

AFRICAN UNION		UNION AFRICAINE
الاتحاد الأفريقي		UNIÃO AFRICANA
Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Tel 251-11-5517700 Fax. 251-11-5517844		

MISSION D'OBSERVATION DE L'UNION AFRICAINE
POUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES
DU 26 AVRIL 2015
EN REPUBLIQUE DU BENIN

DECLARATION PRELIMINAIRE

I. INTRODUCTION

1. Sur invitation du Gouvernement de la République du Bénin, la Présidente de la Commission de l'Union Africaine (UA), Son Excellence Dr Nkosazana Dlamini Zuma, a dépêché une Mission d'Observation Electorale (MOEUA) forte de 32 observateurs, à l'occasion des élections législatives du 26 avril 2015, conformément à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007), à la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002), au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, d'autres instruments internationaux pertinents régissant l'observation électorale, la Constitution et le cadre juridique régissant les élections législatives en République du Bénin.
2. Conduite par Son Excellence Professeur DIONCOUNDA TRAORE, ancien Président par interim du Mali, la MOEUA est composée d'ambassadeurs accrédités auprès de l'Union africaine à Addis Abeba, de parlementaires panafricains, de responsables d'organes de gestion des élections et des membres d'organisations de la société civile africaine. Ces personnalités sont venus de 21 pays représentatifs de la diversité géographique du continent, à savoir l'Algérie, le Burkina Faso, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la République Centrafricaine, la Guinée, la Guinée Equatoriale, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, la République de Djibouti, le Mali, la Mauritanie, Maurice, le Niger, le Nigéria, le Rwanda, le Sénégal, le Tchad, le Togo et la Tunisie.
3. Cette déclaration présente les constats préliminaires de La MOEUA au terme de l'observation des opérations de vote et de dépouillement des voix. La Mission va continuer à suivre l'évolution du processus électoral. Un rapport final sera produit à l'issue de celui-ci.

II. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE LA MISSION

4. Conformément au mandat qui lui est conféré par les instruments de l'UA régissant les élections démocratiques en Afrique, la MOEUA a pour objectif principal l'évaluation indépendante, impartiale et objective des élections législatives du 26 avril 2015 en République du Bénin. A la lumière de la méthodologie d'observation et en vue d'atteindre ses objectifs, la Mission a adopté la méthodologie d'observation de courte durée. La Mission a entrepris les activités suivantes conformément aux Directives de l'Union Africaine pour les missions d'observation et de suivi des élections.
5. La Mission s'est concertée avec des acteurs clés parmi les autorités gouvernementales et les principales parties prenantes au processus électoral, notamment, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), La Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication (HAAC), les représentants des partis politiques et de la société civile. La Mission s'est également entretenue avec d'autres missions d'observation internationales, notamment, la Mission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Mission d'information de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). La Mission va rencontrer d'autres parties prenantes importantes jusqu'à son départ du pays.
6. En vue d'approfondir les connaissances des observateurs sur les processus politique et électoral, la Mission a organisé des sessions d'information et d'orientation. Il est important de souligner que la Mission au Bénin est la première Mission d'observation dans un pays francophone à s'être dotée de tablettes tactiles pour la collecte et la transmission des données d'observation sur le scrutin.
7. La Mission de l'UA a déployé (16) équipes dans les 12 départements du Bénin. Le jour du scrutin, ces équipes ont visité 175 postes de vote.
8. Le chef de Mission a eu des audiences avec des parties prenantes clés, notamment, le Président de la République, le Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre chargé des relations avec les institutions républicaines, la Cour Constitutionnelle, l'ancien et l'actuel Médiateur de la République, la CENA, la HAAC, les Missions Diplomatiques accréditées auprès de la République du Bénin, le PNUD, l'Union européenne, les représentants des partis politiques et de la société civile et d'autres Missions d'observation internationales.
9. L'évaluation de la Mission est basée sur les constats et les comptes-rendus des observateurs de courte durée qui étaient déployés dans différents départements pour observer l'ouverture, le vote et le dépouillement.

III. CONSTATS ET OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Constats de la MOEUA

10. Au regard de ses concertations et observations, la MOEUA présente les constats suivants :

A : Contexte politique des élections de 2015

11. Étape déterminante du processus de démocratisation enclenché depuis deux décennies, la consultation électorale du 26 avril 2015 en République du Bénin symbolise l'engagement des forces socio-politiques nationales à mener le pays à des élections législatives. Ces élections interviennent dans un contexte de relative crispation politique, fortement marqué par la Décision no 15-001 du 9 janvier 2015 de la Cour Constitutionnelle, qui a planté des jalons pour la tenue effective des élections législatives et des élections municipales du 31 mai prochain. Cette Décision a servi de soubassement juridique à la relance du processus électoral au Bénin. Quoique la Cour Constitutionnelle ne soit pas juridiquement détentrice du pouvoir de convoquer le corps électoral, au regard de l'article 68 de la Loi No 2013-06 portant Code Electoral, sa Décision a servi de jalons à la recherche d'un consensus politique sur la tenue effective des élections législatives et municipales. L'actualisation de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) de 2011 et la production de la liste actualisée sont des prérequis techniques que la Cour Constitutionnelle a exigé du Comité d'Orientation et de Supervision de la Liste Electorale Permanente Informatisée (COS/LEPI) qui ont sous-tendu la convocation du corps électoral le 26 avril 2015.
12. La non-finalisation de la correction de la LEPI dans les délais a retardé l'organisation des élections municipales, communales et locales qui auraient dû avoir lieu depuis mars 2013. Ce report, qui risquait de compromettre l'organisation des élections législatives prévues pour avril 2015, a exacerbé les tensions socio-politiques entre les partis de la mouvance présidentielle d'un côté, et l'opposition, les organisations de la société civile, y compris les syndicats de l'autre côté qui ont interprété ce report comme une manœuvre du Gouvernement pour retarder les élections communales, municipales, locales, législatives et l'élection présidentielle de 2016.

A. Cadre juridique des élections de 2015

13. Les élections législatives du 26 avril 2015 ont été régies par les dispositions de la Loi n°90- 32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. La loi n°2013-06 portant Code électoral en République du Bénin modifie et complète l'ancienne loi n°2010-33 du 7

janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. Le cadre légal consiste aussi en plusieurs autres lois, décrets et textes réglementaires de la CENA.

14. La MOEUA a noté que ce nouveau code constitue une grande innovation dans la mesure où il a rassemblé tous les textes épars en un seul document. Parmi ces innovations, on peut citer: l'institution d'une commission électorale permanente, en remplacement des structures ad hoc habituelles; l'obligation d'avoir parmi les membres des postes (bureaux) de vote un représentant de la majorité et un représentant de la minorité parlementaires, de façon à renforcer la transparence des opérations de vote ; l'obligation pour la Cour suprême de traiter le contentieux électoral dans un délai maximum de six mois; l'implication de la majorité et de la minorité parlementaires dans la mise à jour du fichier électoral, ce qui contribue à en faire un outil consensuel ; etc. Cependant, il reste à le compléter avec la loi d'application ainsi que celles relatives au référendum. La Mission a en plus noté avec satisfaction la presque unanimité des béninois vis-avis dudit code.

B. Administration électorale

15. En charge de la gestion des élections, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) a pour attributions la préparation, l'organisation et la supervision des opérations référendaires et électorales, conformément à la Loi No 2013-06 portant Code Electoral en République du Bénin. L'article 15 de cette Loi définit les responsabilités spécifiques de la CENA, notamment, l'élaboration des documents et procédures, la formation des agents électoraux, l'information électorale, le déploiement et la distribution du matériel électoral, l'enregistrement des candidatures, la nomination des représentants de la majorité et de l'opposition parlementaires dans les postes de vote et la publication des grandes tendances des résultats provisoires.
16. La MOEUA a noté, au regard de la composition de la CENA, une représentation paritaire des groupes politiques. Cette représentation paritaire pourrait servir de gage de confiance des acteurs politiques et de crédibilité du processus électoral.
17. La MOEUA a noté que la mise en place d'une structure électorale permanente est une innovation de la nouvelle loi n° 2013-06 portant Code électoral en République du Bénin. Cette innovation du code électoral marque une rupture avec la pratique d'instituer des CENA ad hoc pour les scrutins antérieurs. La pérennisation de la CENA est un acquis juridique important pour le Bénin. Le caractère permanent de la nouvelle CENA va contribuer au développement progressif de la mémoire institutionnelle de cette structure, et par ricochet, à la professionnalisation de l'administration électorale dont les membres actuels sont à leur première expérience en matière de gestion de processus électoral.

18. L'actualisation de la LEPI, la production et la distribution des cartes d'électeur, et la réalisation de la cartographie électorale sont du ressort du Comité d'Orientation et de Supervision de la Liste Electorale Permanente Informatisée (COS/LEPI). Le COS/LEPI exécute ces opérations spécifiques à travers le Conseil National de Traitement de Données (CNT). La MOEUA a été informée que la Cour Constitutionnelle, conformément à sa Décision 15-092 du 14 avril 2015, a dessaisi le COS/LEPI des opérations de production et de distribution des cartes d'électeur au profit du CNT. La MOEUA a relevé l'éventuelle incidence qu'aurait pu avoir la lente distribution des cartes d'électeur en dépit des mesures spéciales prises pour accroître le niveau de retrait de ces cartes. La MOEUA a noté que la CENA, quoiqu'étant le seul bénéficiaire du processus de production et de distribution des cartes au sein de l'administration électorale, ne dispose d'aucun moyen juridique et réglementaire qui lui conférerait un droit de contrôle de ces opérations, ou qui lui permettrait de mettre en place un dispositif d'urgence.

C. Enregistrement des électeurs et fichier électoral

19. Le code électoral stipule en son article 5 que l'élection a lieu sur base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI).

20. C'est une liste, poursuit le même article, unique, exhaustive et nationale avec photo de tous les citoyens en âge de voter. La LEPI est le résultat d'opérations de recensement électoral national approfondi et de traitement automatisé d'informations normatives personnelles et biométriques obtenues sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger, dans les ambassades et consulats de la République du Bénin.

21. La liste électorale permanente informatisée (LEPI) a été élaborée en prévision des élections législatives et présidentielles de 2011. La crédibilité de la LEPI ayant servi aux élections de 2011 a par la suite fait l'objet de critiques acerbes, ses manquements dénoncés par plusieurs acteurs du processus électoral. Cependant, la LEPI a été audité par une mission de la francophonie en 2012 et cette mission avait conclu que les résultats atteints par le processus de réalisation de la LEPI étaient globalement satisfaisants puisqu'elle permettait au Bénin de disposer notamment des données biométriques personnelles. La mission d'audit de la LEPI a formulé des recommandations dans le sens de l'amélioration de la qualité et de la pérennité desdits résultats obtenus à l'issue du processus d'établissement de la LEPI, tant au plan légal, institutionnel que technique. La révision de la LEPI a permis l'établissement de nouvelles cartes électorales pour les élections législatives du 26 avril 2015.

22. La carte d'électeur, d'après l'article 182, est revêtue de la photo numérique, de l'empreinte du pouce gauche de l'électeur ainsi que des codes permettant d'insérer d'autres données biométriques. Elle comporte un numéro d'identification unique. Cependant, la carte électorale a fait l'objet

de beaucoup de critiques dans la mesure où elle n'offre pas de garanties de sécurité. Au regard de ses observations dans certains centres de distribution de Cotonou, la Mission estime que le taux de retrait est acceptable.

D. Campagne électorale

23. La conduite de la campagne électorale est régie par le Code électoral qui garantit à tous les partis politiques la liberté de réunion et de rassemblement ainsi que l'accès équitable à tous les médias publics et privés. Ces dispositions ont permis aux vingt listes de partis et alliances de partager et défendre librement leurs programmes au cours de la période de campagne allant du 10 au 24 avril 2015. La MOEUA a observé les derniers jours de la campagne et a constaté la forte mobilisation des candidats sur le terrain. Quelques incidents portant généralement sur des provocations ou invectives entre candidats ont été relevés sans qu'ils n'aient eu d'impact majeur sur le bon déroulement de la campagne. La Mission salue les parties prenantes pour le climat de sérénité qui a prévalu jusqu'à la clôture de la campagne.

24. La MOEUA a noté avec satisfaction que les principes d'accès équitable aux médias ont été respectés. Les médias audiovisuels publics ont veillé à l'égalité répartition des temps d'antenne. Toutefois, la Mission regrette l'insuffisance de régulation et d'encadrement des activités de campagne qui a contribué à instaurer une certaine inégalité entre les partis politiques en compétition. Bien que cette situation n'ait pas compromis le bon déroulement de la campagne, elle n'a pas permis à tous les candidats de mener leurs activités dans des conditions équitables.

E. Implication de la société civile

25. La MOEUA a constaté la forte mobilisation de la société civile dans le cadre du processus électoral en cours. Malgré les difficultés matérielles d'organisation qui ont retardé leur implication, les organisations de la société civile réunies en plateforme se sont engagées dans des activités concrètes visant à soutenir la tenue d'élections crédibles dans un environnement apaisé. La Mission félicite les acteurs de la société civile béninoise pour leurs actions destinées à mobiliser les citoyens lors de l'enregistrement des électeurs. Elle les encourage à renforcer la coordination et le partenariat avec d'autres organisations, notamment au niveau local, afin d'étendre les impacts de leurs initiatives en matière d'éducation et de sensibilisation des électeurs.

26. La MOEUA salue la mise en place par la Plateforme électorale de la Société civile béninoise d'une unité de veille chargée de collecter les dysfonctionnements relatifs au déroulement du scrutin du 26 avril 2015. Le

déploiement de cent observateurs répartis également entre les parties Nord et Sud du pays le jour du vote a permis à la société civile d'assurer le suivi des opérations de vote dans différentes circonscriptions électorales. Cette participation citoyenne traduit la volonté des organisations de la société civile de consolider le processus démocratique en cours.

IV. OBSERVATIONS DU JOUR DU SCRUTIN

27. L'évaluation du jour du scrutin est basée sur les constats et compte-rendu des équipes d'observateurs qui étaient déployées dans différents départements. Ces observations ont été faites dans les postes de vote le jour du scrutin.

A. Ouverture des bureaux de vote

28. La MOEUA a relevé que 73% des postes de vote visités ont ouvert en retard. Ce retard est estimé d'une minute à plus d'une heure, notamment dans quelques postes de vote situés dans le département Atlantique, arrondissement de Pahou, l'équipe de la MOEUA a observé un retard de près de 7h dans. L'arrivée tardive du matériel électoral et des agents électoraux sont les causes principales de ces retards qui ont parfois suscité l'exaspération des électeurs et quelques désordres au début du scrutin.

B. Les postes de vote et le matériel électoral

29. Dans 86% des postes de vote visités par la MOEUA, en dépit du retard au démarrage des opérations de vote, le matériel était disponible en quantité suffisante. Le secret de vote a été protégé dans 97% des postes visités.

C. La participation électorale

30. Sur la base des informations fournies par les différentes équipes, la participation semble avoir été satisfaisante.

D. Le personnel électoral

31. Dans les postes de vote visités, il a été constaté la présence en moyenne de seulement trois membres. Les représentants de la majorité et de la minorité parlementaires étaient soit absents soit confinés dans un simple rôle d'observateurs.

32. Les équipes de la mission ont constaté qu'il n'y avait une répartition claire et nette des tâches des agents du poste de vote. La plupart ont été formés à la veille du scrutin ce qui a expliqué les tâtonnements dans l'application des procédures.

33. La MOEUA a constaté que les membres du personnel électoral ne portaient aucun signe distinctif permettant de les identifier.

E. La participation des femmes

34. La MOEUA a noté avec satisfaction la mobilisation des femmes, en qualité d'électrices, le jour du scrutin. Toutefois, La Mission regrette la représentation de 22% seulement de femmes au sein des postes de vote visités.

F. Les délégués des partis et observateurs indépendants

35. La présence de 4 délégués de parti/liste de parti en moyenne a été notée dans les postes visités par la MOEUA. La forte mobilisation des agents et délégués des listes de partis ne s'est pas démentie lors de la clôture. En plus d'être un gage de transparence, la forte présence de ces délégués est le reflet du pluralisme politique au niveau des postes de vote.

36. La MOEUA a déploré le fait que les élections du 26 avril aient drainé très peu d'observateurs indépendants internationaux et citoyens, surtout au regard du rôle de pacificateur et de facilitateur de certaines couches de la société civile dans le processus électoral en cours.

G. Les agents de sécurité

37. La présence des agents de sécurité n'était pas visible aux abords de 69% des postes de vote visités par la MOEUA. La MOEUA a noté avec satisfaction que leur absence dans ces cas n'a eu aucune véritable incidence sur la sécurité des personnes et du processus. Dans les 31% des cas où ces forces étaient visibles, elles ont exécuté leur mission en toute discrétion.

H. Fermeture et dépouillement

38. Tous les postes de vote qui ont démarré en retard ont vu le vote se prolonger à un temps équivalent au retard accusé, conformément aux dispositions de la loi. Les électeurs dans la file d'attente à l'heure de clôture ont été autorisés à voter dans la plupart des cas

39. Les postes de vote visités par la MOEUA ont fait usage des mécanismes de transparence prévus par la législation électorale en vigueur. Dans 92% des postes visités, le président du poste a annoncé les résultats à l'assistance. Les procès-verbaux ont été signés par les délégués des partis/listes de partis dans 92% des postes visités. Une copie du procès-verbal leur a été remise dans 69% des postes visités. L'absence de la

feuille de dépouillement a empêché à ce que les résultats soient affichés dans certains postes visités par la MOEUA.

V. CONCLUSIONS

40. La tenue effective des élections législatives du 26 avril 2015 symbolise un acquis supplémentaire dans la consolidation de la pratique démocratique au Bénin. Cette consultation électorale marque un point important du processus électoral qui va se poursuivre avec des élections locales le 31 mai 2015 et des élections présidentielles en 2016.
41. L'engagement des forces socio-politiques Béninoises a contribué à la création des conditions de calme et de liberté nécessaires à l'expression du choix démocratique de l'électorat.
42. Au regard des observations effectuées par la Mission, le déroulement du scrutin s'est globalement passé dans des conditions de transparence malgré le constat avéré de dysfonctionnements dans l'organisation. Les défaillances relevées par la Mission n'ont pas entamé la fiabilité du scrutin.
43. La CENA qui a fait face à plusieurs défis pour sa première expérience électorale a néanmoins démontré une certaine aptitude dans sa gestion globale du processus électoral.
44. La Mission tient à féliciter le Peuple béninois pour sa tradition démocratique, sa culture d'alternance politique et pour la maturité dont elle a fait preuve au cours du scrutin du 26 avril 2015. Elle en appelle au sens du civisme et à la responsabilité de tous pour sauvegarder le climat de paix ayant prévalu jusque là.
45. La Mission voudrait toutefois faire les recommandations suivantes :

RECOMMANDATIONS

Au Gouvernement

- Attribuer à la CENA toutes les opérations relatives au processus électoral pour une administration harmonieuse et efficiente;
- Veiller à la sécurisation du processus électoral en déployant des agents de sécurité en nombre suffisant ;
- Prendre des mesures en vue d'accroître la participation et l'implication des femmes dans le processus électoral et dans les postes de prise de décision.

A la CENA

- Renforcer les capacités du personnel électoral en vue d'améliorer les prochaines échéances électorales ;
- Produire les différents supports de formation pour les agents électoraux et les partis politiques en vue d'une appropriation des procédures ;

- Prendre les mesures qui permettent l'identification des agents des postes de vote pour une bonne fluidité des opérations ;
- Impliquer les organisations de la société civile dans les activités de sensibilisation des électeurs et d'éducation citoyenne pour une diffusion plus large des informations relatives aux opérations électorales.

A la la société civile

- S'impliquer davantage dans l'observation des élections, les activités de sensibilisation et d'éducation citoyenne.

Aux Partis politiques

- Respecter les résultats des urnes et privilégier le recours aux moyens légaux en cas de contentieux ;
- Rehausser la représentation des femmes candidates ;
- Renforcer les capacités de leurs militants et leurs délégués ;
- Instaurer un cadre de dialogue et de concertation pour une résolution consensuelle des différends ;
- Veiller à l'application et renforcer les dispositions de la Charte des partis politiques en mettant notamment l'accent sur un code de conduite pour éviter les abus et les dérapages qui ternissent l'intégrité de la campagne électorale.

A la communauté internationale

- Appuyer le processus électoral pour la consolidation de la démocratie au Bénin.

Fait à Cotonou, le 28 avril 2015

Pour la Mission,
Son Excellence Professeur DIONCOUNDA TRAORE
Chef de Mission