

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES ET LEGISLATIVES DES 16 NOVEMBRE ET 4 DECEMBRE 2004

INTRODUCTION

A la demande de Monsieur Hamidou Salifou KANE, Président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de la République du Niger, S.E.M. Abdou DIOUF, Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, a décidé l'envoi d'une mission au Niger, en vue de l'observation des élections présidentielles et législatives, le premier tour des élections présidentielles étant fixé au 16 novembre 2004, le second, jumelé avec les élections législatives, au 4 décembre.

Outre son chef et porte-parole, S.E.M. Miguel TROVOADA, ancien Président de la République de Sao Tomé et Príncipe, la délégation de la Francophonie comprenait les personnalités suivantes au premier tour :

- M. Pandéli VARFI, Membre de la Commission électorale centrale, Tirana, (ALBANIE),
- M. Jean-Pierre COLIN, Professeur à l'Université de Reims (France),
- Mme Agathe Anny OKUMBA d'OKWATSEGUE, Présidente honoraire de l'Association des Femmes Juristes du Gabon, Membre du Conseil National de la Communication, (GABON),
- M. Boubacar SOW, Administrateur civil, Directeur National des élections, (MALI),
- M. Ahmed Salem Ould BOUBOUT, Professeur de droit, Conseiller du Premier Ministre, (MAURITANIE),
- M. Mame Bounama SALL, ancien Ministre de l'alphabétisation, (SENEGAL),
- M. Zeus AJAVON, Professeur de droit, ancien député, ancien Vice-Président de la Commission électorale nationale indépendante, (TOGO),
- M. Venancio SOUSA, Aide de camp de S.E.M. Miguel TROVOADA.

Ainsi que les personnalités suivantes au second tour :

- M. Pandéli VARFI,
- M. Pierre SCHARFF, ancien Sénateur-Maire de Virton, (Belgique),
- M. Jean-Pierre COLIN,
- Mme Agathe Anny OKUMBA d'OKWATSEGUE,
- M. Boubacar SOW,
- M. Babacar Néné MBAYE, ancien Ministre de la Modernisation de l'Etat, Ancien Secrétaire général du Gouvernement, (SENEGAL),
- M. Zeus AJAVON,
- M. Venancio SOUSA

Monsieur Jean-Pierre COLIN a exercé les fonctions de rapporteur. La coordination de la mission a été assurée par Messieurs Stanislas ZALINSKI, Expert de la DDHD et Cyrille ZOGO, Responsable de projet à la DDHD, assistés de Madame Penda TAILLY, secrétaire à la DDHD.

I - GÉNÈSE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

Par lettre du 22 septembre 2004, le Président de la CENI, M. Hamidou Salifou KANE, a sollicité l'envoi d'observateurs par l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie pour la supervision des différentes consultations électorales des 16 novembre et 4 décembre 2004.

A l'occasion du 1er tour de l'élection présidentielle, la mission de l'OIF s'est rendue à Niamey du 12 au 20 novembre. A l'occasion du 2ème tour de l'élection présidentielle et du tour unique des élections législatives, la mission s'est rendue à Niamey du 1er au 8 décembre.

Lors du premier tour, la mission a constitué cinq (5) équipes de deux observateurs chargés de surveiller les élections dans cinq (5) régions du pays :

MM. Trovoada et Zogo à :	Niamey
M. Varfi et Mme Okumba à :	Tillabéry, à 100 kms de la capitale
MM. Ajabon et Boubout à :	Dosso, à 200 kms
MM. Sall et Zalinski à :	Maradi, à 600 kms
MM. Colin et Sow à :	Zinder, à 900 kms

Lors du second tour, elle a constitué également cinq (5) équipes de deux observateurs dans quatre (4) régions, deux (2) à Niamey, (Rive gauche, Rive droite, MM. Trovoada, Colin, Mbaye et Zogo), une à Tillabéry (MM. Ajavon et Scharff), une à Dosso (Mme Okumba et M. Varfi), une à Tahoua, à 500 kms de la capitale (MM. Sall et Sow).

A l'issue du premier tour comme à l'issue du second, la mission a publié un communiqué présenté lors d'une conférence de presse par S.E.M. Trovoada, entouré de tous les membres de la mission.

Avant le 2ème tour, le rapporteur de la mission a présenté un rapport d'étape qui, soumis à l'ensemble des membres de la mission, fut amendé et transmis d'un commun accord à la DDHD.

II COMMUNIQUÉS DE LA MISSION A L'ISSUE DE CHAQUE TOUR DE SCRUTIN

Communiqué de la mission francophone d'observation du premier tour des élections présidentielles au Niger (16 novembre 2004)

A l'invitation du Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) du Niger, et dans le cadre de l'engagement renouvelé de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), en accompagnement du processus électoral en cours, S.E. Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de l'OIF, a décidé de l'envoi d'une mission d'observation des élections présidentielles et législatives de 2004 en République du Niger.

La mission de l'OIF, présidée par S.E. Monsieur Miguel TROVOADA, ancien Président de la République Démocratique de Sao Tomé et Príncipe et composée de onze (11) observateurs, est arrivée au Niger le 12 novembre 2004. Elle a rencontré les institutions impliquées dans le processus électoral, les candidats à l'élection présidentielle ainsi que d'autres observateurs du scrutin, nationaux et internationaux.

Pour le scrutin du 16 novembre 2004, la mission de l'OIF a pu s'informer des conditions dans lesquelles la campagne et la préparation administrative du scrutin se sont déroulées et a pu noter à cet égard le bon déroulement des opérations.

La mission, répartie en cinq (5) équipes, a visité plus de trois cents bureaux de vote situés dans les régions de Niamey, Dossou, Maradi, Tillabéri et Zinder et, à l'issue de l'observation du scrutin, elle a constaté les points suivants :

- l'acheminement du matériel, sa mise en place et l'organisation des bureaux de vote ont été, dans l'ensemble, satisfaisants, même si certains bureaux de vote n'ont pu ouvrir que tardivement,
- l'identification des électeurs s'est bien déroulée, en dépit des difficultés liées à la distribution des nouvelles cartes électorales,
- en règle générale, la liberté et le secret du vote ont été assurés de façon normale et en présence des représentants des candidats,
- le dépouillement, la transmission et la centralisation des bulletins de vote se sont opérés conformément aux dispositions en vigueur,

Sur cette base, les observateurs de l'OIF estiment que, pour ce qu'ils ont pu constater à ce jour, le scrutin du 16 novembre 2004 s'est déroulé en conformité avec les dispositions du code électoral, dans le calme et la sérénité.

La mission remettra son rapport au Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Fait à Niamey le 19 novembre 2004

1. Communiqué de la mission francophone d'observation des élections présidentielles (second tour) et législatives du 4 décembre 2004 au Niger

A l'invitation du Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) du Niger, et dans le cadre de l'engagement renouvelé de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), en accompagnement du processus électoral en cours, S.E. Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de l'OIF, a décidé de l'envoi d'une mission d'observation des élections présidentielles et législatives de 2004 en République du Niger.

Une délégation de l'OIF, présidée par S.E. Monsieur Miguel TROVOADA, ancien Président de la République Démocratique de Sao Tomé et Príncipe et composée de onze (11) observateurs, a séjourné au Niger du 12 au 20 novembre 2004, à l'occasion du 1er tour de l'élection présidentielle. Elle a, à l'issue de sa mission, rendu public un communiqué, et remis un rapport d'étape à S.E. Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de l'OIF.

Une second délégation, également présidée par S.E. Monsieur Miguel TROVOADA, ancien Président de la République Démocratique de Sao Tomé et Príncipe et composée de dix (10) observateurs venant d'Albanie, de Belgique, de France, du Gabon, du Mali, du Sénégal et du Togo, a séjourné au Niger du 2 au 6 décembre 2004.

La mission de l'OIF a rencontré à nouveau les institutions impliquées dans le processus électoral, notamment la CENI, la Cour Constitutionnelle, le Conseil Supérieur de la Communication, ainsi que les candidats à l'élection présidentielle et d'autres observateurs. La mission a pu s'informer des conditions dans lesquelles la campagne et la préparation des élections se sont déroulées.

La délégation francophone, répartie en cinq (5) équipes, a visité 200 bureaux de vote, situés dans les régions de Dossou, Niamey, Tahoua et Tillabéry, et, à l'issue de l'observation du scrutin, elle a constaté les points suivants :

- l'acheminement du matériel, sa mise en place et l'organisation des bureaux de vote ont été généralement satisfaisants, même si certains bureaux n'ont pu ouvrir qu'avec un léger retard, en raison de l'absence de membres désignés ou de la mise en place tardive du matériel,
- l'identification des électeurs a posé, dans certains cas, des problèmes en raison de difficultés, déjà constatées au 1er tour, liées notamment à la distribution des nouvelles cartes électorales,
- les décisions consensuelles et pragmatiques prises par certains bureaux de vote pour résoudre les difficultés rencontrées,
- la liberté et le secret du vote ont été assurés de façon normale,
- la conformité aux dispositions en vigueur du dépouillement, de la transmission et de la centralisation des résultats,
- une affluence aux urnes plus faible qu'au 1er tour de l'élection présidentielle,
- la suspension des opérations aux heures de prière, ou encore la clôture du scrutin avant l'heure légale, dans certains bureaux de vote,
- l'insuffisance de l'éclairage nécessaire pour le dépouillement dans certains bureaux de vote.

Sur cette base, les observateurs de l'OIF estiment que, pour ce qu'ils ont pu constater à ce jour, les scrutins du 4 décembre 2004 se sont déroulés, comme pour le 1er tour de l'élection présidentielle, en conformité avec les dispositions de la Constitution et du code électoral, dans le calme et la sérénité.

La délégation francophone remercie les autorités nigériennes, les institutions, organismes et personnalités rencontrées, pour l'accueil et la disponibilité qu'ils ont bien voulu lui réserver.

La mission remettra un rapport final, sur l'ensemble des élections présidentielles et législatives, au Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Fait à Niamey, le 6 décembre 2004

1ère PARTIE

=====

Le contexte de l'élection présidentielle et des élections législatives (16 novembre et 4 décembre 2004)

La mission de l'OIF a pu mettre à profit les jours précédant le 1er tour et le 2ème tour des élections pour multiplier les contacts, aussi bien institutionnels qu'à proprement parler politiques. Elle a poursuivi ces contacts après chaque tour de scrutin.

Elle a ainsi rencontré à plusieurs reprises le Président de la CENI, Monsieur KANE ainsi que plusieurs de ses collaborateurs, sans préjudice des responsables régionaux de l'institution. Dans l'ensemble, la CENI lui est apparue comme une commission électorale vraiment indépendante, même si elle fonctionnait en relation étroite avec l'administration de l'intérieur et si ses bureaux étaient installés à Niamey dans les services du Premier Ministre, en région dans les préfectures. Elle a pu suivre attentivement les opérations de centralisation des résultats au Palais des Congrès de Niamey où ces derniers ont été proclamés les uns après les autres, dans le délai de 72 heures que s'était fixé initialement la CENI, dans des conditions de grande solennité en présence des agents de la CENI, des observateurs tant nationaux qu'internationaux, de la presse et de la télévision – avec un studio installé en permanence sur la scène – toujours sous la présidence effective de M. KANE, infatigable au fil des heures. La mission a rencontré le Président de la Cour constitutionnelle avant le 1er tour de scrutin et le greffier en chef de la Cour entre les deux tours.

La mission a rencontré à plusieurs reprises Monsieur Lompo GARBA, Président de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CNDHFL).

La mission a rencontré la plupart des candidats au premier tour des élections présidentielles :

a) Avant le premier tour, elle a rencontré le Président de la République, S.E. Monsieur Mamadou TANDJA, en présence du Président de la CNDHLF. Elle a rencontré également :

- le Docteur Hamed ALGABID, candidat du RDC – JAMAA
- M. Adamou DJERMAKOYE, candidat de l'ANDP – ZAMAN-LAHID
- M. Mamadou ISSOUFOU, candidat du CNDS-TARRAYA
- le Directeur de campagne de M. Hamadou CHEIFFOU, candidat du RSDG-GASKIYA

Elle n'a pu rencontrer M. Mamadou OUSMANE, candidat du CDS-RAHAMA, qui n'a été disponible ni à Niamey, ni à Zinder où il s'était rendu à la veille du scrutin.

b) Avant le second tour, la mission a rencontré le directeur de campagne de M. Mamadou TANDJA ainsi que le second candidat resté en lice au second tour, M. Mamadou ISSOUFOU.

2) La mission a encore rencontré un certain nombre d'acteurs de la scène politique et de la société civile, ainsi que de nombreux journalistes.

3) La mission a enfin rencontré la Présidente du Conseil Supérieur de la Communication (CSC) entourée de la plupart des membres de cette institution indépendante.

De tous ces entretiens et consultations, la mission a été en mesure de saisir, dans certains de leurs aspects, aussi bien le contexte politique que le contexte institutionnel des élections nigériennes de 2004.

I. Le contexte politique

Depuis son indépendance le 3 août 1960, la République du Niger (plus de 10 millions d'habitants pour 1 267 000 km²), si elle a d'abord connu une grande stabilité de 1960 à 1974 sous le régime civil du Président Diori Hamani (Première République), a été marquée à partir du coup d'état militaire de 1974 par une vie politique agitée : régime militaire de 1974 à 1987, transformé en régime de parti unique (le Mouvement National pour la Société de Développement – MNSD) de 1987 à 1991 (Deuxième République), conférence nationale en 1991 avec l'adoption par référendum le 26 décembre 1992 d'une nouvelle Constitution (Troisième République) ; dissolution anticipée en 1995 et cohabitation conflictuelle conduisant le 26 janvier 1996 à un nouveau coup d'état militaire avec l'adoption par référendum le 12 mai 1996 d'une nouvelle constitution (Quatrième République).

Si le référendum n'a alors pas soulevé de difficultés, la Constitution de type présidentiel étant approuvée par la quasi unanimité de la classe politique, il n'en ira pas de même des élections présidentielles qui suivent qui, remportées dès le 1er tour par le Général Ibrahim Baré Maïnassara avec 52,22% des voix sont contestées par les principaux partis politiques qui dénoncent par ailleurs la dissolution de la CENI. L'opposition boycottera les élections législatives, laissant les 83 sièges à la mouvance présidentielle. C'est seulement trois ans plus tard qu'un relatif apaisement permettra l'organisation d'élections locales (février 1999) mais la crise politique sera relancée par la perturbation du dépouillement des urnes, le refus de l'administration de traduire en justice les auteurs présumés de cette grave atteinte au processus électoral et finalement l'annulation d'une importante partie du scrutin par la Cour Suprême. C'est au paroxysme de la crise, alors que l'opposition en appelle à la désobéissance civile et exige la démission du chef de l'Etat dont les relations avec l'armée se sont par ailleurs détériorées, que ce dernier est assassiné à l'aéroport de Niamey par des éléments de la garde présidentielle.

Un Conseil de Réconciliation Nationale (CRN) formée par des officiers mettra en place un gouvernement de transition qui permettra l'adoption par référendum d'une Constitution de type semi-présidentiel le 18 juillet 1999 (Cinquième République), les élections présidentielles des 17 octobre et 24 novembre voyant M. Mamadou TANDJA obtenir au 1er tour 32,3% des voix, Mahamadou ISSOUFOU, 22,8%, Mahamou OUSMANE, 22,5%, Hamid ALGABIT, proche du Président assassiné, 10,9%, Adamou DJERMAKOYE, 7,7%, André SALIFOU, 2,1% et Amadou DJIBO ALI, 1,7% - cependant qui au second tour, M. TANDJA sera élu avec 59,9% des voix contre 40,10% pour M. ISSOUFOU.

C'est ainsi à l'issue d'un mandat de 5 ans au cours duquel aucun nouvel incident marquant n'a eu lieu que le Président sortant se représente pour un deuxième et dernier mandat, comme la Constitution de 1999 l'y autorise.

S'il est un point qui a fait l'unanimité de la classe politique, et singulièrement des six candidats à l'élection présidentielle, c'est l'importance décisive des élections de 2004 pour l'avenir de la démocratie au Niger. De leur régularité, dépendra à la fois la crédibilité du système constitutionnel et la paix civile, le Président sortant n'étant pas le dernier à le crier haut et fort.

Le relatif apaisement de la situation politique n'a pourtant pas fait taire les critiques. A cet égard, l'insistance du Président sortant à répéter inlassablement, y compris lors de l'entretien qu'il a accordé à la mission d'observation francophone, qu'il serait cette fois élu dès le premier tour, a suscité les plus vives inquiétudes de certains de ses adversaires. Si l'on peut comprendre qu'un président en place n'envisage qu'avec circonspection un second tour, il n'en reste pas moins que d'autres interventions ont alors contribué à raidir certains candidats dans leur opposition au pouvoir en place. C'est ainsi que le Ministre de l'Intérieur, confirmant le pronostic présidentiel, a averti que toutes les dispositions avaient été prises pour faire respecter le résultat des urnes, y compris dans ce cas de figure ; c'est ainsi encore que le chef d'état-major des armées, prenant lui aussi la parole pendant la campagne électorale, a affirmé que l'armée remplirait son rôle et qu'en particulier elle « sécuriserait » le scrutin.

Dans le contexte nigérien, et compte tenu des expériences éprouvantes qu'a connu la jeune démocratie de Niamey, on peut comprendre que ces prises de position, pour le moins maladroites, aient momentanément conduit à une certaine crispation de la campagne.

Heureusement, les craintes nourries par les uns ou par les autres n'étaient pas fondées. Les propos présidentiels n'étaient que des propos de circonstance et le directeur de campagne de M. TANDJA nous confirmera entre les deux tours que les 40% obtenus au premier tour par ce dernier répondaient largement à ses espérances. Dans l'ensemble, autant que nous ayons pu en juger, l'armée est restée dans son rôle tout au long de la campagne et durant les jours de scrutin – et l'administration de l'Intérieur n'a rien fait pour entraver le travail de la CENI.

Cela ne signifie pas pour autant que les résultats aient été reçus de gaîté de cœur pour tous les candidats, certains d'entre eux, M. ISSOUFOU avant tout, mettant en cause, non la régularité du scrutin d'un point de vue formel, il n'y a eu aucun recours devant la Cour constitutionnelle après le premier tour – mais les pressions de toutes sortes qui se seraient exercées sur les électeurs, en particulier en milieu rural, où par exemple certains agents de l'administration - entre autres les agents des douanes – se seraient comportés en agents électoraux du président sortant.

Si la mission d'observation francophone est tout à fait incapable de confirmer ce genre d'accusations – dans les bureaux de vote qu'elle a visités, elle n'a en tout cas rien remarqué de tel – elle n'a pas pu rester insensible à un certain climat hérité du passé, en particulier pour ce qui concerne le rôle joué dans la campagne par les médias publics. Certes, aucune critique ne s'est adressée à la gestion du temps de parole officiel réservé aux candidats sur les ondes qui, au contraire, sous le contrôle du comité d'égal accès, s'est conformée aux règles prescrites. En revanche, la tonalité générale des médias publics s'inscrivait dans un soutien, à peine dissimulé, au président sortant.

A la veille du premier tour, à 20 heures 30, quelques heures avant l'ouverture des bureaux de vote, alors que la parole venait d'être donnée à la CENI et que la campagne électorale était officiellement terminée depuis deux jours, une émission à la gloire du président sortant fut ainsi diffusée durant une heure sur la première chaîne : on y voyait les efforts personnels de M. TANDJA durant tout son mandat pour poursuivre l'électrification du pays, passée de 6% à plus de 20% en 5 ans. Lorsque la mission francophone eut l'occasion d'interroger à ce sujet le Conseil Supérieur de la Communication (CNC) elle se vit répondre que le fait n'avait pas échappé au Conseil et qu'il adresserait des reproches à qui de droit. Si le Conseil a pu faire état de certaines de ses remontrances antérieures au premier tour, elles concerneront cependant avant tout la presse privée, fermement priée de respecter les règles en vigueur. Autant l'indépendance de la CENI a semblé indiscutable à la mission francophone, autant celle du CNC, par ailleurs relativement dépourvu de moyens matériels selon sa présidente, nous a paru très relative.

A ces difficultés déjà susceptibles de peser sur le scrutin, se sont ajoutées les tractions politiques de l'entre-deux tours. L'un des candidats, ancien militaire comme M. TANDJA, M. DJERMAKOYE avait indiqué dans les quarante huit heures précédant le premier tour, qu'il se désisterait au second tour pour le président sortant. Les autres candidats s'en étaient bien gardés. S'ils avaient eu des contacts politiques avant le premier tour, c'était avec les autres candidats de l'opposition, une sorte d'accord de désistement non formalisé étant parfois évoqué, en particulier par M. ISSOUFOU.

Les choses ne se sont donc pas passées ainsi et tous les candidats, à l'exception de M. ISSOUFOU, se sont rapidement désistés en faveur du président sortant.

Force est de considérer que leur attitude était paradoxale car ils n'avaient pas ménagé leurs attaques contre le président sortant durant la campagne. De plus, les candidats de leurs partis respectifs se présentaient au tour unique des élections législatives en disposant d'un matériel électoral, imprimé avant le 1er tour de l'élection présidentielle, où le bilan de M. TANDJA était sérieusement mis en question.

L'observateur retiendra aussi que les déclarations communes, faites par le MNSD et les partis politiques représentés au premier tour par MM. OUSMANE CHEIFFOU et ALGABID (voir en annexe n° 3) ne comportent aucun engagement politique véritable et revêtent au demeurant un caractère assez stéréotypé. Les enjeux politiques de la scène nigérienne doivent sans doute, cela dit, être relativisés. Les principaux acteurs des élections de 2004 ont tous exercé de hautes responsabilités et ont été conduits, à un moment ou à un autre, à travailler ensemble. M. TANDJA préside aux destinées d'un parti créé en 1989, le Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD) qui fut longtemps le parti unique du Niger. M. CHEIFFOU a présidé le gouvernement de transition en 1991. M.

OUSMANE a gagné l'élection présidentielle de 1993 et M. ISSOUFOU est alors devenu son Premier Ministre. Si des dissensions internes se produisent au sein de la coalition de neuf (9) partis politiques rassemblés sous le sigle de l'AFC (Alliance des Forces du Changement), c'est pour voir M. ISSOUFOU et son PNDS rejoindre le MNSD dans l'opposition. La nouvelle coalition remporta les élections législatives de 1995 – consécutives à la dissolution décidée par le Président OUSMANE – mais cela conduira à une cohabitation conflictuelle dont sortira le nouveau coup d'état militaire le 26 janvier 1996. Chacun a désormais pris la mesure des choses et sait le prix à payer pour maintenir un régime démocratique, y compris lorsqu'on est dans l'opposition.

II. Le contexte juridique

A – La Constitution de 1999

La constitution du 9 août 1999 dispose que le Président de la République est élu pour cinq (5) ans au suffrage universel, libre, direct égal et secret et qu'il est rééligible une seule fois. L'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours, le deuxième tour ayant lieu si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, les deux candidats arrivés en tête lors du premier tour prenant part au second (articles 36 et 37).

Elle dispose que les députés sont élus au suffrage universel, libre, direct, égal et secret. La durée de la législature est de cinq (5) ans. La loi fixe nombre des membres de l'Assemblée Nationale ainsi notamment que les modalités du scrutin (article 67).

La Cour Constitutionnelle contrôle la régularité des élections présidentielles, législatives et locales. Elle examine les réclamations, statue de manière générale sur le contentieux des élections et proclame les résultats des scrutins (article 109).

A noter que le premier tour de scrutin en vue de l'élection du Président de la République ayant lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration du mandat du Président en exercice (article 37) et les élections générales en vue du renouvellement de l'Assemblée ayant lieu dix jours au moins et vingt jours au plus avant la fin de la législature en cours (article 67), les deux élections (présidentielle et législative) devaient avoir lieu au cours d'une brève période. Dès le moment où pour des raisons d'efficacité et de moyens, l'organisation de trois journées électorales était écartée, les élections législatives étaient nécessairement couplées avec l'élection présidentielle, le seul choix consistant à les coupler avec le premier tour ou avec le second de celle-ci.

A ce sujet, certains observateurs ont fait remarquer qu'il eût peut-être été plus logique de coupler les élections législatives avec le premier tour de l'élection présidentielle plutôt qu'avec le second. Cela aurait notamment permis d'éviter que certains partis se présentent aux législatives avec une plate-forme hostile au Président sortant alors que leur candidat au premier tour de l'élection présidentielle s'était entre-temps désisté en faveur de ce dernier...

B – L'ordonnance de 1999, portant code électoral

L'ordonnance du 4 septembre 1999 détermine les règles relatives aux élections politiques et au référendum.

L'ordonnance crée une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) chargée du recensement électoral, de la gestion du fichier électoral, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations électorales.

Présidée par un magistrat du siège proposé par ses pairs (ce fut le cas pour les élections de 2004) ou une personnalité reconnue pour son impartialité, sa compétence et son intégrité nommée par le Président de la République après consultation des partis politiques, la CENI est composée essentiellement de représentants des partis politiques et de l'administration (voir l'ordonnance de 1999 en annexe). Elle n'est pas une institution permanente, son mandat prenant fin trois mois après la proclamation des résultats définitifs du scrutin. Outre sa composition, son indépendance est garantie par le serment prêté devant la Cour Constitutionnelle par son Président, ses vice-présidents, ses rapporteurs tant au niveau national qu'au niveau régional. Il existe un Secrétariat Général Permanent de la CENI qui assure notamment la conservation, la gestion et la mise à jour du fichier électoral aussi que la gestion du patrimoine de la CENI.

La CENI, garante de la régularité des opérations de vote, est également chargée de la centralisation des résultats, de la publication des résultats provisoires et de leur transmission à la Cour constitutionnelle. Les décisions de la CENI sont prises par consensus ou, à défaut, à la majorité simple des membres présents, étant entendu qu'à part le représentant de l'Etat, seuls les représentants des partis politiques, des candidats ou des associations prennent part au vote, à l'exclusion des représentants des différents ministères.

Il convient toutefois de relever que, même si elle a été présidée par un magistrat, la CENI, notamment dans ses démembrement régionaux et locaux, n'a pas comporté autant de magistrats que cela avait d'abord été envisagé. Beaucoup d'entre eux, soutenus par leur syndicat professionnel, ont, en effet, refusé de prêter le serment confessionnel prévu par les textes régissant la CENI (Serment prêté sur le livre sacré de sa confession, une disposition désormais constitutionnalisée) alors qu'à leur entrée en fonction ils avaient prêté serment sur la Constitution.

Les élections législatives ont lieu selon deux modalités, selon qu'il y a un seul siège à pourvoir au niveau de la circonscription ou plusieurs. Dans le premier cas, l'élection a lieu au scrutin majoritaire uninominal à un tour, dans le second au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel, selon la règle de la plus forte moyenne.

Dans les faits, seules huit circonscriptions fonctionnent selon le principe majoritaire. Il s'agit de mieux assurer la représentation de minorités dont la population est particulièrement réduite.

2ème PARTIE

=====

L'observation de l'élection présidentielle et des élections législatives (16 novembre et 4 décembre 2004)

Autant qu'elle ait pu le constater, la mission d'observation de l'OIF a jugé que l'élection présidentielle et des élections législatives de 2004 se sont déroulées en conformité avec le Code électoral, dans un climat de calme et de sérénité. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait eu aucun problème, tant s'en faut. La distribution des nouvelles cartes d'électeur prévues par la CENI est restée insuffisante, y compris au second tour et cela a contribué à réduire la participation électorale (I). L'organisation matérielle du scrutin semble avoir été satisfaisante dans l'ensemble mais elle a laissé apparaître des faiblesses, parfois préoccupantes (II). La centralisation des résultats, si elle a été très lente, s'est opérée dans des conditions conformes aux dispositions applicables (III).

La distribution incomplète des nouvelles cartes d'électeur aura été le problème majeur du scrutin. Il convient immédiatement de relever que le changement des cartes d'électeur, destiné à éviter la fraude électorale, a été décidé par la CENI dans un parfait consensus, tous les candidats à la présidentielle et tous les partis l'ayant approuvé. Si près d'un tiers des nouvelles cartes n'ont pu être distribuées, si l'entre deux tours n'a permis d'y remédier que très partiellement, c'est selon toute vraisemblance pour des raisons matérielles. Certes, de grands progrès ont eu lieu avec notamment l'informatisation du fichier électoral, mais la distribution des nouvelles cartes dans des délais très courts était un véritable défi que l'administration n'a relevé qu'en partie.

Cette situation a été à l'origine de plusieurs dysfonctionnements dont le candidat de l'opposition au second tour, M. ISSOUFOU, a fait largement état.

En principe, lorsqu'un électeur était inscrit sur la liste électorale de son bureau de vote, il pouvait normalement récupérer sa carte sur place, un assez grand nombre de cartes non distribuées étant à la disposition du président du bureau de vote. Si celle-ci n'était pas disponible, il était souvent admis, mais pas toujours, à voter en justifiant de son identité comme devaient d'ailleurs le faire également les détenteurs d'une carte d'électeur. La jurisprudence des présidents de bureaux de vote semble avoir variée, y compris sur la question délicate de la preuve de l'identité par témoignage. Expressément prévue par l'article 73 du code électoral, la vérification de l'identité par le recours au témoignage, soit celui de l'autorité coutumière, soit celui de deux électeurs inscrits sur la liste électorale du même bureau de vote, est en principe réservée à l'électeur porteur de sa carte d'électeur, mais, dans les circonstances de ces élections, elle a pu aussi être admise du simple fait de l'inscription de l'intéressé sur la liste électorale.

Au total, l'interprétation des dispositions réglementaires, semble avoir été plus souple dans les zones rurales – où il n'était pas rare que le chef de village siège en permanence dans les bureaux de vote – que dans les zones urbaines. Ce qui peut sembler découler de la logique propre à chaque milieu, où les électeurs se connaissent plus ou moins bien, a pu avoir aussi des conséquences sur les résultats, en fonction de l'implantation différente des partis politiques à la ville et à la campagne. Ce qui est avéré, mais dans un pourcentage assez faible, difficile à chiffrer, c'est que certains électeurs se sont vus refuser d'accomplir leur devoir électoral, en général à leur grand dam.

L'organisation matérielle du scrutin a fait apparaître un certain nombre de faiblesses, d'importance variable :

La mise en place tardive du matériel électoral ou, le plus souvent, la constitution tardive des bureaux de vote a retardé l'ouverture du scrutin dans un nombre relativement important de cas, tant au premier tour qu'au second.

La constitution des bureaux de vote n'était, en effet, pas chose simple. Le bureau est composé d'un président, d'un secrétaire et de trois assesseurs, il doit refléter la représentation des partis politiques, tous les membres du bureau doivent être présents pendant tout le déroulement des opérations, chaque membre du bureau doit être âgé de 18 ans révolus et savoir lire et écrire (article 78 du code électoral).

Dans les faits, il n'a pas toujours été facile de remplir ces conditions. Faiblement indemnisés, les membres des bureaux de vote pouvaient hésiter à se déplacer quand ils étaient désignés pour un bureau éloigné de leur domicile. Par ailleurs, l'exigence de l'alphabétisation a pu conduire à assouplir les autres conditions, certains membres de bureaux étant manifestement mineurs.

Quelles que soient ces quelques insuffisances, les présidents et les membres des bureaux de vote ont partout fait preuve d'un grand dévouement et d'un grand civisme. L'ouverture tardive de certains bureaux, compensée en général par un report correspondant de la clôture du scrutin, n'a visiblement pas eu de conséquences notables sur les consultations électorales.

Un cas particulier, rencontré à plusieurs reprises, mérite d'être relevé : à l'heure de la prière, il peut arriver qu'un bureau de vote soit totalement déserté pendant quelques minutes. Il y a là un risque limité de fraude, mais qui pourrait faire l'objet de dispositions destinées à l'éviter à l'avenir.

En dehors du bureau de vote, peuvent assister aux opérations électorales en qualité de délégués, les représentants dûment mandatés des candidats et des partis politiques (article 78 du code électoral). Décisive pour la régularité du scrutin, cette faculté a été largement utilisée par les intéressés. S'agissant notamment de l'élection présidentielle, il y avait des représentants d'au moins 4 ou 5 candidats au 1er tour, toujours les représentants des partis en compétition aux législatives. De discrètes vérifications ont permis à la mission de contrôler à la fois le mandat et l'identité des représentants, il n'y a jamais eu aucun problème.

Ici encore, si une remarque peut être faite, elle est relative à l'âge de certains délégués, visiblement mineurs – et pour quelques uns d'entre eux encore assez éloignés de l'âge de voter...

Le matériel électoral était généralement de bonne qualité, même si les moyens d'éclairage n'étaient pas toujours à la hauteur dans les bureaux de vote dépourvus de l'électricité. La bonne volonté des électeurs a généralement suffi à résoudre les petits problèmes pratiques. A noter que dans certains bureaux de vote, les piles de bulletins au nom des différents candidats n'étaient pas toujours égal et pouvaient dès lors sembler indiquer certaines préférences.

Le circuit des électeurs dans les bureaux de vote n'était pas toujours parfait, en particulier lors des élections couplées du 2ème tour. Certes, les dispositions prises devaient en principe empêcher toute difficulté – les deux urnes du second tour se distinguant parfaitement, l'une avec l'image d'un fauteuil présidentiel, l'autre avec celle du fronton de l'Assemblée nationale. Toutefois l'exiguïté de certains bureaux rendait parfois difficile l'itinéraire que devait suivre l'électeur.

A noter que, pour rapprocher les bureaux des électeurs, certains bureaux de vote n'étaient pas installés dans des locaux scolaires mais montés de toutes pièces avec du matériel local dans une rue ou sur une place. L'utilisation de matériel local pour aménager les isolements a d'ailleurs été très fréquente et est apparue fort judicieuse.

Dans l'ensemble les électeurs, autant les femmes que les hommes, les vieux que les jeunes, se sont parfaitement accommodés de ces quelques difficultés matérielles. Il n'est pas exagéré de dire que les électeurs et les électrices nigériens ont parfaitement intériorisé le processus électoral.

La présence des forces de sécurité à proximité des bureaux de vote était toujours très visible. Il a pu arriver que tel ou tel élément pénètre dans le bureau, contrairement aux dispositions en vigueur, mais c'était plutôt pour se mettre à l'ombre que pour tenter d'influer sur le scrutin. Au total, la « sécurisation » du scrutin, promise par le chef d'état major, a bien été assurée, mais elle ne semble pas avoir soulevé de problème particulier.

Il n'en a pas toujours été de même pour le dépouillement du scrutin dans certains bureaux de vote. Le code électoral prévoit que « les opérations s'effectuent publiquement sous la surveillance du président du bureau de vote » et « qu'elles ont lieu obligatoirement dans le bureau de vote » (article 83).

Or il est arrivé plusieurs fois que le public soit maintenu à l'entrée de la salle par les forces de sécurité, le dépouillement ayant lieu sous le contrôle des délégués des partis. Aucune volonté avérée de fraude n'a été relevée mais c'est tout de même prendre un grand risque qu'il faudrait éviter à l'avenir.

A noter que dans un bureau de vote, la porte du local avait même été fermée sur l'ordre du président ; elle fut aussitôt rouverte à la demande de certains observateurs internationaux.

A noter aussi l'argument invoqué par les intéressés : ils craignaient que le dépouillement ne fût rendu difficile par une foule agitée et incapable de se tenir à une distance respectueuse de la table où se déroulaient les opérations...

Les élections du 1er tour n'ont été reportées d'un jour que dans un centre de vote reculé de la région de Zinder. C'est à la demande de son échelon local que la CENI a pu prendre un arrêté en ce sens dans la nuit même qui a suivi le 1er tour. Ce report ne semble pas avoir soulevé de problème.

La centralisation des résultats s'est opérée dans le calme, même si elle a pris un certain temps. Comme le Président de la CENI s'y était engagé, les résultats provisoires ont été communiqués dans les soixante douze heures suivant la clôture des scrutins.

Cette communication s'est opérée dans des conditions de solennité impressionnante, véritable dramaturgie de la démocratie, apte à frapper les esprits : dans la grande salle du Palais des Congrès, le Président de la CENI était, à

peu près en permanence, assis sur un siège surélevé installé sur la scène – un studio de télévision occupant l'autre partie de l'espace scénique. Au pied de l'estrade se trouvaient les différents agents de la CENI en relation avec les échelons régionaux de l'institution. Dans les rangs du public, se trouvaient sur leurs travées respectives, les journalistes, les observateurs et les diplomates. L'annonce des résultats, circonscription après circonscription, donnait ainsi la pleine mesure du processus électoral.

RÉSULTATS

1) ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

1er TOUR

2ème TOUR

- TANDJA Mamadou (MNDS) 1 509 905 (soit 65,53 %)

- ISSOUFOU Mahamadou (PNDS) 794 397 (soit 34,47 %)

TOTAL (SE) 2 304 302

CONCLUSIONS

L'élection présidentielle et les élections législatives ont témoigné de l'enracinement de la démocratie au Niger. Partout où la Mission d'observation de l'OIF s'est rendue, les électeurs ont fait preuve du plus grand civisme.

Cela ne signifie pas qu'aucun problème ne soit posé. Dès le départ, la distribution incomplète des cartes d'électeur a jeté une ombre sur les scrutins. C'est l'une des questions soulevées par le principal parti de l'opposition, le PNDS, dans sa critique virulente de ces élections qui, selon lui, engageraient le Niger « dans un processus de régression et de tropicalisation démocratique »¹.

La Mission de l'OIF ne peut témoigner des nombreux griefs développés par le PNDS. Elle observe toutefois que les taux de participation, beaucoup plus élevés dans les zones désertiques que dans le reste du pays, peuvent inspirer légitimement le doute (91,29% et 92,94% à Tchintabaraden, 78, 25% et 76,98% à Abalack pour un taux moyen de participation de 54,86% dans l'ensemble de la région, en l'occurrence celle de Tahoua).

L'opposition regrette aussi la non-participation des magistrats à la CENI, relevée plus haut, en raison de l'exigence du serment coranique qu'elle avait essayé de faire supprimer.

Au total, la régularité du scrutin dans une majeure partie des circonscriptions ne semble pas permettre de remettre en cause les résultats de l'élection présidentielle. Quant aux élections législatives, elles ont réservé 52 sièges au MNDS (le parti du Président Tandja) qui n'atteint pas la majorité absolue dans la nouvelle Assemblée nationale (113 sièges à pourvoir, une majorité absolue de 57 voix). Les élections ont par ailleurs réservé 23 sièges au PNDS, 22 sièges au CDS, 9 sièges au RDP², 7 sièges au RSD ainsi que 5 sièges à l'ANDP. Il semble difficile dans ces conditions de parler d'une fraude massive à l'occasion de ces élections.

¹ Voir le journal « L'Evènement » n° 71 (14 décembre 2004).