RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES DU 27 FEVRIER 1999

INTRODUCTION

Dans l'esprit de la « Résolution n° 3 portant sur l'accompagnement, par La Francophonie, du processus de démocratisation au Nigeria », adoptée par la Conférence Ministérielle de la Francophonie, à Bucarest (ROUMANIE), en décembre 1998 et sur l'invitation des Autorités nigérianes, adressée à la Communauté internationale, S.E. Monsieur Boutros BOUTROS GHALI, Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, a décidé de l'envoi d'une mission francophone d'observation de l'élection présidentielle du 27 février 1999, au Nigeria.

La mission, qui s'est rendue dans ce pays du 23 février au 4 mars 1999, était composée des trois personnalités suivantes : S.E. Monsieur Mahmoud Kassem (Egypte), Ambassadeur, Chef de la délégation et porte-parole, S.E. Monsieur Cyrille Sagbo, Ambassadeur (Bénin) et Madame Awa Nana, Magistrat, membre de la Cour suprême du Togo et ancienne Présidente de la Cour d'Appel de Lomé.

La coordination technique a été assurée par Monsieur Issoufou MAYAKI, Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie (Agence Intergouvernementale de La Francophonie) et le secrétariat tenu par Madame Martine BELMANT, également de la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie.

I. GENESE ET DEROULEMENT DE LA MISSION FRANCOPHONE

1. Genèse

Sur la base d'informations issues, d'une part, des entretiens survenus, en février 1999, à Paris, entre le Secrétariat Général de l'OIF et le Secrétariat Général des Nations-Unies et, d'autre part, d'un échange de correspondances entre les services de l'OIF à Paris et à New York, l'ONU, qui assure la coordination des élections au Nigeria, a manifesté sa disponibilité, dans le cadre du partenariat qui lie les deux organisations internationales, à accueillir la délégation d'observateurs francophones que S.E. Monsieur Boutros Boutros-Ghali souhaitait envoyer au Nigeria en vue de l'observation de l'élection présidentielle du 27 février 1999 et à lui permettre d'intégrer le dispositif d'accueil, d'information et de déploiement mis en œuvre par ses services au Nigeria.

En réponse à cette invitation faite aux observateurs francophones de se joindre aux observateurs internationaux sous coordination internationale de l'ONU et après la constitution officielle de la délégation, les informations et documents nécessaires ont été transmis, par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie (de la Francophonie) à la Direction de l'Assistance électorale (de l'ONU) aux fins de la mise en place, à Lagos (Nigeria), des dispositions techniques et logistiques conséquentes devant permettre à la mission d'observation de l'OIF d'être opérationnelle dans les plus brefs délais après son arrivée en territoire nigérian.

La Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, rappelant l'excellente collaboration intervenue entre les observateurs de la Francophonie envoyés au Cambodge à l'occasion des élections législatives de juillet 1998 et les services de coordination des Nations Unies (UNEAS, en particulier), à Phnom Penh qui les ont assistés du fait de leur appartenance au Groupe Commun des Observateurs Internationaux (JIOG en anglais), a tenu, notamment, à assurer, à la Direction de l'Assistance électorale, que les observateurs de La Francophonie connaissaient et respecteraient les principes et règles régissant l'observation d'une élection, tant par la Francophonie que par l'ONU et qu'ils apporteraient leur contribution de manière à permettre une observation de bonne qualité, conforme aux standards internationaux.

Dès leur arrivée à Lagos et jusqu'à leur départ du Nigeria, les observateurs francophones ont bénéficié de prestations logistiques d'excellente qualité (accueil à l'aéroport, réservation de chambres d'hôtel et de véhicules de location, démarches pour la facilitation des accréditations, mise à disposition d'informations et de documentations relatives à l'élection présidentielle et à l'observation internationale…etc) de la part du personnel du Secrétariat de l'Assistance électorale des Nations Unies (UNEAS), tant à Lagos qu'à Abuja.

2. Déroulement de la mission

2. 1. Méthodes de travail de la délégation

• Les réunions internes

Arrivés les 22 et 23 février, les observateurs de l'OIF ont tenu, le 23 au soir, leur première séance interne de travail, consacrée essentiellement à une prise de contact entre les membres de la délégation et, surtout, à la préparation de leur première réunion de travail avec M. Carlos Valenzuela, Responsable en chef de l'UNEAS, prévue pour le lendemain matin, réunion d'autant plus importante que l'observation qui serait menée par les observateurs francophones reposait entièrement sur le dispositif logistique et technique mis en œuvre par l'UNEAS au titre de sa mission de coordination technique de l'observation internationale.

Par la suite et pendant tout le séjour de la délégation francophone en territoire nigérian, les observateurs de l'OIF sont restés en contact permanent les uns avec les autres, à Lagos (réunions quotidiennes) comme à Abuja, où le Chef de la délégation et l'un des membres s'étaient rendus pour l'observation du scrutin (entretiens téléphoniques, échanges de notes par télécopie).

Ces rencontres quotidiennes ont permis à la délégation francophone de s'intégrer très rapidement au dispositif mis en place par l'UNEAS pour la coordination technique des cinq (5) groupes d'observateurs internationaux qui avaient accepté d'œuvrer sous le couvert des Nations Unies, à savoir les Missions d'observation de l'Union Européenne, du Canada, du Japon, de la Norvège et de l'OIF.

Les observateurs francophones ont organisé leurs propres séances de concertation aux sièges des coordinations régionales de l'UNEAS de Lagos et Abuja et assurées par les coordonnateurs régionaux, qui leur ont fourni les informations, explications et documents - en langue anglaise - à mêmes de leur faciliter la compréhension, d'une part, du système électoral présidentiel nigérian et, d'autre part, du mécanisme mis en œuvre par l'UNEAS pour faire assurer l'observation du scrutin présidentiel dans les meilleures conditions possibles, eu égard aux réalités et particularités du pays.

Ces réunions quotidiennes de travail ont été rendues indispensables du fait de la nécessité, pour les observateurs, d'une part, d'aménager un espace permanent de réflexion et d'échange d'informations et d'opinions aussi bien sur leurs tâches, activités et conditions de travail que sur les prestations de l'UNEAS (notamment ses coordinations régionales de Lagos et d'Abuja) desquelles dépendait grandement la réussite de la partie de l'observation internationale dont elle assurait la coordination technique et de celle de la délégation francophone en particulier et, d'autre part, de se concerter régulièrement, en vue, dans le cadre des activités spécifiquement francophones, dont le relief a été accentué par, entre autres, l'absence de coordination politique non seulement entre les cinq (5) groupes d'observateurs de la coordination UNEAS mais également entre les grands groupes d'observation présents au Nigeria restés indépendants les uns des autres, en vue de la préparation des décisions et documents politiques (relations avec les autres groupes d'observateurs internationaux, communiqué sur le bilan de l'observation francophone et rapport final de la mission francophone) devant marquer la présence active, au Nigeria, de la mission d'observation de l'OIF lors de l'élection présidentielle du 27 février 1999.

Ces réunions se sont poursuivies même après que la délégation se soit scindée en deux groupes, les deux observateurs partis à Abuja constituant une équipe d'observation entreprenant conjointement leurs activités, les deux autres observateurs restés à Lagos, bien que relevant d'équipes distinctes d'observation ayant chacune ses propres dynamique et contraintes, créant les opportunités pour se retrouver afin de se concerter sur les tâches qui leur ont été confiées.

Par ailleurs, dans le cadre de la concertation interne francophone, le coordonnateur de la mission a effectué, le dimanche 28 février, une visite de travail à Abuja, en vue, d'une part, de la mise au point définitive du communiqué relatif au bilan de l'observation du scrutin par la délégation de l'OIF et, d'autre part, du règlement, avec l'assistance de la coordination régionale d'Abuja de l'UNEAS, des questions logistiques et matérielles liées à la présence dans la capitale fédérale des deux observateurs francophones.

• Rencontres

Du fait de leur arrivée tardive à Lagos, puis à Abuja, les observateurs francophones ont préféré privilégier les contacts avec le personnel de l'UNEAS afin d'être mieux instruits des mécanismes de l'observation de façon à apporter leur contribution la plus efficace à l'œuvre commune d'observation. C'est ainsi qu'ils ont participé à des séances de formation et d'information, qu'ils ont étudié les documents élaborés par l'UNEAS –rédigés en anglais- puis qu'ils ont fait la connaissance des observateurs du Canada et du Japon avec lesquels ils devaient constituer des équipes mixtes d'observation. Ils ont également procédé à des séances de repérage des bureaux de vote et des centres de centralisation des résultats, sur le terrain, dans des conditions de circulation urbaine très difficiles.

Les autres observateurs internationaux étant déjà dans leurs zones d'observation, les observateurs de l'OIF n'ont pu en rencontrer que quelques uns, dans les hôtels ou au siège des coordinations régionales de l'UNEAS, et ont échangé avec eux des civilités et des informations sur la consultation électorale en cours.

Le jour de l'élection, sur les lieux du scrutin, les observateurs francophones ont croisé des observateurs nationaux et internationaux, mais c'est principalement après l'élection, du fait du retour des observateurs dans les capitales provinciales et à Abuja, avant de regagner Lagos pour le départ définitif, que les observateurs de l'OIF ont pu rencontrer et communiquer avec de nombreux observateurs internationaux.

Dans l'ensemble, les observateurs francophones ont pu avoir des contacts avec des observateurs de l'Union Européenne, du Canada, de la Norvège, du Japon (sous coordination UNEAS), des observateurs de l'OUA, du Niger, de l'IFES et de l'Association des Autorités Electorales Africaines (AAEA), ainsi que des observateurs d'ONG nigérianes.

Ces contacts ont été enrichissants de part et d'autre et ont permis, notamment, d'améliorer la visibilité de la Francophonie. Des exemplaires de rapports de missions francophones d'observation de l'année 1998 ont été mis à la disposition de l'UNEAS et de certains observateurs internationaux intéressés.

Les observateurs francophones ont été conviés à des réceptions organisées, d'une part à Lagos, par l'Ambassade du Japon et le Haut Commissariat du Canada et, d'autre part, à Abuja, par l'INEC, à l'issue du scrutin présidentiel.

Par ailleurs, et en vue de satisfaire aux principes francophones d'observation, les observateurs de l'OIF, malgré quelques tentatives infructueuses à Lagos comme à Abuja, n'ont pu rencontrer aucun représentant important des partis politiques AD, APP et PDP, ni aucune autorité officielle nigériane (politique, judiciaire ou électorale) et ce, en raison de leur arrivée tardive et de la brièveté de leur séjour en terre nigériane en partie, mais également du fait de la campagne électorale présidentielle qui battait son plein et des délais très courts (une semaine) entre les deux plus importantes consultations électorales fédérales qui accaparaient aussi bien les autorités politiques et électorales que la classe politique.

2. 2. La coordination technique de l'observation internationale

• Le Secrétariat de l'assistance électorale des Nations Unies au Nigeria (UNEAS, en anglais)

L'ONU, chargée de la coordination de l'observation internationale des élections au Nigeria, a décidé de créer, pour ce faire, une structure ad hoc, l'UNEAS, à laquelle elle a confié la mission d'organiser, sur le plan technique, l'observation internationale des consultations électorales nigérianes.

L'ONU n'a pas d'observateurs propres et ne fait pas d'observation directe. Elle a mis en place l'UNEAS pour lui faire assurer la coordination technique des diverses délégations d'observation qui avaient exprimé un intérêt à œuvrer dans le cadre qu'elle organisait ainsi.

Chaque délégation d'observateurs est tenue de prendre en charge ses observateurs, notamment leur transport international et à l'intérieur du Nigeria, leurs locations de véhicules et les dépenses de carburant, leurs frais d'hôtel et de restauration ainsi que leur assurance.

L'UNEAS s'est chargée, dans le cadre de sa mission de coordination technique de l'observation :
– de la facilitation du séjour des observateurs (réservation d'hôtels et d'avions,
accréditation, sécurité, etc.) ;
– de la formation et de l'information des observateurs (séances de « briefing ») ;
– de la fourniture de manuels à l'usage des observateurs ;
– de la facilitation, sur le terrain, de l'observation.

Le siège central de l'UNEAS se trouvait à Lagos : l'UNEAS disposait de 12 centres régionaux, correspondant aux 12 structures régionales de l'INEC, et d'un bureau dans la Capitale fédérale, Abuja.

Les pays et organisations internationales suivants ont décidé de mener leur observation dans le cadre aménagé par l'ONU. Il s'agissait, pour le scrutin présidentiel du 27 février 1999, de :
– l'Union Européenne, dont la mission comprenait 101 observateurs ;
– le Canada, qui avait mandaté 10 observateurs ;
– le Japon, dont la délégation comprenait 6 observateurs ;
– la Norvège, dont les observateurs étaient au nombre de 10 ;
– l'OIF, qui avait mandaté 4 observateurs ;
– la Turquie, qui avait envoyé un observateur.

La coordination UNEAS regroupe donc au total 132 observateurs.

Il y a lieu de signaler qu'outre ces observateurs, étaient également présents au Nigeria, pour les mêmes motifs :
– une mission d'observation de l'OUA (environ 70 observateurs annoncés) ;
– une mission d'observation du Commonwealth comprenant environ 25 observateurs ;
– 130 observateurs de l'IRI, du NDI, du Centre Carter, de l'IFES et de l'AAEA.

A l'intérieur du groupe des observateurs sous coordination UNEAS, il faut distinguer le groupe des observateurs de l'Union Européenne qui bénéficiait d'un appui logistique et technique spécifique et qui menait son observation de façon autonome, avec ses équipes, ses prises de position exprimées par son Porte parole, etc.

Les délégations du Canada, du Japon et de la Norvège n'avaient pas de Porte parole. Elles avaient décidé de ne faire aucune déclaration ni aucun communiqué propres et de s'associer, par contre, aux déclarations de l'Union Européenne. C'est ce qui explique qu'une mention figurait à cet effet dans les communiqués publiés par l'Union Européenne.

• La méthode d'observation de l'UNEAS.

Le système mis en place par l'UNEAS a été exposé et expliqué aux observateurs pendant les séances de formation et d'information.

Les principes et règles juridiques de l'observation par l'ONU étaient connus des observateurs francophones parce qu'ils étaient les mêmes que ceux de la Francophonie.

Pour le déploiement, chaque équipe d'observation comprenait, en principe, 2 observateurs et devait être multinationale dans la mesure du possible. Ce sont les impératifs tenant à la sécurité, à la méthodologie et à l'efficacité qui ont été ainsi pris en considération et ont conduit à retenir cette formule.

Les observateurs norvégiens et canadiens ont constitué des équipes mixtes d'observation ; les observateurs japonais et francophones ont fait de même, dans une certaine mesure.

S'agissant de la méthode technique d'observation élaborée par l'UNEAS, elle s'apparentait, en de nombreux points, à celle utilisée par l'ONU au Cambodge, à l'occasion des élections législatives du 26 juillet 1998. Le rapport de la mission francophone d'observation de ces élections a été distribué aux observateurs francophones mandatés au Nigeria, ce qui leur a permis de comprendre plus aisément le mécanisme mis en œuvre par l'UNEAS.

En résumé, chaque observateur a reçu un dossier d'observation contenant, outre des informations sur les questions de santé, de sécurité et l'approvisionnement en carburant, de la documentation sur les élections (réglementation des élections et de l'INEC), ainsi que :

– une carte géographique de la zone à observer, avec indication de l'itinéraire à suivre ;

– des grilles d'observation et des formulaires à remplir au cours de l'observation.

Conçus par l'UNEAS, ces documents concernaient chacune des phases successives du processus électoral nigérian qui étaient :

– l'accréditation,

– le vote,

– le dépouillement,

– le centralisation des résultats.

Ces imprimés devaient être remplis en autant d'exemplaires que de bureaux de vote visités et par phase, puis déposés auprès des coordonnateurs régionaux de l'UNEAS pour exploitation.

Un séance d'évaluation et de synthèse de l'observation a été organisée pour faire le bilan de l'observation.

L'UNEAS a établi des recommandations que devaient respecter les observateurs. Ainsi, il leur a été recommandé de ne pas faire de communication à la presse, le jour du scrutin, de s'approvisionner suffisamment en carburant pour toute la journée du scrutin, de suivre l'itinéraire d'observation de manière à arriver au dernier bureau de vote à la fin de l'observation au plus tard à 17 h 30 et, enfin, de regagner leur lieu d'hébergement avant 19 h.

II. LE CONTEXTE POLITIQUE, JURIDIQUE ET TECHNIQUE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DU 27 FEVRIER 1999

1. Bref rappel historique

Indépendant en octobre 1960, le Nigeria a passé plus de 28 ans sous des régimes militaires.

En adoptant sa Constitution de 1960 le pays a instauré un fédéralisme caractérisé par un gouvernement central faible et trois (3) régions dotées d'une forte autonomie, gouvernées chacune par un parti politique régional prédominant.

Composé de 250 ethnies, il présente les caractéristiques humaines suivantes :

– la région Nord, peuplée par les Haoussas et les Fulani (40 à 45% de la population totale du pays) et de nombreuses minorités ;

– la région Ouest, peuplée par les Yoroubas, qui sont entre 20 et 25% de la population totale du pays ;

– la région Est, couvrant le territoire des Ibos (10 à 15% de la population totale) et de populations minoritaires.

Les principaux événements politiques majeurs de l'histoire du Nigeria depuis l'indépendance sont les suivants :

• 1960-1966 : Nnamdi Azikiwe, l'un des artisans de l'indépendance et gouverneur général depuis 1960, est devenu en 1963 le premier Président de la République fédérale du Nigeria lorsque ce pays s'était détaché de la couronne britannique. Il est renversé en 1966 par un coup d'Etat organisé par un groupe d'officiers.

• 1966 : Arrivé au pouvoir en janvier 1966, le général Aguyi Ironsi est tué six mois plus tard lors d'un coup d'Etat qui a porté au pouvoir le lieutenant-colonel Yakubu Gowon.

• 1966-1975 : Yakubu Gowon est confronté à la sécession de la province orientale du Biafra (Ibo). Après trente mois de guerre civile (1966-1970, entre un et deux millions de morts), il est parvenu à faire échec à cette sécession. Les trois (3)

régions sont remplacées par douze (12) provinces. Le général Gowon est renversé par un coup d'Etat en juillet 1975, alors qu'il assistait, en Ouganda, à un sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

• 1975-1976 : Le général Murtala Mohammed a succédé au général Gowon en 1975. Il est assassiné au cours d'une tentative de coup d'Etat menée par le colonel Bukar Dimka, 200 jours après son arrivée au pouvoir.

• 1976-1979 : Le général Olusegun Obasanjo, deuxième personnalité de l'administration militaire du général Murtala Mohammed, lui a succédé. Par un nouveau découpage, les provinces sont passées de 12 à 19. En 1979, le général Obasanjo fut le premier dirigeant militaire en Afrique à transmettre volontairement les rênes du pouvoir à un Président démocratiquement élu, Alhaji Shehu Shagari.

• 1979-1983 : 2e République caractérisée par une nouvelle Constitution de type présidentiel avec un gouvernement central fort. Alhaji Shagari est devenu le premier président civil après treize ans de régime militaire. Il est réélu en août 1983 avant d'être renversé en décembre par un coup d'Etat du général Mohamed Buhari.

• 1983-1985 : Le général Mohamed Buhari, après deux ans de pouvoir, est renversé à son tour en août 1985 par un coup d'Etat militaire sans effusion de sang.

• 1985-1993 : Le général Ibrahim Babangida est arrivé à la tête de l'Etat en août 1985. Les provinces passent à 21 (1987) puis à 30 (1991). Il est contraint de quitter le pouvoir en août 1993, après avoir plongé le pays dans une grave crise politique, en annulant l'élection présidentielle organisée le 12 juin 1993 et qui a été, selon les observateurs, l'élection la plus libre et la plus équitable de l'histoire du Nigeria. Moshood Abiola, homme d'affaires musulman yorouba, principale figure de l'opposition, s'était proclamé vainqueur de l'élection.

• Août-novembre 1993 : Un gouvernement civil intérimaire dirigé par Ernest Shonekan est mis en place par l'administration du général Babangida avant son retrait du pouvoir. Il est renversé trois mois plus tard par le général Sani Abacha (novembre 1993).

• 1993-1998 : Le général Sani Abacha s'est arrogé un pouvoir absolu et a fait table rase des institutions démocratiques. Un nouveau découpage porte le nombre des provinces de 30 à 36. Le général Abacha fit arrêter de nombreuses personnalités dont Moshood Abiola et le général Obasanjo. Il a promis de restaurer le pouvoir civil le 1er octobre 1998 mais il apparut qu'il avait l'intention de se "succéder à lui-même" en se faisant élire Président. Il est mort le 8 juin 1998.

• Le 9 juin 1998, le général Abdulsalam Abubakar, chef d'état-major des armées, est investi chef de l'Etat. Dès le 15 juin, le chef de l'Etat a donné les premiers signes de changement en ordonnant la libération de plusieurs détenus politiques de premier plan, dont l'ancien chef de l'Etat Olusegun Obasanjo, arrêté sur instructions du général Sani Abacha depuis avril 1995. Des négociations sont entamées en vue de la libération de M. Moshood Abiola mais celui-ci décéda, le 7 juillet, d'une crise cardiaque. Des émeutes ont éclaté provoquant plusieurs morts parmi les manifestants.

• Le 20 juillet, le chef de l'Etat a présenté son programme pour une transition vers un gouvernement civil. Il a annoncé qu'il s'engageait, d'une part, à conduire à son terme le processus de transition vers la démocratie et, d'autre part, à passer les rênes du pouvoir, le 29 mai 1999, au Président de la République Fédérale qui sera élu le 27 février 1999. Il a, en cette circonstance, lancé une invitation à la Communauté internationale à participer à l'observation du processus électoral.

Peu de temps après, la décision fut prise de lever la mesure d'interdiction des activités syndicales et une Commission Electorale Nationale Indépendante (INEC, en anglais), investie de pouvoirs importants, fut installée en août. La situation des droits de l'Homme continue à s'améliorer depuis le changement à la tête du pays. Par ailleurs, le général Abubakar a entrepris des déplacements à l'étranger, en vue du retour du Nigeria sur la scène internationale : visite en Afrique du Sud, tournée en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en France (septembre). Quelques mois après, l'Union Européenne a décidé de lever, en partie, les sanctions imposées (depuis 1995) au Nigeria.

• 19 octobre : légalisation de neuf formations politiques enregistrées provisoirement.

• 5 décembre 1998 : les élections locales, suivies le 9 janvier 1999, par les élections provinciales (gouverneurs et Assemblées des Etats membres de la Fédération) ont donné le coup d'envoi du processus de démocratisation. Le Parti démocratique du peuple (PDP) d'Olusegun Obasanjo a remporté les deux scrutins.

• 2 février 1999 : l'armée a adopté une nouvelle Constitution, mais certains points restent à régler avant qu'elle puisse être rendue publique, selon la presse nigériane.

• 17 février : les deux candidats à l'élection présidentielle, le général Obasanjo, du PDP, et Olu Falae, candidat de la coalition AD/APP (Alliance pour la démocratie et Parti de tous les peuples), ont reçu l'aval de la Commission Electorale Nationale Indépendante (INEC).

• Le 20 février ont lieu les élections parlementaires (chambre des Représentants et Sénat).

2. Le cadre juridique et institutionnel de l'élection présidentielle du 27 février 1999

2. 1. Le cadre juridique

La Constitution de 1979 fut abrogée après le coup d'Etat militaire de décembre 1983 mettant fin à la « Seconde République ». Depuis cette période, le Nigeria n'a pas de Constitution ; le pays est gouverné par décrets militaires.

Les diverses tentatives des Chefs d'Etat Babangida, en 1989, et Abacha, en 1994-1995, pour doter le pays d'une nouvelle Constitution n'ont jamais pu aboutir.

Avec l'arrivée au pouvoir du général Abubakar (juin 1998), une Commission Constitutionnelle a proposé, en décembre 1998, une nouvelle Constitution de type présidentiel. Cette nouvelle Constitution aurait été approuvée par le Conseil provisoire de gouvernement, instance suprême du régime militaire, mais n'a pas, jusqu'au jour de l'élection présidentielle (27 février 1999), été promulguée. Selon les déclarations de certaines Autorités militaires, la nouvelle Constitution reprendrait pour l'essentiel le contenu de la Constitution de 1979 en y apportant quelques amendements. Il n'y serait pas prévu, notamment, d'alternance de la Présidence tous les quatre (4) ans entre les représentants du Nord et du Sud.

Le programme de transition, annoncé et mis en œuvre par le général Abubakar au moyen de décrets militaires, prévoyait entre autres activités importantes :

– la reconnaissance provisoire des partis politiques, le 19 octobre 1998 ;

– des élections locales, le 5 décembre 1998, et la reconnaissance définitive des partis politiques sur la base des résultats de ces élections ;

– des élections des gouverneurs et des Assemblées des trente six (36) Etats de la fédération, le 9 janvier 1999 ;

– des élections à la chambre des Représentants et au Sénat, au niveau fédéral, le 20 février 1999 ;

– une élection présidentielle, au niveau fédéral, le 27 février 1999 ;

– la prise de fonction des Autorités issues de ces élections et l'installation de leurs Institutions respectives. La prestation de serment du Président de la République Fédérale est prévue pour le 29 mai 1999.

Une des conséquences de ce vide constitutionnel fait que les attributions respectives de ces différentes Institutions politiques à élire n'étaient pas connues, de même notamment que les modalités de leurs relations, l'étendue des pouvoirs du Président de la République et des principaux organes constitutionnels du pays.

Compte tenu de ce qui précède, l'essentiel des textes juridiques relatifs à l'élection présidentielle est constitué par :

• le décret n° 17 du 11 août 1998 portant création de la Commission Electorale Nationale Indépendante (« Independent National Electoral Commission – INEC ») ;

• le décret n° 35 du 11 août 1998 portant directives pour la création et l'enregistrement des partis politiques ;

• les directives de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour les élections à la Présidence de la République et à l'Assemblée Nationale de 1999.

Des dispositions de ces différents textes, il faut retenir, entre autres, celles relatives aux électeurs, aux candidats à la présidence de la République, au déroulement du scrutin et aux partis politiques.

3. Les électeurs

Selon les dispositions du Décret n° 17 d'août 1998, est électeur toute personne remplissant les conditions suivantes :

– être citoyen nigérian

– être âgé d'au moins 18 ans

– être personnellement présent au centre d'inscription pendant la période d'inscription sur la liste électorale

– résider dans la région couverte par le centre d'inscription ou être natif de cette région.

4. Les candidats à la présidence de la République

Tout candidat doit notamment :

– être citoyen nigérian ;

– être âgé d'au moins 40 ans ;

– être membre d'un parti politique légalement reconnu et enregistré et être présenté par celui-ci ;

– avoir reçu une éducation scolaire d'un niveau au moins égal au baccalauréat ;

– résider et être inscrit sur les listes électorales de la circonscription électorale concernée ;

– avoir payé ses impôts pendant les trois dernières années ;

– être soutenu par 60 personnes réparties dans au moins les deux tiers des Etats et payer une caution non remboursable de 100.000 nairas (environ 6 700 Francs Français).

A ces conditions d'éligibilité à la présidence de la République viennent s'ajouter un certain nombre d'incompatibilités classiques.

Selon les dispositions légales, est élu Président de la République le candidat qui a obtenu la majorité des voix exprimées et au moins un quart des voix dans au moins deux tiers des Etats et le Territoire de la Capitale Fédérale.

5. La procédure de vote

Le vote comporte trois (3) phases distinctes d'inégale durée :

– la phase d'accréditation des électeurs (8 h – 11h) au cours de laquelle ces derniers présentent leurs cartes d'électeur qui, après vérification de conformité avec la liste électorale, sont estampillées, datées et signées par le Président du bureau de vote.

Il convient de signaler que les électeurs ainsi accrédités ne doivent pas quitter le bureau de vote jusqu'au vote lui-même qui intervient dans la troisième phase.

– la phase de l'éducation des électeurs (11h-11h30) consiste, pour le Président du bureau de vote, à expliquer et à préciser aux électeurs accrédités les modalités du vote proprement dit.

– la phase du vote proprement dit (11h30-14h30)

5. 1. Le cadre institutionnel

En l'absence d'une Constitution, le cadre institutionnel du Nigeria est caractérisé par les Institutions du pouvoir militaire et les nouvelles Institutions qui, en principe, consacreront le retour à un gouvernement constitutionnel normal, à l'issue des élections en cours. Les premières sont impliquées dans le processus des élections, de même que la Commission Electorale Nationale Indépendante (INEC) et les partis politiques.

5. 1. 1. Les Institutions politiques nigérianes sont :

• au niveau fédéral :

– le Conseil provisoire de gouvernement (« Provisional Ruling Council » - PRC), organe suprême du régime militaire, comprend onze (11) membres, tous militaires ;

– le Gouvernement fédéral est composé de militaires et de civils. Il exerce à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Le 20 février 1999 se sont déroulées des élections parlementaires dont l'objectif est de doter la Fédération d'un Parlement composé :

– d'une chambre haute, le Sénat, qui comprendra 109 membres élus, à raison de 3 sénateurs par Etat et d'un sénateur pour le territoire de la Capitale fédérale (Abuja) ;

– d'une chambre basse, la chambre des Représentants, qui comptera 360 membres élus dans 360 circonscriptions électorales correspondant chacune, au moins, le critère de la densité de population primant, à une municipalité.

L'élection présidentielle du 27 février 1999 permettra au Nigeria d'avoir un Président élu et un retour à un régime constitutionnel à la suite de la disparition du régime militaire et de la mise en place de la nouvelle Constitution.

• au niveau des Etats fédérés :

– les trente six (36) Etats membres de la Fédération et le Territoire de la Capitale Fédérale (Abuja) ont à leur tête des Administrateurs, tous militaires ;

Des élections, tenues le 9 janvier 1999, ont permis aux populations des trente six (36) Etats de choisir les membres des Assemblées et les Gouverneurs qui auront la charge de gérer, politiquement, ces Etats, à la fin de la transition.

5. 1. 2. Les Institutions impliquées dans l'organisation et la tenue des élections.

• La Commission Electorale Nationale Indépendante (« Independent National Electoral Commission » - INEC)

La gestion de toutes les élections du programme de transition a été confiée à l'INEC.

L'INEC a remplacé la Commission Electorale Nationale du Nigeria (« National Electoral Commission of Nigeria » - NECON) créée par le général Abacha.

5. 1. 2. 1. Création et attributions

Créée par le Décret N° 17 du 11 août 1998, l'INEC dispose de larges pouvoirs et attributions contenus dans la Section 4 du Décret n° 17, tel qu'amendé par le Décret n° 33 de 1998.

Ces pouvoirs et attributions sont très importants et consistent, notamment :

– à organiser, diriger et contrôler les élections tant au niveau local qu'au niveau des Etats et de la Fédération ; à ce titre, l'INEC reçoit et déclare les candidatures. Elle peut aussi les annuler ; elle annonce les résultats des scrutins et peut aussi les annuler ;

– à édicter les règles régissant les partis politiques et à procéder à leur enregistrement conformément à la loi. L'INEC peut dissoudre un parti politique ;

– à contrôler l'organisation et le fonctionnement des partis politiques, y compris leur gestion financière ;

– à procéder à l'inscription des électeurs et à la préparation, la conservation et la révision des listes électorales, en vue des élections ;

– à contrôler les campagnes électorales des partis politiques ;

– à déterminer les circonscriptions électorales pour les élections au niveau de la Fédération, des Etats et des municipalités.

– à accréditer les observateurs nationaux et internationaux.

Il faut cependant noter que l'INEC a quelque peu participé à la formation et à la sensibilisation des électeurs (édition d'affiches, essentiellement), cette tâche étant principalement confiée à l'Agence Nationale d'Orientation, qui dépend du Ministère de l'information.

5. 1. 2. 2. Composition

La Commission comprend treize (13) membres tous nommés pour cinq (5) ans par le Chef de l'Etat. Ils peuvent être relevés de leurs fonctions à tout moment par celui-ci. Les membres de l'INEC doivent être âgés d'au moins 40 ans et le Président, d'au moins 50 ans. Ils doivent être d'une très grande intégrité et ne doivent pas, pendant leur mandat, exercer un emploi public fédéral ou provincial. La Commission a à sa tête un Président nommé, également, par le Chef de l'Etat. Il s'agit du Juge à la retraite Ephraim Akpata.

Le siège de la Commission est à Abuja, capitale fédérale.

5. 1. 2. 3. Organisation

L'INEC comporte huit (8) départements : affaires publiques ; services juridiques ; finances et matériel ; administration du personnel ; planification, recherche et statistiques ; logistique ; services déconcentrés sur le terrain ; biens et travaux publics. Ces départements sont sous le contrôle et la coordination du Secrétaire de l'INEC.

L'INEC dispose de plusieurs comités permanents : comité de la sécurité, comité de contrôle des partis politiques, comité de la logistique et du matériel électoral, comité du budget et des affaires générales, comité des affaires juridiques, comité de l'information et de la publicité, comité de la formation etc.

L'INEC dispose, également, d'un Secrétariat dirigé par un Secrétaire nommé par le Chef de l'Etat. Le Secrétaire est responsable, sous l'autorité des membres de la Commission, de l'administration de l'INEC. A ce titre, il gère le personnel des services de l'INEC qui est composé de fonctionnaires publics inamovibles, nommés par la Commission. De nombreux agents de l'ancienne Commission Electorale Nationale du Nigeria (NECON) ont été reversés dans l'INEC.

Dans les trente six (36) Etats de la Fédération et sur le Territoire de la Capitale Fédérale (Abuja), les attributions de la Commission sont exercées sous ses instructions par les Commissaires électoraux résidents qui sont également nommés par le Chef de l'Etat et qui doivent avoir au moins 40 ans d'âge et être intègres.

Le personnel de soutien des bureaux de l'INEC dans les Etats est « grosso modo » le même que celui de cette dernière.

Le personnel des bureaux de vote relève de l'INEC (voir ci-dessous).

5. 1. 2. 4. Finances

L'INEC a reçu, du gouvernement fédéral, pour l'organisation et la tenue des élections du programme de transition, des crédits d'un montant de 3,4 milliards de nairas (220 millions de francs français). Le budget alloué aux élections parlementaires et présidentielle est de 707 millions de nairas, soit 45 millions de francs français.

• Les partis politiques

Le Décret n° 35 du 11 août 1998 édicte un code de conduite des partis politiques et fixe les conditions à remplir pour leur enregistrement et celles relatives leurs adhérents, à leur financement, etc.

Tout citoyen nigérian, âgé de 18 ans, peut être membre d'un parti politique, à l'exclusion des agents de la fonction publique, des agents de police, des militaires et des membres des groupes para-militaires.

Les partis politiques sont tenus de soumettre les rapports financiers appropriés qui leur sont demandés par la Commission Electorale Nationale Indépendante.

Aucun parti ne doit posséder des fonds et des biens à l'étranger et n'est habilité à recevoir des fonds et des biens de l'étranger.

Pour être autorisés à présenter des candidats aux élections provinciales et fédérales, les partis doivent avoir obtenu 5 % des suffrages exprimés dans au moins 24 Etats sur les 36 que compte le Nigeria, lors des élections locales de décembre 1998.

Des neuf partis politiques initialement retenus par l'INEC, le 19 octobre 1998, et qui ont participé aux élections des Conseils des Municipalités (élections locales) en décembre 1998, trois d'entre eux ont réuni ces conditions et ont été qualifiés pour participer aux autres élections au nombre desquelles l'élection présidentielle du 27 février 1999, à savoir :

– le Parti démocratique populaire :People's Democratic Party (PDP) ;

– le Parti de tous les Peuples: All People's Party (APP) ;

– l'Alliance pour la Démocratie: Alliance for Democracy (AD).

• **Le Parti démocratique populaire (PDP)** correspond d'assez près aux anciens partis du Nord du Nigeria et a été créé par M. Alex Ekwueme, Vice-Président sous le régime civil du Président Shehu Shagari (1979-1983). Autre figure importante du PDP, le général Obasanjo, ancien Chef d'Etat (1976-1979), sorti de prison en juillet 1998, candidat à la présente élection présidentielle.

Le PDP a été le grand vainqueur des élections parlementaires (Chambre des Représentants et Sénat) du 20 février 1999, des élections provinciales du 9 janvier 1999 et des élections locales de décembre 1998. Lors des élections provinciales de janvier 1999, le PDP obtint le contrôle de 21 des 36 Etats, dont la moitié des Etats du Nord et la totalité des Etats de l'Est, du Nigeria.

• **Le Parti de tous les Peuples (APP)** bénéficie du soutien de personnalités telles que Oluyola Saraki, important homme d'affaires, Ojukwu, l'ancien dirigeant du Biafra et d'anciens partisans du Général Abacha. En janvier 1999, aux élections provinciales, l'APP remporta le contrôle de 9 Etats, principalement au Nord-Est et au Nord-Ouest du pays.

• **L'Alliance pour la Démocratie (AD)**, implantée en pays Yoruba, c'est-à-dire la région du sud-ouest du Nigeria, est l'héritière de l'ancien parti « Action Group » de Awolowo, un des artisans de l'indépendance nigériane en 1960. L'AD a obtenu, à l'issue des élections provinciales de janvier 1999, le contrôle de 6 Etats dans le Sud-Ouest du Nigeria.

Après les élections des Assemblées et des Gouverneurs des Etats de la Fédération, en janvier 1999, qui ont consacré la victoire du PDP, l'APP et l'AD ont décidé de former une alliance électorale pour les élections parlementaires et présidentielle.

C'est ainsi que des candidats de ces deux partis ont été sélectionnés, en fonction de l'implantation et de la représentativité locales de chaque parti, pour être présentés aux élections parlementaires du 20 février 1999.

Pour l'élection présidentielle du 27 février 1999, alors que le PDP présentait comme candidat le général Olusegun Obasanjo, l'alliance APP/AD désignait M. Olu Falae comme candidat commun. Les deux alliés ont prévu, également, d'utiliser un logo commun mais une décision de l'INEC, en date du 5 février 1999, a déclaré cette initiative non conforme aux lois et règles électorales. Ainsi, des 3 partis, seuls le PDP et l'APP présentent des candidats. M. Falae membre du parti AD a adhéré au parti APP, dans le cadre de leur alliance, pour pouvoir se présenter comme candidat sous les couleurs de l'APP.

6. L'état des préparatifs du scrutin présidentiel

6. 1. Calendrier électoral

Compte tenu de ses missions et en particulier des échéances électorales, l'INEC a mis en place un calendrier électoral qui comprenait notamment les éléments suivants :

25 août 1998	Publication des règles relatives à la constitution des partis politiques.
31 août 1998	Publication des règles relatives à l'inscription des électeurs sur les listes électorales.
5 au 19 octobre 1998	Opérations d'inscription des électeurs sur les listes électorales pour toutes les élections annoncées.
19 octobre 1998	Publication de la liste des partis politiques reconnus provisoirement
22 octobre 1998	Clôture de la période de réclamations pour les inscriptions des électeurs
2 novembre 1998	Publication des règles relatives aux élections des Conseils municipaux (élections locales).
16 novembre 1998	Dépôt, auprès de l'INEC, des candidatures aux élections locales.
20 novembre 1998	Remise aux partis politiques, par l'INEC, de la liste officielle des candidats autorisés (élections locales).
5 décembre 1998	Jour des élections locales.
14 décembre 1998	Publication des règles relatives aux élections des Gouverneurs et des Assemblées provinciales des Etats membres de la Fédération.

23 décembre 1998	Dépôt des candidatures aux élections provinciales.
31 décembre 1998	Remise aux partis politiques, par l'INEC, de la liste officielle des candidats autorisés (élections provinciales).
9 janvier 1999	Jour des élections provinciales.
20 janvier 1999	Publication des règles relatives aux élections présidentielles et parlementaires de la Fédération.
30 janvier 1999	Dépôt des candidatures aux élections parlementaires (Sénat et Chambre des Représentants).
Du 4 au 7 février 1999	Remise aux partis politiques, par l'INEC, de la liste officielle des candidats autorisés (élections parlementaires).
12 février 1999	Dépôt des candidatures à l'élection présidentielle.
Du 13 au 15 février 1999	Remise aux partis politiques, par l'INEC, de la liste officielle des candidats autorisés (élection présidentielle).
20 février 1999	Jour des élections parlementaires.
27 février 1999	Jour de l'élection présidentielle.
mars - avril - mai 1999 (dates à préciser ultérieurement)	Installation officielle des Conseils municipaux, des Assemblées provinciales et du Parlement ; prestation de serment des Gouverneurs.
29 mai 1999	Prestation de serment du Président de la République Fédérale.

6. 2. Le personnel électoral

• Ce sont les Commissaires électoraux résidents, présents dans les 36 Etats et dans le Territoire de la Capitale Fédérale qui, sous le contrôle des membres de l'INEC, ont la responsabilité du recrutement et de la formation des personnels des bureaux de vote.

Ce sont également eux qui décident de l'implantation des bureaux de vote et de leur approvisionnement en matériel.

Chaque Commissaire électoral résident est assisté par un Secrétariat administratif et par le Responsable électoral local de chacune des municipalités de son Etat.

• Le Responsable électoral local est un fonctionnaire de l'INEC : il est responsable de tous les aspects de la conduite et du déroulement de tous les scrutins au niveau local, y compris la distribution et le ramassage du matériel électoral. Il contrôle le personnel électoral, composé d'employés temporaires de l'INEC.

• Le Responsable électoral local dispose de personnel affecté au contrôle du fonctionnement des bureaux de vote. Des superviseurs ("Supervisory Presiding Officers") sont chargés, chacun, du contrôle de 10 bureaux de vote. Ils s'assurent de la distribution du matériel électoral à ces bureaux ainsi que de la remise de celui-ci après les élections. Les Superviseurs, en liaison avec les agents de la sécurité publique, veillent à l'application de la loi et au maintien de l'ordre, dans les bureaux de vote qu'ils contrôlent.

• Selon les prescriptions de l'INEC, chaque bureau de votre comprend trois (3) agents électoraux dont le Président. Un agent de sécurité est mis à la disposition de chaque bureau de vote.

Le Président du bureau de vote est responsable de son bureau de vote. Il assure la conduite des opérations d'accréditation et de vote des électeurs, puis de dépouillement et de décompte des suffrages. Après avoir procédé à la comptabilisation et à l'enregistrement des résultats du scrutin de son bureau, le Président les transmet au responsable de la collecte des résultats, puis remet le matériel électoral qui lui a été confié à l'agent chargé du matériel, désigné par le Responsable électoral local.

Le Président du bureau de vote est assisté par deux agents électoraux :

– l'un, le "poll clerk", l'assiste dans la conduite technique des opérations de vote et de dépouillement, ainsi que dans le ramassage et la remise du matériel électoral. Il le supplée en cas d'absence ;

– le second, le "poll orderly", est chargé d'organiser l'ordre de passage des électeurs, de façon à éviter les bousculades et autres gênes.

L'INEC a demandé, et obtenu, qu'un agent de la sécurité publique, en uniforme, (en général la police nationale) soit présent dans chaque bureau de vote, en vue du maintien de l'ordre public et du respect de la loi. Cet agent de sécurité opère sur réquisition du Président du bureau de vote. En cas d'absence définitive ou temporaire du « poll orderly », et sur décision du Président du bureau, l'agent de police peut assurer son remplacement.

• La collecte des résultats des élections est assurée par un personnel spécifique tant au niveau local qu'aux niveaux provincial et fédéral. Les Présidents des bureaux de vote remettent leurs résultants à des agents chargés de la collecte des résultats de dépouillement dans les circonscriptions électorales. Ces derniers, à leur tour, déposent les résultats et le matériel électoral récupéré auprès de l'agent chargé de la collecte au niveau des municipalités. Ensuite les résultats sont centralisés au niveau des provinces : en ce qui concerne les élections parlementaires c'est à ce niveau que s'opère la proclamation des résultats des scrutins (Sénat, chambre des Représentants). Dans le cadre de l'élection présidentielle, les résultats rassemblés au niveau provincial sont traités, puis acheminés au Centre fédéral de centralisation des résultats en vue de la proclamation des résultats de l'élection.

6. 3. Le système de vote

• Le système de vote retenu, au Nigeria, pour les élections du programme de transition, est celui du scrutin dit « secret et ouvert ». L'électeur opère son choix, en secret, sur le bulletin de vote, en passant dans l'isoloir, puis dépose le bulletin dans l'urne en public devant toute l'assistance. Le bulletin, une fois le choix de l'électeur réalisé, doit être plié, par celui-ci, de façon à ce qu'on ne puisse pas identifier son choix.

• Le bulletin de vote, pour la consultation présidentielle, est un bulletin unique, qui comporte les symboles et sigles des trois partis autorisés dans l'ordre suivant : AD, puis APP et PDP. En face de chaque symbole figure une case vierge destinée à recueillir l'empreinte du pouce de l'électeur faite à l'encre. Les bulletins avaient déjà été imprimés quand l'AD et l'APP ont décidé leur alliance électorale. L'INEC a déclaré d'une part, que les bulletins ne seront pas changés et que , d'autre part, il n'y a que deux candidats, présentés par les partis PDP et APP et qu'en conséquence les bulletins de vote marqués AD ne seront pas valables.

• S'agissant de la procédure de vote proprement dit, l'électeur doit voter dans la circonscription où il a été inscrit. En principe, chaque bureau de vote doit avoir un maximum de 500 électeurs. Le vote se décompose en trois (3) phases :

– l'accréditation des électeurs, entre 8H et 11H ;

– la formation des électeurs, entre 11H et 11H30 ;

– le vote des électeurs entre 11H30 et 14H30.

Tout électeur qui arrive au bureau de vote après 11H ne peut être accrédité, ni, en conséquence, autorisé à voter. De même, les électeurs ne peuvent quitter le bureau de vote après avoir été accrédités tant que le vote n'a pas eu lieu.

L'Accréditation :

Les électeurs qui viennent au bureau de vote doivent présenter leurs cartes d'électeur, ce qui prouve qu'ils sont inscrits sur les listes électorales. Une fois leur nom repéré sur la liste électorale du bureau de vote, le Président y appose une marque puis la carte d'électeur est estampillée, signée et datée. L'électeur qui n'a pas de carte d'électeur doit, à l'aide d'une pièce d'identité, aider à repérer son nom sur la liste et y relever le numéro en cas de succès.

Une fois accrédité, l'électeur est tenu de rester au bureau de vote jusqu'à la phase du vote proprement dit. Cette mesure a été édictée pour empêcher les votes multiples.

Les électeurs présents dans le bureau de vote à 11H pourront être accrédités, s'ils réunissent les conditions. L'agent électoral chargé de l'ordre veille au respect des délais. Les électeurs sont recensés par le Président du bureau de vote, à l'issue de cette phase, ce qui lui permettra de vérifier le nombre de votants et des bulletins de vote lors des phases suivantes.

La formation de l'électeur :

Après l'accréditation, le Président du Bureau de vote explique, aux électeurs accrédités rassemblés, la méthode de vote. Il leur montre les symboles et sigles des partis candidats à l'élection, leur présente l'urne transparente vide et procède à sa fermeture à l'aide de cadenas, puis à son installation sur la table.

Le vote :

Les électeurs accrédités, munis de leur carte d'électeur, défilent devant le Président du bureau de vote qui leur remet, au passage, un bulletin de vote qu'il a préalablement cacheté et signé au verso. L'électeur se rend dans l'isoloir, fait son choix, plie son bulletin puis revient le déposer dans l'urne. Son pouce est trempé dans l'encre indélébile, puis sa carte lui est remise et il est autorisé à quitter le bureau de vote.

Tous les électeurs accrédités et présents sont autorisés à voter même si les opérations doivent dépasser l'heure de clôture fixée à 14h30. Par contre, un bureau de vote est autorisé à clôturer le vote avant 14h30 si les électeurs accrédités ont tous voté.

Après les opérations de vote, les membres du bureau de vote doivent procéder au dépouillement des suffrages et au décompte des voix. Ces opérations sont menées une seule fois et ont lieu dans chaque bureau de vote. Les résultats obtenus font l'objet de centralisation et de transmission à plusieurs échelons successifs jusqu'au niveau fédéral ou les résultats globaux sont annoncés.

III. L'OBSERVATION DU DÉROULEMENT DU SCRUTIN PRÉSIDENTIEL

1. Déploiement des observateurs francophones

Les trois (3) équipes d'observateurs de l'OIF se sont déployées ainsi qu'il suit :

Equipes	Composition	Lieux d'observation	Nombre de bureaux de vote observés
1	M. Kassem Mahmoud (Egypte) Mme Awa Nana (Togo)	Abuja (Capitale Fédérale)	19 BV
2	M. Cyrille Sagbo (Bénin), et deux observateurs (canadien et japonais)	Etat de Lagos (Banlieue de Lagos)	11
3	M. Issoufou Mayaki et un observateur japonais	Etat de Lagos (ville de Lagos)	11

Chaque équipe disposait d'un véhicule automobile de location, dont deux ont été loués par l'OIF, d'une lettre de recommandation pour obtenir en priorité du carburant dans les stations d'essence et de documents préparés par l'UNEAS pour l'observation (carte routière, plan de visite des bureaux de vote et centre de centralisation des résultats, grilles d'observation, fiches diverses à remplir).

Ces trois équipes ont visité 41 bureaux de vote et 3 centres de centralisation des résultats, répartis en zones urbaine et rurale.

2. Organisation matérielle des bureaux de vote

2. 1. Les bureaux de vote

Les bureaux de vote visités par les observateurs francophones étaient dressés en plein air, dans la rue ou dans la cour d'une école ou encore sur le bord de route ou dans un champ. Aucune barrière physique ne délimite le bureau de vote. Les électeurs connaissent leur barreau de vote car l'élection présidentielle a été précédée de plusieurs autres élections.

2. 2. Heures d'ouverture et de clôture

La plupart des bureaux de vote ont ouvert soit à 8H, l'heure officielle, soit peu après et ce du fait de l'installation du matériel.

La clôture des bureaux est intervenue indifféremment car, à partir de 14H30, les opérations de dépouillement ont été menées avec plus ou moins de célérité. En général les opérations ont pris fin aux environs de 17H30, les agents électoraux les plus rapides ayant achevé avant cette heure.

2. 3. Matériel électoral

Il comprenait, de façon quasi-systématique :

– la liste électorale,
– le guide à l'usage des agents des bureaux de vote ;
– une urne transparente sur les quatre cotés, avec une serrure fermant à clef ;
– un flacon d'encre indélébile de bonne qualité ;
– un cachet officiel "INEC" ;
– un isoloir, parfois ;

– des carnets à souche de 25 bulletins de vote numérotés et en quantité suffisante ;
– des documents à remplir (procès-verbaux) ;
– des enveloppes spéciales pour la transmission des résultats, des bulletins nuls, de la liste électorale, etc. ;
– des affiches (posters) d'information et de sensibilisation sur la procédure de vote.

Les membres du bureau de vote se sont adressés aux habitants du voisinage du bureau de vote pour obtenir des tabourets ou des bancs ainsi qu'une table, en général en bois, pour pouvoir avoir le minimum de confort pour officier.

Des véhicules automobiles ont été affectés, par l'INEC, au transport des matériels électoraux, ainsi qu'au transport des contrôleurs chargés de vérifier le fonctionnement des bureaux de vote.

2. 4. Les membres des bureaux de vote et les agents de la sécurité publique.

Les observateurs francophones ont constaté que, dans la quasi-totalité des bureaux de vote qu'ils ont visités, les membres des bureaux étaient au nombre de deux (2) : le Président et l'agent qui l'assiste directement (« Poll clerk »). L'agent chargé de l'organisation du passage des électeurs (« poll orderly ») n'était pas présent. Par contre la sécurité des lieux de vote était bien assurée par un ou deux agents de police, assistés parfois par des volontaires civils dénommés "civil defence agents". Les membres des bureaux de vote visités manifestaient une bonne connaissance technique des opérations de vote, rendues familières du fait de la tenue de plusieurs élections dans les jours qui ont précédé le scrutin présidentiel. Toutefois dans quelques bureaux, l'encre indélébile n'a pas été utilisée pour marquer le doigt de l'électeur. D'une manière générale les membres des bureaux n'ont pas pu empêcher aux électeurs de s'en aller après leur accréditation, se contentant de leur rappeler l'heure à laquelle le vote commence. Par ailleurs, ils n'ont pas semblé être préoccupés par l'absence de secret du vote constatée dans tous les bureaux de vote par les observateurs de l'OIF.

2. 5. Les représentants des partis politiques.

Les représentants des deux (2) partis politiques présentant des candidats à l'élection, à savoir le PDP et l'APP (allié de l'AD) étaient en général présents sur les lieux de vote avant le début des opérations. Parfois l'un des deux (2) délégués arrivait en retard ou s'absentait momentanément. En règle générale leur présence était surtout physique car ils ne semblaient pas accorder une attention suffisante aux irrégularités et anomalies qui survenaient parfois. Parmi ceux d'entre eux que les observateurs francophones ont questionné, aucun n'a signalé de problème. Il est à se demander s'ils maîtrisaient la réglementation électorale et s'ils étaient avertis des méthodes et techniques de fraude électorale, alors même que leur présence garantissait la transparence de l'élection.

3. Déroulement du scrutin.

3. 1. Les électeurs

La circulation routière a été interdite le jour de l'élection ce qui a contribué à assurer la sécurité des électeurs, sans toutefois affecter leur mobilité puisque les bureaux de vote étaient proches de leur lieu de résidence.

Dans les bureaux de vote visités par les équipes francophones d'observation, le nombre des inscrits a varié de 250 à 650 par bureau, le cas des bureaux où les électeurs étaient moins de 500 étant le plus fréquent. Les opérations d'accréditation ont drainé une population assez faible d'électeurs, en moyenne 30 à 35% des inscrits. Par contre la quasi-totalité des électeurs accrédités a voté. Le vote s'est déroulé dans le calme et la patience.

Les observateurs de l'OIF ont constaté que les électeurs ne présentaient que leur carte d'électeur à l'exclusion de toute pièce d'identité (et cela en toute légalité). La carte d'électeur ne comportant pas la photographie de son titulaire, des fraudes peuvent s'opérer en cas de perte ou de vol de celle-ci.

3. 2. Les conditions de déroulement du vote.

• La phase d'identification des électeurs, qui est la plus longue (8H à 11H) des phases du processus du vote, a permis de comprendre les enjeux et surtout de relever les manquements et les insuffisances du processus. Les observateurs ont noté, dans la plupart des bureaux de vote, une grande différence entre le nombre d'électeurs inscrits et celui des accrédités.

• La phase du vote étant précédée de celle de l'éducation des électeurs, donnée par le Président du bureau de vote, la délégation a noté que cette phase était respectée, même si elle était souvent menée rapidement et si le temps qui lui était consacré était plutôt insuffisant, de nombreux électeurs étant non instruits.

Par ailleurs, les électeurs ne restant pas sur place, entre ces deux premières phases, il est difficile d'apprécier l'impact de cette éducation sur les électeurs.

L'opération de vote accomplie par l'électeur était rapide : il s'agissait d'opérer un choix entre deux (2) partis . Bien que l'électeur nigérian ait bénéficié, le jour du vote, devant les observateurs de l'OIF, de la liberté d'expression et de choix et qu'il n'a subi aucune pression ou intimidation visible, il y a lieu de faire remarquer que le vote n'a pas été secret car la quasi-totalité des électeurs opéraient leur choix hors de l'isoloir, quant il y en avait un, et en public, en toute fierté et conscience et il ne pliait pas le bulletin avant de l'introduire dans l'urne. L'urne étant transparente sur les quatre (4) cotés, il était loisible à tout un chacun de constater les marques apposées sur les bulletins qui s'entassaient.

• Le dépouillement

Les équipes d'observateurs de l'OIF ont relevé que cette phase a été rapide en raison du nombre peu important des votants. Le dépouillement s'est déroulé en respect des règles prévues par l'INEC et reportées dans le "guide à l'usage des membres des bureaux de vote" et surtout en présence des délégués des partis politiques et des observateurs nationaux et internationaux. Le décompte des voix et les bulletins invalidés n'ont pas fait l'objet de contestations ; les procès-verbaux ont été librement signés par tous les délégués et les membres du bureau de vote.

Les bulletins utilisés et ceux restants ont été mis séparément dans des enveloppes spéciales qui ont été scellées, cachetées et transmises, avec les autres matériels électoraux, au Centre de centralisation des résultats.

• La centralisation des résultats.

Les observateurs francophones ont noté, dans les centres visités, une certaine agitation, en raison du proche dénouement du processus, mais celle-ci fut de faible envergure et cette phase s'est déroulée dans la transparence totale.

• Après avoir observé le déroulement du scrutin, les observateurs francophones se sont rendus au siège des coordinations régionales de l'UNEAS d'Abuja et de Lagos où, accompagnés de leurs collègues d'équipe, ils ont procédé à la remise des documents, commentaires et échanges de vue ont été faits, en cette circonstance, sur les dûment remplis, relatifs à leur observation, aux coordonnateurs régionaux. Quelques premières impressions de l'observation en attendant la réunion de synthèse de l'observation qui devait regrouper toutes les équipes d'observation (sauf celles de l'Union Européenne) opérant dans la zone de la coordination régionale concernée et qui, par ailleurs, permettrait aux observateurs francophones de connaître les autres observateurs internationaux œuvrant sous la coordination de l'UNEAS.

4. Le bilan de l'observation francophone.

4. 1. Les constats

Au total, la délégation de l'OIF a évalué le scrutin présidentiel nigérian comme satisfaisant dans sa préparation et dans son déroulement. C'est ce qu'elle a rapporté dans un communiqué de presse publié le 1er mars simultanément à Abuja et à Lagos, en français et en anglais, initiative qui, par ailleurs, a été fort appréciée. Dans ce communiqué, la délégation a estimé que la phase d'accréditation n'a soulevé aucune difficulté majeure, celle de l'éducation des électeurs a été plutôt occultée, tandis que la phase du vote s'est déroulée dans le calme malgré quelques irrégularités mineures, que la phase de dépouillement s'est faite publiquement, minutieusement et de façon transparente et que la centralisation des résultats a été menée sans contestation de la part des partis politiques.

Détaillant les quelques irrégularités notées, la délégation a souligné les aspects suivants du processus électoral nigérian :

– l'absence de secret du vote, car les choix des électeurs ont été faits en public, hors isoloir, sans discrétion majeure,

– l'absence quasi générale d'isoloirs, affectant le secret du vote ;

– la non application systématique de l'encre indélébile sur l'ongle du pouce de l'électeur ;

– le déroulement du vote en plein air ;

– l'ignorance chez les délégués des partis politiques de leur raison d'être et de leur rôle en matière de contrôle des opérations électorales ;

– le manque d'initiative opérationnelle chez les observateurs locaux, ceux rencontrés par les observateurs de l'OIF n'ayant pas l'œil critique ;

– la fermeture du scrutin avant l'heure, même quand des électeurs accrédités n'avaient pas voté.

Au total, hormis ces irrégularités d'ordre mineur, la délégation a relevé les éléments positifs suivants :

– la bonne connaissance technique, par les membres des bureaux de vote, de leurs tâches ;

– la bonne participation au scrutin, à niveau relativement égal, des électeurs et électrices, ainsi que leur sens élevé des responsabilités ;

– la présence et la neutralité des agents de la sécurité publique ;

– l'atmosphère paisible et cordiale dans les bureaux de vote ;

– la coordination correcte des activités des sections régionales et locales de l'INEC ;

– la présence d'observateurs locaux et internationaux dans les bureaux de vote de la plus grande partie des circonscriptions électorales du pays.

La délégation a noté, également, que la fin du scrutin, marquée par la conférence de presse de l'INEC à Abuja, à laquelle l'équipe francophone d'observation a pris part et au cours de laquelle les résultats du scrutin ont été annoncés, s'est déroulée sans incident majeur.

La délégation a obtenu la plupart des communiqués de bilan d'observation publiés par les grands groupes d'observation présents au Nigeria. Les textes de ces communiqués figurent dans les annexes du présent rapport.

4. 2. Le communiqué du 1er mars 1999 (texte du communiqué)

« Dans l'esprit de la » Résolution n° 3 portant sur l'accompagnement par La Francophonie du processus de démocratisation au Nigeria ", adoptée par la Conférence Ministérielle de La Francophonie, à Bucarest, en décembre 1998, et sur l'invitation des Autorités Nigérianes adressée à la Communauté internationale, Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de La Francophonie, a décidé de l'envoi d'une mission francophone d'observation de l'élection présidentielle du 27 février 1999, au Nigeria.

La délégation francophone, composée de cinq (5) membres, a œuvré dans le cadre de la coordination de l'observation internationale des élections confiée à l'ONU et mise en œuvre par le Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies (UNEAS) à Lagos. Elle a séjourné au Nigeria, du 23 février au 4 mars 1999.

La délégation francophone, conjointement avec d'autres observateurs internationaux, sous la coordination de l'UNEAS, s'est répartie en trois équipes d'observation, déployées à Abuja (1 équipe) et à Lagos (2 équipes).

Ces équipes ont visité au total 41 bureaux de vote (19 à Abuja et 22 à Lagos), en zones urbaine et rurale. Elles ont aussi assisté aux opérations de centralisation de résultats dans trois centres prévus à cet effet.

Sur le déroulement des opérations électorales, la mission a fait les constatations suivantes :

1. La préparation du scrutin a été, d'une manière générale, satisfaisante, à en juger à travers le bon déroulement du scrutin. En effet, les membres des bureaux de vote ont mené les tâches qui leur ont été confiées de manière professionnelle. Les partis politiques concernés directement par la consultation (APP et PDP) ont désigné des représentants qui ont assisté aux opérations électorales. Les observateurs, locaux et internationaux, ont eu libre accès aux bureaux de vote et ont suivi le déroulement des différentes phases du vote.

2. Les observateurs de La Francophonie ont apprécié les cinq phases, ci-après, du déroulement du scrutin :

a) **La phase d'accréditation des électeurs** s'est tenue, sans aucune difficulté, de 8h à 11h, dans de bonnes conditions, en général.

b) **La phase de l'éducation des électeurs** prévue pour se tenir entre **11 h et 11h 30**, et devant permettre au Président du bureau de vote d'expliquer aux électeurs accrédités la procédure du vote proprement-dit, a été, généralement occultée.

c) **La phase du vote, de 11 h 30 à 14 h 30**, concernait les électeurs accrédités. Le vote s'est déroulé dans le calme. Il a été noté quelques irrégularités, toutefois, mineures : utilisation non systématique de l'isoloir et de l'encre indélébile ; les bulletins étaient souvent introduits dans l'urne sans avoir, au préalable, été pliés.

d) **La phase du dépouillement des votes** a commencé dans quelques bureaux de vote avant 14 h 30, contrairement aux prescriptions de l'INEC - Independant National Electoral Commission, (CENI). Dans l'ensemble, cette phase s'est déroulée, publiquement, dans de bonnes conditions et de façon transparente.

e) **La centralisation des résultats** a eu lieu le même jour et a pris fin entre 17 et 18 heures dans les trois centres visités par les observateurs de l'Organisation Internationale de La Francophonie. Elle n'a donné lieu à aucune contestation de la part des représentants des partis politiques qui ont, pour la circonstance, contresigné les procès-verbaux établis par les responsables des Centres.

Par ailleurs, les observateurs francophones ont apporté leur contribution à l'observation internationale, d'une part, en remettant au Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies à Lagos (UNEAS) les documents et informations relatifs à leur observation et, d'autre part, en participant aux différentes séances d'évaluation organisées, à cet effet.

En conclusion, la délégation de La Francophonie estime que l'élection présidentielle du 27 février 1999 s'est déroulée dans d'assez bonnes conditions et dans la liberté, la transparence et le calme. Elle tient à préciser que les quelques imperfections signalées, ci-dessus, n'entachent pas fondamentalement la régularité du scrutin. Le vote du 27 février reflète de manière crédible la volonté exprimée par le peuple nigérian dans son choix.

Enfin, la mission francophone d'observation de l'élection présidentielle au Nigeria félicite les Autorités politiques, les institutions et acteurs impliqués dans la préparation et le déroulement de la consultation électorale, dont l'INEC (CENI), et le peuple Nigérian, pour la réussite du scrutin, due à leur foi dans le processus de démocratisation en cours dans leur pays.

Fait à Abuja, le 1er mars 1999 »

4. 3. Evaluation de l'observation internationale coordonnée par l'UNEAS

Le 3 mars 1999, une réunion d'évaluation a regroupé les observateurs internationaux du Canada, du Japon, de la Norvège et de l'OIF et les responsables de l'UNEAS, en vue, d'une part, de faire l'évaluation critique des prestations logistiques de l'UNEAS et, d'autre part, de procéder à la synthèse des rapports techniques d'observation rédigés par les équipes déployées sur le terrain.

Les observateurs de l'Union Européenne, ayant leur séance d'évaluation propre, n'ont pas été associés à ces travaux.

Les prestations logistiques de l'UNEAS ont été jugées, dans l'ensemble, de bonne qualité ; des suggestions, en vue de leur amélioration, ont été faites.

La synthèse de l'observation fait ressortir les points majeurs suivants :

1) l'élection s'est déroulée en général dans le calme. Dans trois localités de l'Etat du Delta, l'élection n'a pas eu lieu le jour du vote pour des raisons relevant de la sécurité publique ;

2) le taux de participation, bien que plus élevé que celui des élections parlementaires, n'a pas été, en général, important ;

3) les procédures de vote, dans l'ensemble, n'ont pas été toujours respectées. Il y a eu des irrégularités mineures un peu partout. Des irrégularités majeures ont été relevées dans certaines localités où elles ont été commises largement ;

4) le manuel à l'usage des membres des bureaux de vote a été reproduit en grande quantité et distribué partout à travers le pays ;

5) il a été constaté et relevé des différences significatives entre le nombre des électeurs inscrits, le nombre des électeurs accrédités et le nombre des suffrages exprimés et ce, malgré le faible taux de participation signalé par tous les observateurs ;

6) les irrégularités mineures constatées sont essentiellement :

– les électeurs accrédités ne sont pas restés sur les lieux de vote, contrairement aux prescriptions légales. Ils ont, pour certains, pu se faire accréditer à nouveau, dans d'autres bureaux de vote ;

– les procédures relatives à l'accréditation n'ont pas été généralement suivies.

7) les irrégularités majeures relevées sont :

– l'absence de secret du vote, malgré l'existence de l'isoloir dans certains bureaux de vote ;

– les urnes sont placées de telle manière qu'on arrive à identifier sans grande difficulté, le choix des électeurs ;

– les fraudes. Trois modalités de fraude ont été fréquemment utilisées : les votes multiples, les bourrages d'urnes et les gonflements de résultats. Les fraudes ont été constatées surtout dans le sud du pays (Port-Harcourt).

Aucun communiqué ou rapport de l'observation menée sous la coordination de l'ONU n'est prévu ; par contre, les constats et opinions formulés par les observateurs de la coordination ont été transmis à l'INEC qui les examinera et appréciera leur valeur contributive.

5. Réactions des partis politiques

L'INEC a proclamé, le 1er mars 1999, les résultats du scrutin présidentiel et déclaré élu le général Obasanjo, candidat du PDP.

La consultation électorale présidentielle a connu des irrégularités : ces irrégularités ont été qualifiées de mineures dans l'ensemble. Il y a sept (7) millions de voix de différence entre les deux candidats et il est difficile que les irrégularités notées puissent modifier de façon spectaculaire les résultats obtenus par chacun des candidats et donner lieu à une remise en cause de la consultation dans son ensemble.

M. Olu Falae candidat de l'alliance APP/AD a contesté les résultats annoncés par l'INEC arguant, pour ce faire, que de nombreuses fraudes massives avaient entaché le scrutin. Il a affirmé que l'élection présidentielle était "une non-élection" et a décidé de déposer des recours auprès des juridictions aux fins de son annulation .

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Conclusions

La décision du Secrétaire Général de la Francophonie d'envoyer une mission d'observation à l'occasion de l'élection présidentielle du 27 février 1999 au Nigeria est une mesure qui réaffirme les liens unissant la Francophonie au Nigeria, rappelés récemment par la Résolution n° 3 portant sur l'accompagnement par la Francophonie du processus de démocratisation au Nigeria adoptée par la Conférence Ministérielle de la Francophonie tenue à Bucarest, en décembre 1998.

Cette démarche constitue, par ailleurs, une initiative importante visant à soutenir la volonté du Nigeria de retourner à la vie démocratique et d'organiser des élections pluralistes, libres et transparentes.

La mission francophone après avoir participé à l'observation internationale de l'élection présidentielle nigériane est convaincue que cette élection fera date dans le processus de démocratisation initié par le Gouvernement militaire du Nigeria.

Au terme de son observation, la mission francophone se félicite de constater que :

– le programme de transition annoncé par le général Abubakar est, en ce qui concerne la tenue d'élections libres et transparentes, entièrement respecté. En effet, toutes les élections programmées et confiées à l'INEC se sont effectivement déroulées ;

– un large consensus s'est dégagé au sein des institutions politiques et de la classe politique nigérianes quant à l'organisation de ces élections ;

– la Communauté internationale a apporté un soutien important dans la tenue des élections au Nigeria, dont elle a, par ailleurs, observé le déroulement ;.

– les campagnes électorales et les opérations de vote se sont généralement déroulées dans le calme et de façon démocratique, selon les résultats des observations menées par la Communauté internationale.

La mission francophone d'observation estime que le peuple du Nigeria a manifesté sa volonté de soutenir le programme de transition et d'y adhérer en prenant part, dans le calme et en moins de trois (3) mois, à quatre (4) consultations électorales, démontrant ainsi sa croyance et sa confiance dans les valeurs démocratiques et dans l'avenir de son pays.

La délégation de l'OIF tient à souligner l'attitude responsable et le respect des institutions légales et électorales dont ont fait montre les candidats, les partis politiques et les électeurs.

Le scrutin du 27 février, au Nigeria, est apparu comme le point culminant d'un processus électoral techniquement bien organisé et préparé et reflétant le choix d'un peuple pour le passage de manière pacifique à un régime politique dans le respect de la légalité.

L'objectif assigné à l'INEC semble atteint ; il reste à souhaiter que ce processus, tel qu'il a été enclenché, se renforce et qu'il puisse permettre à ce grand pays de retrouver sa place sur la scène régionale et internationale.

2. Recommandations

A l'issue de leur mission, les membres de la délégation francophone formulent les recommandations suivantes :

– les élections prévues ayant effectivement eu lieu, il serait souhaitable qu'il en soit de même des autres mesures et promesses contenues dans le programme de transition à savoir, entre autres, la promulgation de la Constitution, l'installation des Autorités politiques nouvellement élues et le retrait définitif de l'Armée de la scène politique. Ainsi, le Nigeria pourra s'engager résolument dans le processus de démocratisation et de construction de l'Etat de droit et assurer la promotion de son développement économique et social. La délégation recommande à l'OIF d'apporter son appui aux Autorités Nigérianes dans leur combat pour la démocratie ;

– compte tenu des relations de coopération multiformes existant entre le Nigeria et la Communauté francophone, il serait opportun que l'OIF assure une présence significative lors des grands événements politiques devant marquer, dans ce pays, la consolidation et le développement du processus de démocratisation et de construction de l'Etat de droit ;

– les interventions de la Francophonie, dans ces domaines, gagneraient à être réalisées en synergie avec des Organisations Internationales, partenaires de l'OIF, œuvrant dans les mêmes domaines .

La mission

COMMUNIQUE N° I

COMMUNIQUE OF THE FRANCOPHONE OBSERVER MISSION ON THE PRESIDENTIAL ELECTION IN THE FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA ON 27 FEBRUARY 1999

In accordance with Resolution N° 3, adopted in December 1998, in Bucarest, by the Ministerial Conference, endorsing the Francophonie presence in the process of democratisation in Nigeria and in response to the invitation from the Nigerian Authorities to the International Community, H.E. Dr. Boutros Boutros-Ghali, the Secretary-General of the International Organisation of the Francophonie decided to dispatch a francophone mission to observe the Presidential election of 27 february 1999, in Nigeria.

The francophone delegation composed of 5 members worked within the framework of the coordination of the international observation of elections entrusted to the United Nations and carried out by the United Nations Electoral Assistance Secretariat (UNEAS), in Lagos and Abuja. The mission stayed in Nigeria from 23 february to 4 March 1999.

The francophone delegation with some other international observers were jointly divided into three observation groups in coordination with UNEAS. Operating in teams of two, one group was deployed in Abuja and two groups were deployed in Lagos.

The three groups visited a total of 41 polling and counting stations (19 in Abuja and 22 in Lagos), in urban and rural areas. They also monitored the collation of the ballot results at three Ward and Local Government centres.

On the basis of these observations on 27 February, the mission wishes to make the following comments :

1. On the preparation of the voting

Judging from the smooth and open process, it was, in general, satisfactory. In fact, the polling officials were dedicated in their work in a professional manner. Party agents and domestic observers were present at polling stations. International and national observers had the freedom of access to information and sites during the different phases of voting.

2. The francophone observers have appreciated the following five phases of the development of voting :

a) The **phase of accreditation** was carried out without difficulty from 8 to 11 a.m. and mostly in good conditions.

b) The **phase of educating the voters** expected to take place between 11 and 11.30 a.m., in order to allow the Presiding Officers of polling stations to explain to the accredited voters the procedures to follow promptly in voting has gone smoothly.

c) The **phase of voting** from 11.30 to 2.30 p.m. which concerns the accredited voters. The voting process went on smoothly and in a calm atmosphere. However, there have been some minor irregularities such as using non systematic ways of ensuring the secrecy of vote, indelible ink, and ballot papers were not inserted folded in ballot boxes.

d) The **phase of counting** the votes started in some polling stations before 2.30 p.m. contrary to the regulations put by the Independent National Electoral Commission (INEC). Nevertheless, this phase was conducted openly and in full transparency.

e) The **collation process of the ballot results** at the Ward and Local Governement Area Centres went on the same day from 5 to 6 p.m. in the three centres visited by the observers of the International Organisation of the Francophonie. Party representatives who were present had nothing to contest and they have signed the official report prepared by the the Centres's Officials.

Moreover, the francophone observers have contributed in the international observation process, by handing over to the UNEAS the documents and information related to their observation, and by participating at different evaluation, briefing and debriefing meetings, to that effect.

In conclusion, the Francophone delegation is of the opinion that the presidential election of 27 February 1999, has been carried out in conditions of freedom, transparency, and in a calm atmosphere. The delegation also considers that the minor irregularities, witnessed during the election process, will not, basically, affect the overall outcome of the election The result of the election on 27 February 1999, reflects, in a credible manner, the will expressed and choice manifested by the Nigerian people.

Finally, the Francophone Observer Mission on the presidential election in the Federal Republic of Nigeria of 27 February 1999, would like to congratulate the political authorities, the institutions, the INEC and those who took charge of the

preparation, the conducting of the electoral consultation and above all the Nigerian people for the success of the election which was motivated by their firm belief in the process of democratisation in their country.

Abuja, March 1st, 1999
The Mission

COMMUNIQUÉ N° II

THE EUROPEAN UNION OBSERVER MISSION TO THE FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA

STATEMENT BY AMBASSADOR HANS-GÜNTER SULIMMA SPOKESMAN, EU OBSERVER MISSION 28TH FEBRUARY, 1999

The member states of the European Union and the Commission despatched more than 100 observers to follow the Presidential election on 27th February, 1999. Teams were deployed in every state and in the Federal Capital Territory and operated within the framework of the international effort to support the election process, co-ordinated by the United Nations. This high number reflects the importance that the European Union attaches to the democratic transition in Nigeria and their relations with this country. The European Union supported the transitional electoral process, contributing technical and direct assistance amounting to a total of $ 4 million. Assistance was given both to the Independent National Electoral Commission and to the Transition Monitoring Group of local Nigerian observers, and through the provision of 100 election observers.

On election day, teams of observers witnessed the setting up and opening of polling stations, the accreditation of registered voters and the casting of votes at more than 900 polling stations. They also observed the conduct of nearly 200 counts and monitored the collation of the ballot results at ward and Local Government Area centres.

On this basis we wish to make the following comments :

We were once again impressed by the dedication of polling officials and the openness of the process. Party agents and domestic observers were present at many polling stations and played a positive role. In many parts of the country, we witnessed fewer technical difficulties and minor irregularities in the process than during the National Assembly elections, although in some areas a deterioration was noticed. We would like to commend the positive and energetic efforts of the Independent National Electoral Commission during the past week to improve the process in response to our recommendations and those of other international observers after the National Assembly polls. We hope that a future electoral commission will play a similarly important and constructive role in Nigeria's subsequent elections. We also would like to praise the performance of most Presiding Officers, although we must once again note that in many areas the process of voting was far from secret.

The atmosphere at most polling stations was open and our observers received an almost uniformly friendly welcome. Many minor irregularities were observed. Few polling stations, for example, had screens to permit the casting of ballots in secret, and many ballot boxes were not locked. More serious irregularities were encountered in a few localities. We have no proof, however, that there was a systematic attempt to rig the results at state or national levels. Nevertheless, we are seriously concerned. Attempts to stuff ballot boxes with pre-marked votes were discovered in several polling stations in Abuja, Adamawa, Kano, Kaduna, Niger and Plateau State. In Kwara, Lagos and parts of Niger, we consider that the number of voters accredited was suspiciously high.

Widespread serious irregularities were also noted in Benue, Bayelsa, Ondo and Rivers.

Overall, the turnout of voters was slightly righer than at the National Assembly elections (although lower than our expectations). The organisation and technical conduct of the election demonstrated an improvement in many parts of the country, and the polls proceeded peacefully and without trouble in the vast majority of polling stations.

We judge that the result of the election on 27th February, 1999, reflects the wishes of the Nigerian people, marking the final and most important electoral stage in the transfer of power to a democratically elected civilian government after more than 15 years of military rule. We hope that all the people of Nigeria will unite and accept this result. We have reason to believe that the military government is serious in its intentions to hand over power to a democratically elected civilian government on 29th May. We believe that the elections portend a new, more prosperous and democratic era for the people and leaders of Nigeria. We hope that Nigerians will be rewarded with a bright future that will also reinforce the good relations between Nigeria and the European Union.

The observer groups of Canada, Norway and Japan, who deployed 13 teams in active collaboration with the European Union, co-ordinated by the United Nations, wisch to associate themselves with this statement.

COMMUNIQUÉ N° III

COMMONWEALTH OBSERVER GROUP
NEWS RELEASE
1 MARCH 1999

INTERIM STATEMENT BY SIR KETUMILE MASIRE, CHAIRMAN OF THE COMMONWEALTH OBSERVER GROUP, ON THE NIGERIAN PRESIDENTIAL ELECTION 1999

The Commonwealth Observer Group congratulates Nigerians on the completion of the electoral stages for transition from military to democratic government. Nigeria's return to democraty will be a significant step not only for Nigeria but for Africa and for the wider international community.

The Commonwealth has observed each of the electoral phases of the transition programme. Teams from the Commonwealth Secretariat had been present for the Local Government Council elections in December 1998 and the State Assembly and Governorschip elections in january 1999. A full Commonwealth Observer Group consisting of 23 Observers plus a Secretariat team of 11 had been in Nigeria since 12 February and had deployed to all 12 of INEC's regional divisions for both the National Assembly and Presidential elections.

We are aware that neither electoral process was perfect. The Commonwealth Observer Group had observed a number of deficiencies in the conduct of the polls, both technical/logistic and of a more serious nature. In the first category were such matters as shortages in voting materials and the poor layout of many polling stations, improper folding of ballots, failure to lock ballot boxes, and the non-use of indelible ink. These and other procedural deficiencies contributed to a lack of secrecy of the ballot, which, despite improvements over the transition period, continued to be a matter of serious concern. We are also of the view that the complicated and prolonged accreditation and voting process was not fulfilling its stated intent as it had not been strictly applied at a majority of polling stations. All of these matters were recommended for future attention by the Independent National Electoral Commission (INEC).

We are conscious of other serious irregularities in some regions which cannot be overlooked. In particular, there were occasions where the validity of ballots cast and returns submitted were questionable. Such matters should be thoroughly investigated, and action taken where wrong-doing could be proved.

We do not wish, however, to give the impression that INEC has failed in its responsabilities. To the contrary, INEC has performed most creditably and the transparency of the system it administered has been especially laudable. The majority of INEC's officers carried out their functions with integrity, but some let them down. In this respect, we feel that future INEC should devote greater care in the selection and training of its polling officials.

We would like to stress that it is important to remember that political parties too have duties and responsabilities in an electoral process. Both they and the Electoral Commission are equal partners in the delivery of a credible process.

The question pertaining to the legitimacy of the polls therefore becomes one of the scale of reported irregularities. It has been our impression that while there were serious shortcomings, these were not so widespread as to call into question the final outcome. In spite of the observed irregularities and the low turnout of voters in some areas, we believe these factors do not necessarily invalidate the process as a whole.

We cannot end our mission without making mention of the need to finalise the constitutional basis for the completion of the transition process. We urge the Nigerian Government, without delay, to promulgate its constitution to provide the necessary framework for the rule of law.

Nigeria has in place many elements of democratic government. It remains only to install those elected to office throughout the transition programme. Then it will be the responsibility of the new government to respond to the trust placed in it by the people and to govern on behalf of all Nigerians.

Finally, we wish to record our thanks to all those Nigerians who wade our delegation welcome and assisted us in fulfilling our mission. In particular, we thank the Chairman of INEC and his organisation for their support.

The Commonwealth Observer Group will complete its full Report before leaving Nigeria. That report will be submitted to the Commonwealth Secretary-General, thence to the Government of Nigeria, the Independent National Electoral

Commission, Nigerian political parties, and subsequently to all Commonwealth governments. It will then become a public document.

COMMUNIQUE N° IV

PRESS RELEASE

STATEMENT BY LEADER OF THE O.A.U. OBSERVER GROUP TO THE NIGERIAN ELECTIONS ON THE CONDUCT OF THE PRESIDENTIAL ELECTIONS

As part of its continued mandate, the OAU Observer Group to the Elections in Nigeria, deployed 76 Observers drawn from 18 African countries, to observe the Presidential elections in Nigeria conducted on 27 February 1999. This deployment is a clear demonstration of the OAU's desire to ssupport the laudable and bold efforts deployed by the head of State of the Federal Republic of Nigeria, H.E. General Abdulsalami Abubakar and the people of Nigeria. As had been done during last week's National Assembly Elections, OAU Observers were deployed to Abuja, Lagos, Kano, Kaduno, Calabar, Ibadan and Enugu. All in all, 32 OAU Teams, operating in teams of 2 or 3, observed the Presidential elections.

The OAU Observers monitored all the election activities and initial reports received from these Observers reflect a generally peaceful and well organized polls. The day has been encouraging and the turn out has considerably improved from what was observed last Saturday. We have all been impressed by the continued dedication to duty and the conduct of the Independent National Electoral Commission (INEC), and like any other election, there were some localised short comings and it is our belief that INEC will take these issues into account in subsequent elections.

Given Nigeria's recent history and the urgent need to see the return to an elected Civilian Government, these elections have surpassed all our expectations. They have afforded our OAU Observers an opportunity to learn from and impart some of their experiences to the Nigerian Electoral Officials.

In my capacity as the leader of the OAU Observer Group, I wish on behalf of the OAU to congratulate the people of Nigeria for the way they have undertaken to exercise their democratic right, to chose who will govern them for the next four years. Indeed, the people of Nigeria have spoken and we all await the outcome of this process. We should all respect that vote, it is important for Nigeria and for the stability and development of the sub-region and for Africa as a whole. An election is only the beginning on the long road to meet the people's expectations.

I wish to highlight the fact that this statement is only preliminary as the OAU Observer Group to the Elections in Nigeria will be issuing its full and complete statement on the conduct of the Presidential elections soon.

H.E. ALI HASSAN MWINYI
LEADER,
OAU ELECTION OBSERVER GROUP
TO THE NIGERIAN ELECTIONS

COMMUNIQUE N° V (A)

NEWS RELEASE

STATEMENT OF THE CARTER CENTER/NDI INTERNATIONAL OBSERVER DELEGATION TO THE NIGERIAN PRESIDENTIAL ELECTION

FOR IMMEDIATE RELEASE MARCH 1, 1999

The Carter Center and the National Democratic Institute (NDI) offer this statement on the February 27 presidential election in Nigeria, to supplement the preliminary statement of February 28.

– The delegation commends the strong, widespread support of Nigerians for a rapid transition democratic civilian rule.

– The delegation recognizes the commitment of the Head of States to move forward with a transition program, including the handover of power to civilian authorities on May 29.

– Although there were many positive aspects of the presidential election, notably the peaceful conduct of polling, we are greatly concerned about evidence of serious flaws in the electoral process in certain areas of the country.

– Such problems as we observed in election process, and any grievances, can best be addressed within the context of democratic procedures and the rule of law.

– We support Nigerian and international efforts to develop democratic institutions and to strengthen political and civic organizations at local, state and federal levels.

The Carter Center NDI Delegation and its Work

The delegation was led by former US President Jimmy Carter, former Niger President Mahamane Ousmane and retired US General Colin Powell, and included elected officials, and politicals leaders, regional and election experts from 10 countries in Africa, Asia and North America. We were invited to participate as international observer by Head of State General Abdulsalami Abubakar and the Independant National Election Commission (INEC). Throughout the process we received full cooperation and support from the government, INEC, Nigerian political parties and non-governmental organizations that monitored the electoral process.

For the Presidential election, the 66-members delegation visited polling and collation centers in 20 states and the Federal Capital Territory of Abuja. The delegation visited 335 polling stations, in 112 wards in 61 Local Government Areas, in all six zones of the federation. Delegates also observers collation processes at 33 Ward, 20 Local Government, and 6 State levels. Our observers coordinated with international and domestic observers in each state and met with a cross section of Nigerian politiccal party leaders, election officials, and representatives of non-governmental organizations.

The delegation's mission is intented to assess in an impartial and non-partisan manner the evolving political environment, to offer an report on the presidential election, and to demonstrate the support of international community for Nigeria's developing democratic process. Although the international community may well play an important role in supporting Nigerian democracy, it will ultimately be the people of Nigeria who will determine the legitimacy of the elections and the transition process.

Transition from Military Rule

This election represents the final electoral step in the process of transition from military rule to civilian government. Throughout this process The Carter Center and NDI have been impressed by the determination of Nigerian throughout the federation to realize democratic government. The Nigerian people have expressed their desire for a rapid end to military rule, both through voting and through other forms of popular expression, including the media and public forums. In addition, we are encouraged by the firm commitment of the present military government to adhere to their transition schedule and to achieve a prompt handover to civilian rule on May 29.

Conduct of the Election

We noted many positive elements of the election process, including the peaceful conduct of the balloting and the pre-election campaign, the general lack of intimidation of voters, and the thorough and coverage by the Nigerian media. In addition, in many locations the voting process followed INEC procedures. We also wish to commend many INEC officials, party agents, security officers, and local government officials who helped to ensure proper conduct of the elections in these

localities. Millions of Nigerian voters also showed patience and commitment in following procedures and taking the time to cast ballots.

Although there were many positive features of the presidential election, members of delegation also observed a number of serious malpratices in certain places. These included :

Inflated vote returns – At polling sites in at least nine states, particularly in the South-South zone, we observed turnout that was sharply lower that reported at a statewide level. In general, our observers estimated participation averaging twenty percent at the polling stations we visited. We also observed a distressingly low participation of women voters in many areas. In some places, the reported figures appeared to be so inflated that it was impossible to ascertain who actually won the election in that area.

Ballot box stuffing – Several observers witnessed instances of ballot box stuffing, including cases of ballots marked by the same persons' fingerprint, or neatly stacked in sequential order inside the boxes.

Altered results – In many instances, observers recorded low numbers of accredited voters or few voters at polling stations, sometimes less than 10 percent of those registered. During the counting and/or collation processes later in the day, however, they found that these same polling stations, or adjacent polling stations, reported considerably higher numbers of voters, sometimes 100 percent. Usually, the voters in these polling stations were entirely for a single party. In several wards, we noted that a few polling units with extremely high returns could determine the outcome for the entire ward. Observers saw apparent instances where inflated tally sheets were substituted for the original sheets at counting centers. At many polling stations where we witnessed irregularities, it appeared that party agents and/or polling officials were involved in malpractices.

Disenfranchisement of voters – Observers noted some wards where voters were denied their opportunity to vote because ballots were delivered at the end of polling and in insufficient numbers.

– Another matter of concern was inconsistent application of INEC procedures. These included : the lack or non-use of indelible ink at many polling stations, failure to ensure ballot secrecy, late poll openings, and a failure to adhere to a separate accreditation process. This was seen in most areas. However, the delegation made a clear distinction between those procedural difficulties that did not appear to have an adverse effect on the conduct of this election, and those malpractices which clearly distorted the poll results in some localities.

Resolving Electoral Disputes

While we witnessed a number of abuses, the delegation has no systematic evidence indicating that these abuses would have affected the overall outcome of the election.

Nevertheless these abuses have substantially compromised the integrity of the process in the areas where they occurred. We would hope that any credible and documented allegations of electoral violations will be investigated by the appropriate authorities.

It is essential that any grievances related to this election be decided according to the rule of law in a transparent manner, and through those procedures that are consistent with democracy.

COMMUNIQUÉ N° V (B)

NEWS RELEASE

PRELIMINARY STATEMENT OF THE CARTER CENTER/NDI INTERNATIONAL OBSERVER DELEGATION TO THE NIGERIAN PRESIDENTIAL ELECTION

FOR IMMEDIATE RELEASE FEBRUARY 28, 1999

The Carter Center and the National Democratic Institute (NDI) offer this preliminary statement on the February 27 presidential election in Nigeria. A more detailed report will be made available at a 10 AM press conference tomorrow following further releases of election results, a more detailed analysis of the observations of our delegation, and of the information collected from the thousands of Nigerian election observers. Our 66-member delegation visited polling stations and collation centers in 20 states and the Federal Capital Territory of Abuja.

The Carter Center/NDI delegation included elected officials, political leaders, regional and election experts from ten countries in Africa, Asia and North America. The delegation is led by former US President Jimmy Carter, former Niger President Mahamane Ousmane and retired US General Colin Powell. We were invited to participate as international observers by Head of State General Abdulsalami Abubakar and the Independant National Election Commission (INEC). During the entire process we received complete cooperation and support from the government, INEC, Nigerian political parties and non- governmental organizations that monitored the electoral process.

The Carter Center/NDI have made previous reports of their observations of local, state and national assembly elections to INEC and to the major political parties, including expressions of concern about irregularities witnessed in the national assembly elections of February 20.

Based on our observation of presidential election of February 27, the delegation noted a number of positive aspects of the process :

– The delegation recognizes the commitment of the Head of State to move forward with the established transition program, including the handover of power to elected civilian authorities on May 29.

– The delegation believes that the Chairman and members of INEC and most polling officials made efforts to ensure the integrity of the election.

– Our delegation was also impressed by the efforts of political parties and civic groups to increase confidence in the election. In addition the delegation was heartened by the generally peaceful nature of the campaign and voting process.

Finally, and most important, our delegation wants to acknowledge the Nigerian voters, regardless of whom they voted for, who gave voice to the people's overwhelming desire to bring about an end to military rule, and the restoration of civilian government, that can begin to build a democratic system at all levels based on accountability, transparency, and the rule of law. These democratic aspirations are the real meaning of the election.Nigerians must therefore now focus attention on the serious challenges that lie ahead, including the need for civilian oversight of the military, constitutional reform, and public integrity by elected officials and institutions at all levels of government. If these steps are not taken, Nigerian citizens may quickly lose confidence in the transition process.

Despite positive developments in the election, our delegation members and others witnessed serious irregularities and/or overt electoral fraud in a number of states. These problems included ballot box stuffing, inflated vote tallies, and manipulation of results. It appearead that many of these electoral abuses were a result of collusion between polling officials and party agents and operatives.

At many polling sites in these places, the serious abnormalities that were observed made it impossible to ascertain the number of voters who actually participated or whether ballots were counted accurately. In some cases, after only a few voters were observed at polling stations, more than 80% were later alleged to have voted, and the votes counted were overwhelmingly in favor of one of the two candidates.

While at this time the delegation has no evidence indicating that the electoral abuses would have affected the overall outcome of the election, they, nevertheless, compromised the integrity of the process in the areas where they occurred. Regrettably, these electoral malpractices were similar to those observed by our delegation during the February 20 National Assembly elections. INEC should investigate all documented reports submitted to it, and those responsible should be held

accountable according to the law. Nigerians need to be reassured of the country's continued progress toward a genuine democratic society in which their rights are respected.

As noted above tomorrow the delegation will issue a more detailed assessment which will include a series of recommendations on ways to strengthen the election process and enhance confidence in the transition to democratic rule in Nigeria.

The delegation wishes to express its appreciation to all Nigerians who contributed to the delegation's work. NDI and The Carter Center reaffirm their commitment to assisting Nigerians seeking to build and consolidate democratic values, practices, and institutions in their country.

COMMUNIQUÉ N° VI

NEWS RELEASE

INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE (IRI)
IRI OBSERVES NIGERIAN PRESIDENTIAL ELECTION

FOR IMMEDIATE RELEASE SUNDAY, FEBRUARY 28, 1999

LAGOS NIGERIA – The International Republican Institute (IRI) today said that despite troubles plaguing Saturday's presidential election, the vote was an important step in the transition process from military rule to civilian government.

IRI delegation leader U.S. Representative ED Royce (R-CA), said "The story here is the end of military rule in Africa's most populous nation. This transition is critical for the stability and democratization of the region. In order for Nigeria to join the family of democratic nations a new government must take office peaceably and govern in a transparent, responsive manner."

In a preliminary statement, IRI praised Nigerians who chose to vote, the peaceful conduct of the balloting, the commitment of the current government, including General Abubakar, to the democratic transition. IRI also praised the Independent National Election Commitee (INEC) for its quick voter education regarding the Alliance for Democracy party's place on the ballot.

However, IRI witnessed serious irregularities. Such problems cannot be condoned and must be eliminated in future elections. Five of 10 IRI teams observed ballot manipulation, including similarly marked ballots removed from the ballot box sequentially and visible voter turnout that did not seem to match the final ballot count. Ballot secrecy was lacking and voter turnout was disappointing. IRI suggested more effective training of poll workers by INEC. The well intentioned but impractical split accreditation and voting process should be changed.

IRI fielded a bipartisan team of more than 40 foreign policy, campaign, and Africa specialists including co-leaders General Colin Powell, U.S. Representative Donald Payne (D-NJ), and former Senator Nancy Kassebaum Baker. IRI observed the previous three rounds on December 5, January 9, and February 20 and observed Saturday's election in Lagos, Ogun, Nassarawa, Delta, Akwa-Ibom, Jigawa, Dutse, Rivers, and Niger states.

IRI is a U.S.-based non-profit organization dedicated to advancing democracy worldwide. IRI has conducted 70 election observation missions around the world. These missions have created an internationally recognized reputation for impartiality and professionalism in the analysis of this fundamental democratic practice.

INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE
PRELIMINARY STATEMENT
NIGERIA'S FEBRUARY 27, 1999 ELECTIONS

In a historic vote Saturday, Nigerians chose a transition from military rule to civilian an important step in the transition process.government. IRI believes that, despite troubles plaguing the election, yesterday's vote was IRI noted a number of positive aspects to the election :

• Nigerians who chose to vote should be praised for their courage and faith in a democratic future for their country.

• The Independent National Election Commission (INEC) mounted a successful voter education campaign on last-minute changes regarding the Alliance for Democracy's place on the ballot. INEC is also to be praised for staffing and equipping more than 110,000 polling units in the short time avai- lable. The helpful attitude of INEC's local administrators, many of them women and teachers, towards voters and international observers also deserves praise.

• Political parties participated in the electoral process, and more tolerance than might have been expected existed between them.

• The current government, led by General Abubakar, initiated Nigeria's democratic transition, including a freer press. Nigeria's military remained in the barracks and overtly outside the political process.

Nigeria's path to democracy must include respect for human rights, the rule of law, and transparent and responsive government. Absent such developments, Nigerians will quickly grow cynical about this weekend's first steps towards democracy. One of the essential features of a democratic system must be elections in which the people have confidence. A major goal of the new government must be to break the patterns of the past. Among the issues that must be addressed are serious irregularities and problems that have occurred in the election process thus far :

• Corruption of the electoral system enabled ballot box stuffing that was discovered by five of IRI's 10 monitoring teams. The new government should hold accountable those responsible for these transgressions of the election law.

• A lack of secrecy existed in the marking and casting of ballots, enabling voter intimidation. Inexpensive ballot booths and opaque ballot boxes (to replace clear boxes intended to discourage ballot stuffing) that are used in other countries should be introduced into Nigeria’s electoral system.

• The well-intentioned but unusual and impractical split accreditation and voting processes should be changed.

• Voter turnout was disappointing, given the historic nature of this election.

• Training of local INEC officials steadily improved during the three elections beginning

in December, but still proved inadequate by Saturday's balloting.

• INEC does not include polling station results in final election reporting. In other countries, such information has proven a deterrent to fraud al levels higher than the local stations.

• Political parties need to practice a greater degree of internal democracy, and the resulting leaders need to exert greater influence to discourage corruption of the election process, if they are to fulfill their proper role in Nigerian society.

IRI looks forward to working with Nigeria's new civilian rulers to help institute these necessary improvements.

BACKGROUND

The International Republican Institute arrived in Nigeria last September to observe and support the transfer of Nigeria's government to elected authorities at the local, state, and national levels.

IRI observed the elections on December 5, January 9 and February 20 and 27. IRI also produced a Polling Agent Handbook for the elections and held 64 training seminars in 26 states between November 30 and February 16. Approximately 300,000 of the IRI handbooks were distributed throughout the country to the three contesting parties.

For the February 27 election, IRI deployed a bipartisan team of 42 observers led by U.S. Congressman Ed Royce (Republican- California), General Colin Powell, U.S. Congressman Donald Payne (Democrat-New Jersey), and former Senator Nancy Kassebaum Baker. Prior to election day, the accredited IRI delegates met with officials from the INEC, political parties, the United States Embassy, and visited local government councils. IRI's 10 teams observed the election in Lagos, Ogun, Nassarawa, Delta, Akwa-Ibom, Jigawa, Dutse, Rivers and Niger states.

IRI evaluates elections based on four criteria. This preliminary statement involves IRI observations of the first two - events leading up to the election and election day. The third stage - the tabulation of ballots - has just begun. IRI reserves the right to modify this statement as circumstances surrounding these processes become clearer. IRI will issue a final report to coincide with the fourth step in Nigeria's transition from military to civilian rule, the inauguration of a new government at the end of May 1999.

Dedicated to advancing democracy worldwide, IRI operates in more than two dozen countries, and has observed almost 70 elections in over 30 countries.

COMMUNIQUÉ N° VII

TRANSITION MONITORING GROUP
(A COALITION OF NIGERIAN HUMAN RIGHTS & CIVIL SOCIETY NGOS)

INTERIM REPORT OF THE TRANSITION MONITORING GROUP ON THE PRESIDENTIAL ELECTIONS HELD ON SATURDAY, 27TH FEBRUARY 1999

1 – INTRODUCTION

The Transition Monitoring Group (TMG), a coalition of 63 human rights and civil society organisations, monitored the President Elections held throughout Nigeria on Saturday, February 27, 1999 by deploying 10,700 observers across the country. The elections were contested by Chief Olu Falae (joint candidate of the AD and APP) on the platform of the APP, and General Olusegun Obasanjo on the platform of the PDP.

This report is based on the observations of the polls made by TMG monitoring from the 36 states of Nigeria and the Federal Capital Territory, Abuja.

2 – HIGHLIGHTS

TMG observed that the trend of awarding high votes, or votes in excess of the number of accredited voters, which had been observed during the National Assembly elections assumed much greater proportions during the Presidential elections. This trend was observed across the country, although there were areas where the incidence of electoral fraud was great enough to completely distort the election result. Most disturbing was the extent to which electoral officers colluded across the country in the falsification of results. Reports submitted by TMG's monitors make it clear that both parties were heavily involved in electoral malpractices, although it is difficult to say the extent to which the efforts of the two parties cancelled each other out.

In view of the concerns raised by the TMG in its interim report on the National Assembly elections about the effect that the rise in election malpractices which were observed in that election on 20th February 1999 would have on the credibility of the electoral process, it is extremely disturbing to note that the Independent National Election Commission (INEC) appears to have taken no steps to sanction erring officials or to correct the anomalies observed then. Undoubtedly this removed much of the constraint that ought to have informed the actions of INEC polling officials, particularly against a background where perceptions about the relative strengths of the parties might have led each to feel that there was something to gain by "boosting" the votes cast in their favour. INEC's major solution to the problem of election malpractices appeared to consist of urging a high voter turnout, and indeed, it was observed that voter turnout was generally higher than in previous elections a cross the country, particularly in the South-West. In some areas however, there remained a fairly high incidence of voter apathy, and the voter turnout was not sufficient to guarantee the integrity of the electoral process.

The was a marked increase in political campaigns and civic education to sensitise and mobilise the voters to turn out for the election despite the fact that there was little time between the nomination and clearance of the candidates, particularly having regard to the size of the constituency (the whole country) to be covered.

There were of course, only two candidates for the Presidential polls - presented by the PDP and by the alliance between the AD and the APP. INEC however, had made no effort to lessen any possible confusion which might be caused by refusing to remove the AD logo from the ballot papers on the excuse that the ballot papers had already been printed. Although questions might justifiably be raised about what INEC proposes to do if the need for a run-off election between only two parties arises (when presumably a ballot paper bearing only two parties will have to be used), it was observed that the AD-APP alliance had certainly done a great deal of work to explain the alliance to the voting public. Although there were some cases of votes cast for the AD, these were insignificant, and could not be said to have affected the overall result of the election.

3 – PREPAREDNESS OF INEC

The INEC again improved on its performance in this regard. Materials were made available, although time-keeping remained a problem in many areas. It may also be said that some of the logistical problems which were observed were due in many cases to the default of individual INEC officers. TMG's observations in respect of specific logistical issues are as follows :

a – Electoral Materials

TMG observed that while available ballot papers were under-utilised at a number of the polling stations, they were rendered artificially scarce at other polling stations. The fraudulent behaviour of some electoral officials exacerbated the situation.

b – Electoral Officials

Apart from the area of the technical administration of the poll, a marked feature of this election was the extent to which many electoral officers actively colluded with party agents, to commit electoral malpractices, or allowed the voters themselves to subvert the electoral process. The improvement in the technical competence of INEC officials which has been consistent, was sustained. Electoral officials administration of the accreditation process, display of voter's registers, explanation of the fact that votes should only be cast for ADP or PDP, and general assintance to voters were commendable.

TMG regrets to note however that many electoral officials across the country failed to live up to the high standards of integrity required of them. The picture was not uniform across the country. Election officials in Lagos State deserve commendation for their determination to frustrate the efforts of party agents to rig the elections, in which they were successful although a case where original figures of 87 votes for APP and 76 votes for PDP were altered to read 87 votes for APP and 176 for the PDP was recorded at Ward No. LA/08/085, Government College, Waziri Ibrahim Polling Station in Victoria Island was observed and INEC officials indicated that a report would be attached to that result.

Elsewhere the officials were less resistant to the plague of electoral malpractices. For example, at Ekiadolor Village in Orhionwhon LGA of Edo State, the presiding officer connived with the PDP agent to open the ballot box during the election. In Osusu II Ward 4 of Pope John Paul Nursery/primary School Unit 16, Aba North LGA of Abia State, the presiding officer conspired with the polling clerk whom she gave 100 ballot papers which he thumb-printed in favour of PDP. Fortunately, in this case, the presiding officer, who had already given the TMG observer false figures for accredited voters, was in the process of stuffing the ballot papers into the ballot box when she was arrested. At Sabon Gari Ward, Magami Station in Zamfara State, the presiding officer and party agents were given money to favour one of the parties. In this case, the election was cancelled by the Military Administrator of Zamfara State, although it is not clear by what authority he exercised this power.

c – Time-keeping

TMG still received reports of late arrival of voting materials and this affected punctuality. However, although this did not appear to have seriously affected the conduct of the polls in most areas, it was observed that in some cases in Lagos State, the failure to adhere strictly to the times fixed by INEC allowed some voters to move from one station to another and cast votes at each. This was particularly the cas at polling stations in the Lafiaji Area of Lagos Island where voters who had been seen voting at one station were observed cleaning their fingers of the allegedly « indelible » ink, and proceeding to vote at other stations. This was possible precisely because of the variation in the time at which voting commenced and finished in the area.

d – Privacy of Voting

A disturbingly high number of polling stations remained without voting booths despite the fact that this was the fourth election being conducted by INEC. This affected the secrecy of voting. For example, at Fari polling station in Kano, there was no polling booth at all and voters had to cast their votes openly next to a meat seller, under the eyes of his customers. Again, the transparency of the ballot box exposed some voters to verbal harassment, as some voters in Lagos Island who were seen to have cast their votes for the PDP (in an area where most votes were being cast for the AD) were openly abused, and this led one voter to injure himself in his haste to escape.

e – Transportation

The transportation arrangements for the elections remained inadequate in many states of the country. As a result, electoral officials had to rely on party agents or TMG observers for lifts, with attendant risks. In Rivers State presiding officials and police were observed begging party agents to assist them with either vehicles or even cash to enable them to return to their stations at the end of the elections.

f – Voter's Registers

TMG's general observation was that the voters register was available in most places. However, there were still cases where registered voters were not permitted to vote. In Cross River State some voters were unable to vote because their

names were missing from the register, even though they had voted in previous elections. In other areas, for example in Ovbiogie, Ekiadolor and Ugbogiobo in Ovia North-East LGA of Edo State, persons whose names were not contained in the voters'register were allowed to vote.

It must also be noted that the initial failure to expose the voters'register at the end of the voters'registration exercise, even though it was clear that there were several cases of multiple registration and sale of voters'registration cards, has left the electoral process open to abuse. The failure to expose the voters'register for correction has also made it difficult (if not impossible) to establish with any certainty the true percentage of genuinely registered voters who may have turned out for any election.

g – Civic Education

Considering the expectations and the importance of the office at stake, the voter turn out was by no means as high as expected although there was an appreciable improvement over the previous election. Across the country, the picture as regards voters turnout varied considerably. For example, in Cross River State, voter turn out was generally very poor, and TMG monitors observed that the results returned were based on falsified returns by presiding officers. At the other end of the country, at the Shehu Abdullahi voting precinct on Ogbomosho Road in Kaduna North LGA, the presiding officer claimed to have only 100 ballot papers allotted to him. Over 400 voters who were waiting to cast their votes manhandled the presiding officer, and later sent a delegation to the INEC office where it was confirmed that 500 ballot papers had been supplied for the poling station. It was only when the presiding officer saw security officials were sent to investigate the matter approaching that he dashed to a nearby primary school and returned with two booklets of ballot papers. This underscored the sense in INEC's advice that a large voter turnout would provide some protection against election rigging, but of course, took no account of the distorsions which occurred at the commencement of INEC's duties when the voter registration was itself massively rigged, with no opportunity for it to be corrected.

The efforts made by the AD-APP alliance to educate voters on the effect of their alliance and how those wishing to support it should cast their votes have been noted above.

4 – GENDER PATTERN OF VOTING

The turnout of women voters remained generally low, although in some areas of Kano and Lagos States, the turnout of women voters was as high as that of the men. In Kaduna State, the low turnout of women voters was ascribed to the fact that some women were in purdah.

5 – SECURITY SITUATION

On the whole, the elections were peaceful despite the absence of security personnel at many polling stations. However, there were still several incidents of violence observed by TMG. A disturbing feature was the manner in which some TMG officials were themselves assaulted when they were perceived to be a stumbling block to the attempts of some party agents and polling officials to commit election malpractices. At the Katuru Road I polling station in Ungwun Sarki ward of Kaduna North LGA, the TMG observer was beaten up when she observed preparations for election malpractices. At Oredo LGA in Benin City, TMG observers were threatened and driven away at gun point by a well-known PDP leader, while at Ekiadolor, the TMG observer was physically assaulted by PDP thugs.

The appearance of firearms was not confined to Edo State. At Union Boys Secondary School at Awkunanaw in Enugu South LGA of Enugu State, INEC staff were held at gun point while a PDP agent and his followers marked hundreds of ballot papers, and after ordering the presiding officer to open the ballot box, stuffed them inside the box.

Although in some areas, such as Zamfara State, security was beefed up by the use of prison and immigration officers, in others, the security was not as effective as it ought to have been, for example, at Olowora Primary School, Isheri Ward 152/026 in Kosofe LGA of Lagos State, the security agent went into a nearby restaurant and was drunk as early as 9.30 a.m. !

6 – MALPRACTICES

The election saw a marked increase in the number of election malpractices. Rivers State was a particular victim in this regard. So blatant was the incidence that even where a combination of local and international monitors was observing what was going on, along with a police officer, a presiding officer, at Polling Unit No. 12, Ward 7B, Girls Secondary School, Rumueme in Obia/Akpor LGA stufffed 114 ballot papers for the PDP into the ballot box. She was arrested. At Ward 7C, Community Secondary School also in Rumueme, the presiding officers refused to record the votes cast at the polling point in the presence of party agents as required by the INEC procedure. This was despite the presence of an INEC supervising presiding officer, who refused to call the presiding officers to order. In fact, the aggregate of the report by the 406 election monitors deployed by the TMG in the state was that the presidential election witnessed the worst level of malpractice in the

state since the commencement of the transition elections. This is particularly disappointing in view of the widespread publicity given to the malpractices which marred the immediately preceding election, as observed by both local and international monitors which ought to have resulted in increased vigilance on the part of INEC.

In Kano malpractices were on all sides. While in Gaya LGA some voters were offering their votes for sale for as little as N10.00, in other areas, such as Madobi, INEC officials and party agents connived in bribery and rigging. The fallout of bribery at Sabon Gari ward, Magami polling station in Zamfara State has already been noted above. Attempts at underaged voting was also a feature at this state, for example at Danbawa 5B polling station in Tsafe ward, ten underaged boys were brought for voting, but were detected.

Under aged voting remained a problem. At Queen Amina College polling station in Kakuri ward in Kaduna South LGA, over over 50 underaged students were registered and led to be accredited for voting by their teachers while dressed in their school uniforms! Six of them had actually voted when international monitors were sighted. At this, the students were herded back into the school, and brought out as soon as the international monitors left, to continue their attempt at underaged voting.

Abia State witnessed heavy rigging, for example, at AB/12/119/01/2 Umusoieke Civic Hall, Ward I of Ugwunagbo LGA, the presiding officer inflated the number of accredited voters from 20 to 426 in readiness for thumb-printing ballot papers. Bribery was also observed at Mainland College, Eziukwu Ward I, Aba North LGA.

Election malpractices in Ekiti State were particularly marked in areas where governorship aspirants or candidates appeared to have been anxious to « make a good showing ». For example, at Ilejemeje, Ido Osi, Ekiti West, Irepodun/Ifelodun and Ijero TMG monitors observed that as many as 600 voters were recorded as having voted within a period of 30 - 60 minutes, although only a handful of people had been actually seen at relevant polling stations waiting to vote. As a result of this particular malpractice, voting was ended as early as 12.00 - 12.30 p.m.

7 – CONCLUSION

From the foregoing narrative, it is clear that the presidential election recorded a far higher incidence of electoral malpractices than previous elections, and this a matter for grave concern as it calls the legitimacy of the process into question. Particularly worrying is the role of some INEC officials in perpetrating these malpractices. These kinds of malpractices have the potential to erode the confidence of the electorate in the whole transition to civil rule process. It will be recalled that the TMG has consistently stressed the importance of INEC's attending to all the lapses and irregularities which had been observed, in order that all participants in the transition process would feel able to accept the outcome, as Nigeria has suffered greatly in the past from the inability of losing parties to accept that the integrity of the electoral process hasd been maintained. INEC carries a heavy responsibility in this regard.

8 – RECOMMENDATIONS

a – Incoming civilian government

In view of the doubts which will inevitably be raised about the outcome of the electoral process as a result of the malpractices noted above, it is important for the incoming civilian government to appreciate and understand that the emphasis in the current process has been on transition to civilian rule, rather than the establishment of fullblown democracy in Nigeria. Any triumphalist insistence on a 'a winner-take-all' stance on the basis of a supposed democratic mandate must be avoided. The incoming civilian government must therefore begin to make determined and sustained efforts to cultivate democratic norms and values amongst its members, as well as in the society at large.

b – INEC

Although, as observed, INEC maintained a steady improvement in its performance, at least as regards logistic arrangements, the manner in which many of its officials colluded in electoral malpractices shows that a great deal remains to be done. It is indeed unfortunate that erring officials have hardly been brought to book, thereby giving the impression that a culture of impunity has been entrenched in the INEC. These issues must be addressed.

Despite a commendable level of independence, it is disturbing that INEC had no reaction to situations were functionaries of the outgoing military government cancelled elections at certain polling stations in their states, and in some cases, ordered fresh elections.

c – Political parties

It is important for political parties to imbibe the principles of democracy at all levels, particularly as regards their internal processes. The part played by money in the whole transition process does not augur well for democracy in Nigeria. It is to be hoped that party members will learn to win votes by the persuasiveness of their programmes and policies, rather than by rigging bribery and violence.

d – Outgoing Federal Military Government

The entire transition process has now been conducted without any constitutional framework whatsoever. The TMG therefore wishes to caution the Federal Military Government against attempting to place the emerging Nigerian civilian democratic process into any straitjacket, by imposing a Constitution on the nation. The TMG is of the firm view that as the Provisional Ruling Council is unrepresentative and unelected, whatever constitutional arrangements it may resolve upon should at the most be strictly transitional. Constitution making should be left to the people of Nigeria.

e – Pro-democracy groups

Although the electorate is to be commended for its perseverance and determination to see the transition process through, many of the incidents observed by the TMG monitors make it clear that a great deal still remains to be done in the field of civic education, voter mobilisation and empowerment, particularly by women's groups.

For. Transition Monitoring Group
Clement NWANKWO
Chair, Coordinating Commitee