cinq à six partis régulièrement présents.

1. 2. Déroulement des opérations de vote*

Dans les bureaux de vote que la mission a pu effectivement visiter, l'accès se faisait dans un ordre correct, même si au départ il y a eu dans quelques bureaux un léger flottement.

En outre, il a été observé que les membres des bureaux de vote ont correctement assuré la vérification de la carte électorale et des pièces d'identité.

Les électeurs ont également utilisé systématiquement les isoiloirs et l'encre indélébile pour éviter les votes multiples.

Dans les bureaux visités, il faut noter également que les membres de la mission n'ont remarqué aucune intimidation des électeurs.

1. 3. Dépouillement des bulletins

Les membres de la mission ont eu à constater que les opérations de dépouillement se sont effectuées selon les procédures prévues par le Code Electoral : décompte effectué par un membre du bureau sur la liste signée par tous les membres du bureau, dépouillement fait sur place, désignation de scrutateurs parmi les électeurs présents munis de leurs cartes d'électeur, etc.

2. Les problèmes matériels et techniques observés durant le scrutin

Des synthèses qui ont été faites par les membres de la mission à la fin du scrutin, il ressort que si l'impression générale est que le scrutin s'est globalement déroulé dans de bonnes conditions, il reste néanmoins qu'il subsiste certains problèmes qu'il faudra résoudre. Parmi ces problèmes matériels ou techniques on peut citer :

a) La relative faiblesse du nombre des bureaux de vote, surtout dans les campagnes. En effet, il a pu être noté que certains bureaux de vote se sont révélés trop exigus par rapport au nombre d'électeurs ; par moments on a pu noter plus de 2000 inscrits dans certains bureaux de campagnes ce qui a occasionné de longues files d'attente.

Par conséquent, il serait utile pour l'avenir d'étudier la taille optimale des bureaux pour ne pas dépasser 1000 inscrits par bureau.

b) Le deuxième problème technique concerne le vote des fonctionnaires mutés et des nomades. Dans certains bureaux de vote il a été noté un nombre assez élevé d'électeurs omis sur les listes, surtout en zone nomade.

Il serait utile d'étudier un moyen plus souple pour tenir compte du fait culturel et social que constitue le nomadisme, en instaurant par exemple des bureaux itinérants et en responsabilisant les chefs de tribu en zone nomade, surtout lors des opérations de recensement des électeurs.

c) Le troisième problème concerne le nombre de cartes d'électeur non retirées, surtout dans les zones urbaines. En effet, de nombreuses cartes d'électeur non distribuées ont été déposées dans certains bureaux de vote. Deux explications peuvent être avancées : soit les intéressés n'ont pas été informés sur le lieu où ils devaient retirer leurs cartes, soit certains électeurs ont été inscrits plusieurs fois.

Dans tous les cas, il serait bon, pour l'avenir de prévoir une révision plus régulière des listes électorales et d'assurer une plus large information des électeurs sur les modalités de retrait des cartes électorales.

d) Le quatrième problème est relatif au fort taux d'abstention qui a été observé dans les bureaux visités lors du scrutin du 12 janvier. En effet, on a pu constater une très faible participation qui serait de l'ordre de 30% par rapport à l'ensemble des électeurs inscrits.

Il serait utile de cerner les facteurs explicatifs de ce taux d'abstention pour savoir s'il est lié, soit aux grandes distances du pays, soit à la faible perception des enjeux d'une élection législative par rapport à une élection présidentielle, ou à une sur-estimation du corps électoral réel.

IV. CONCLUSION GÉNÉRALE

Au total, en dépit des problèmes pratiques ou techniques ci-dessus évoqués et pour lesquels il conviendrait de trouver des solutions, la mission considère que dans tous les bureaux de vote où elle a eu à se déployer, les opérations électorales se sont déroulées dans de bonnes conditions. Les observateurs ont pu travailler en toute liberté, sans aucune entrave ni pression, avec la collaboration de toutes les institutions administratives, juridictionnelles et politiques.

Il importe également de souligner comme un élément positif attestant du bon niveau d'éducation civique et politique des citoyens, le fait que le nombre des bulletins nuls a été très faible dans les bureaux de vote (environ 0,5%) et qu'il n'y ait aucune réclamation lors des opérations de dépouillement dans les bureaux visités.

En conclusion, on peut dire que dans les zones visitées par la mission Francophone d'Observation, les élections se sont déroulées dans la légalité.

Niamey, le 14 janvier 1995