

ÉLECTIONS LEGISLATIVES ANTICIPÉES DU 4 JUIN 2023
EN RÉPUBLIQUE DE GUINÉE-BISSAU

Rapport de la Mission électorale de la Francophonie

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	6
<i>Présentation de la mission.....</i>	6
<i>Mandat.....</i>	6
Synthèse des constats	7
Recommandations prioritaires.....	10

Introduction

Dans le cadre de l'accompagnement des processus électoraux dans l'espace francophone et à l'invitation de la Commission nationale électorale (CNE) de la Guinée Bissau, Madame Louise MUSHIKIWABO, Secrétaire générale de la Francophonie, a dépêché une mission électorale de la Francophonie (MEF) à l'occasion des élections législatives anticipées dans cet Etat membre. En amont de la MEF, l'OIF a soutenu le monitoring des élections législatives réalisé par une coalition de la société civile et s'est appuyée notamment, pour la rédaction du présent rapport, sur les constats et observations de l'observation nationale. Sur la base des entretiens avec les responsables des institutions en charge des élections, avec les acteurs politiques et de la société civile, en se fondant sur l'analyse et l'observation menées par ses membres, la MEF estime que ce scrutin s'est déroulé conformément aux textes en vigueur, notamment le code électoral, de manière libre, fiable et transparente, en dépit de certains dysfonctionnements mineurs décrits ci-dessous. Elle a suggéré, néanmoins, aux acteurs impliqués dans le processus électoral de prendre des mesures correctives visant à renforcer le système électoral, la participation des femmes et la démocratie.

Présentation de la mission

A l'invitation de la CNE de la Guinée Bissau, la Secrétaire générale de la Francophonie a dépêché une MEF à l'occasion des élections législatives anticipées du 4 juin 2023 en Guinée Bissau, conduite par l'ambassadeur Urbino BOTELHO, ancien ministre des Affaires étrangères de la République Démocratique de Sao Tomé-et-Principe. Cette mission était composée d'un représentant de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, M. Claude SCHLÜCHTER, Député (Suisse), Mme Sylvie NAISSEM, membre de la Cour constitutionnelle (République Centrafricaine), Mme Filomena Maria Tavares SILVA, Experte Médias (Cabo Verde), M. Saidou KANE, chef de pôle Démocratie à la direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG) de l'OIF et M. Khalil ZERARGUI, expert électoral et rapporteur de la mission (Maroc).

Présente à Bissau à compter du 31 mai 2023, la MEF s'est entretenue avec les autorités nationales et les parties prenantes au processus électoral, notamment le vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur et de l'ordre public, Monsieur Soares SAMBU, la ministre des Affaires étrangères et des communautés, Madame Suzi Carla BARBOSA et le ministre de l'Administration territoriale et du pouvoir local, Monsieur Fernando GOMES, le Président de l'Assemblée Nationale Populaire, Monsieur Cipriano CASSAMA, la Commission nationale électorale, le Tribunal Suprême de Justice (TSJ), le Procureur général du Ministère Public, le Conseil National de Communication Social, la Ligue des droits de l'Homme, les représentants des partis politiques ainsi qu'avec les organisations de la société civile.

La Mission a également échangé avec les Chefs de missions électorales de l'Union africaine (UA), de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), la Plateforme des pays de G7+, le PNUD, l'équipe d'Experts électoraux de l'UE ainsi qu'avec le groupe des Ambassadeurs francophones.

Mandat

Le mandat de la Mission Électorale de la Francophonie était de :

- ✓ Evaluer les conditions de préparation et de déroulement des différentes étapes du processus électoral et la conformité du déroulement des élections aux dispositions légales du pays et aux standards internationaux, en particulier la Déclaration de Bamako (2000) en matière d'élections « libres, fiables et transparentes » ;
- ✓ Relever les bonnes pratiques dans la conduite du processus électoral pouvant, au besoin, être reproduites dans d'autres contextes électoraux au sein de l'espace francophone ;
- ✓ Formuler des recommandations d'amélioration du système électoral de Guinée-Bissau.

En outre, la MEF s'est attachée à aborder ses conclusions à la lumière des instruments internationaux du système des Nations Unies, de l'Union Africaine (UA), de la CEDEAO et de la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP) en faveur de l'État de droit.

Synthèse des constats

Paysage politique

Le paysage politique est largement hérité des élections présidentielle (24 novembre et 29 décembre 2019) et législatives du 10 mars 2019, à la suite desquelles la Guinée-Bissau est rentrée en crise politique du fait des relations conflictuelles entre la majorité gouvernementale et le parlement. Cette crise a conduit à la dissolution de l'Assemblée nationale Populaire (ANP).

Vingt-deux partis politiques ont participé au scrutin du 4 juin 2023. Trois partis ou regroupement de partis se sont partagé la quasi-totalité des 102 sièges de l'ANP sortante. D'autres partis politiques, de moindre envergure ou nouvellement créés, ont réussi à obtenir quelques sièges à l'ANP. Les coalitions électorales, formées à cette occasion, constituent une nouveauté.

Cadre juridique

La Guinée-Bissau a ratifié les principaux instruments internationaux en matière de droits civils et politiques. Le cadre juridique des élections respecte dans sa globalité ces normes et standards. Le cadre juridique régissant les élections est constitué de plusieurs textes, constitution, code électoral, lois et règlements. Cependant, d'autres questions sensibles ayant un impact important sur le processus électoral ne sont toujours pas véritablement encadrées dans la Législation électorale, à savoir l'observation électorale nationale ; la répartition du nombre des sièges par circonscription électorale au sein de l'ANP (semblant disproportionnée par rapport aux nombres d'électeurs inscrits par circonscription) et l'encadrement du financement de la campagne électorale, et plus largement du financement des partis politiques.

Administration électorale

Le processus électoral en Guinée-Bissau est régi par cinq institutions impliquées à des degrés différents dans le processus : la CNE, le Bureau technique d'appui au processus électoral (GTAPE) du ministère de l'Administration territoriale, le ministère des Affaires étrangères ; le Tribunal suprême de justice. Le président de la République fixe la date des élections et promulgue le décret y afférent. La CNE est un organisme permanent indépendant chargé d'administrer tous les processus électoraux. De manière générale, l'organisation des élections a été menée dans le respect des règles et délais prescrits par la loi.

Inscription des électeurs

La Guinée-Bissau est dotée d'un fichier électoral permanent, centralisé et informatisé. La révision et la gestion du fichier électoral incombent au ministère de l'Administration territoriale et sont mises en œuvre par le GTAPE. La CNE est chargée de superviser l'inscription des électeurs. Les opérations de recensement des électeurs pour la refonte du fichier électoral ont eu lieu du 10 novembre 2022 au 25 février 2023. La refonte du fichier électoral a permis de recenser 893 618 électeurs (dont 35 894 à l'étranger). Le fichier compte 434 009 hommes, soit 48% et 459 609 femmes, soit 52%, dépassant ainsi la projection initiale de 2%.

Enregistrement des candidatures

Les listes candidates sont soumises à l'examen et à la validation du Tribunal Suprême de Justice (TSJ). Le 10 mai 2023, à quelques jours du début de la campagne électorale prévue entre le 13 mai et le 2 juin 2023, la liste définitive des candidatures validées par le TSJ a été publiée. Après examen des candidatures de deux coalitions et de 22 partis politiques, reçues début avril, le TSJ a rejeté deux partis politiques, l'UDS et le PSDG.

Campagne électorale

La campagne électorale pour les législatives anticipées s'est déroulée du 13 Mai au 02 Juin, soit 21 jours dans un climat globalement pacifique dans la quasi-totalité du pays. Le 03 juin a correspondu au jour du silence électoral, respecté par l'ensemble des candidats, partis et coalitions en lice. Les partis politiques ainsi que les coalitions ont recouru à des stratégies différentes pour mobiliser les électrices et électeurs à voter en leur faveur. Ces stratégies de mobilisation ont été visibles dans les villes et campagnes du pays par les affichages des différents candidats et partis politiques, par l'expression des supports de communication utilisés et par les animations de rencontres et réunions politiques. Les candidats ont eu accès à la radio et à la télévision publiques pour présenter leurs programmes.

Sensibilisation des électeurs

La CNE a mobilisé 46 moniteurs au niveau national qui ont formé et supervisé les actions des 167 animateurs civiques déployés dans 27 circonscriptions du pays. La CNE a produit un manuel d'éducation civique contenant de grands messages à utiliser lors de la campagne d'éducation électorale. La CNE a produit des documents en portugais et en créole, mais aussi de spots d'éducation électorale pour la télévision et la radio. Le réseau de la société civile pour le suivi des élections, le Mouvement de la société civile nationale pour la démocratie, la paix et le développement (MNSCPDD), a bénéficié du soutien financier du PNUD, de l'Union Européenne, de l'Organisation internationale de la Francophonie et du BINUGBIS.

Déroulement du scrutin

Les élections se sont globalement bien déroulées, conformément aux dispositions légales et réglementaires nationales en vigueur, de manière libre, fiable et transparente, en dépit des légers dysfonctionnements ou manquements relevés le jour du scrutin. Sur la base des observations réalisées le jour du vote, en complément de celles du partenaire de l'OIF, le Mouvement de la société civile nationale pour la démocratie, la paix et le développement (MNSCPDD), la mission électorale de la Francophonie a établi les constats préliminaires suivants sur le déroulement des scrutins :

Les électeurs se sont massivement mobilisés le jour du scrutin (79,57% . Les femmes et les jeunes étaient fortement représentés dans les bureaux de vote, en qualité d'agents électoraux et délégués de

candidats, et parmi les électeurs. Quelques électeurs, disposant de leurs cartes d'électeur, n'ont pas retrouvé leurs noms sur les listes électorales le jour du vote. Si quelques cas ont été réglés, d'autres électeurs sont repartis sans pouvoir voter après de vaines recherches.

Le vote s'est déroulé dans le calme. Aucune violence n'a été relevée et les électeurs ont exercé leur droit en toute indépendance et liberté. Les forces de l'ordre, présentes dans tous les centres de vote, se tenaient à distance raisonnable des bureaux de vote et faisaient preuve de neutralité.

Les bureaux de vote ont ouvert et fermé aux heures légales malgré quelques retards mineurs relevés dans quelques centres. Les bureaux de vote disposaient du matériel et des documents requis et en quantité suffisante. Dans la plupart des cas, les membres des bureaux de vote, composés conformément aux textes en vigueur (femmes et hommes), ont fait preuve d'une bonne maîtrise des procédures de vote.

La clôture des opérations de vote, le dépouillement du vote ainsi que la compilation des résultats se sont déroulés, dans les bureaux visités par la MEF, conformément aux procédures légales, en présence de représentants des partis politiques et des candidats. Les moniteurs nationaux et les observateurs internationaux étaient présents dans plusieurs centres et bureaux de vote ;

Participation des femmes

Si la réforme de la Loi N°48/2018 sur la parité au sein des institutions politiques introduite en 2018 exige de présenter des listes de candidats comportant au moins 36 % de femmes, seules 25,98% étaient inscrites comme candidates sur les listes des partis politiques, généralement placées en milieu ou fin de liste. En conséquence, en dépit d'un taux de participation des femmes, estimées à 51% du corps électoral, seules 11 femmes ont été élues et obtenu un siège à l'ANP.

En amont de ces élections législatives anticipées, le PNUD a soutenu des formations et de la dotation en matériel de campagne pour les femmes candidates en tête de listes.

Médias

Les médias sont régis par un ensemble de huit lois promulguées en 2013, comprenant les nouvelles lois sur la presse, les agences de presse, la liberté de la presse, la loi sur la télévision, la loi sur la radio, les statuts des journalistes, loi sur la publicité, la loi sur le temps d'antenne gratuit et la loi du Conseil National de la Communication Sociale (CNCS). Ces lois garantissent la liberté d'expression et la protection des journalistes, notamment l'interdiction de la censure, le droit d'accès aux sources d'informations officielles et le droit à la non-divulgaration du secret professionnel.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de régulation des médias, un code de Conduite de la couverture électorale relatif aux élections législatives du 4 juin 2023 a été paraphé par les acteurs du secteur médiatique bissau-guinéen le 10 mai 2023. Un Panel de Suivi, né à l'initiative du CNCS a été créé dans le but de suivre et d'évaluer les activités des Médias, ainsi que l'analyse des informations diffusées sur les réseaux sociaux pendant le processus électoral.

Observation électorale

La MEF a établi des contacts étroits et partagé des informations avec toutes les missions, en particulier avec les délégations des observateurs de l'UA, la CEDEAO, la CPLP ainsi qu'une équipe d'experts électoraux respectivement de l'Union Européenne et la plate-forme Intergouvernementale du G7+. Le chef de la MEF et les membres de l'équipe des experts ont participé à plusieurs réunions bilatérales et conjointes avec les chefs des missions avant et après les élections.

Recommandations

Sur la base de ses analyses, de ses observations ainsi que de celles transmises par le Mouvement de la société civile nationale pour la démocratie, la paix et le développement (MNSCPDD) soutenu par l'OIF, la Mission électorale de la Francophonie formule les recommandations suivantes aux différentes parties prenantes au processus électoral :

Au Gouvernement

Maintenir un dialogue politique entre le nouvel exécutif et la nouvelle Assemblée Nationale Populaire pour discuter des évolutions du cadre juridique des élections afin de restaurer la confiance entre les acteurs politiques, suffisamment en amont de la prochaine échéance électorale (présidentielle de 2024).

Encourager l'adoption et la mise en œuvre du projet de loi sur les partis politiques, sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales pour permettre aux structures dûment enregistrées de bénéficier de dotations financières équitables, en amont des prochaines échéances électorales, et aux organes publics désignés par la Loi d'exercer un contrôle réel et efficace sur les recettes et dépenses électorales.

Doter la CNE de ressources financières et humaines suffisantes et dans les délais afin qu'elle puisse accomplir ses missions en toute sérénité.

Doter le CNCS d'un rôle proactif pour superviser l'application de la législation relative aux médias, y compris la capacité d'émettre des sanctions et renforcer son rôle de régulateur des médias par des moyens juridiques, techniques et financiers.

Renforcer les capacités du Conseil National de la Communication Sociale et des médias dans le monitoring des réseaux sociaux et adopter de nouvelles dispositions légales et une législation numérique qui réglementeraient le contenu des sites Internet, des blogs et des réseaux sociaux.

Soutenir l'intégration du Conseil National de la Communication Sociale et des médias dans les réseaux et organisations internationales et régionales des professionnelles de régulation des médias auxquelles la Guinée-Bissau est pays membre, tel que le Réseau Francophone des Régulateurs des Médias (REFRAM), le Réseau des instances africaines de régulation de la communication (RIARC) et la Plateforme des régulateurs de l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain et de la Guinée (PRUEMOA) pour un échange d'expertise et d'expérience et un soutien des pairs .

Établir le statut du chef de l'opposition à l'Assemblée nationale Populaire conformément aux dispositions de la Déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000.

Au Législateur

Introduire dans la Loi N° 4/94 du 9 mars 1994 portant sur l'observation internationale, une section spécifique et explicite définissant le rôle des observateurs nationaux, leurs droits et devoirs.

Faire de la Commission nationale électorale l'organe principal en charge de la liste électorale, puisqu'elle a la compétence de l'organisation, de la gestion et de la supervision des élections. Confier la gestion du fichier électoral à la CNE permettrait de renforcer sa responsabilité sur l'ensemble des étapes préparatoires et renforcerait l'intégrité des élections.

Envisager la relecture et l'interprétation de l'article 62 de la constitution du 1er décembre 1996. Cette relecture/interprétation serait destinée à clarifier la posture, le statut et le rôle du Président de la

République pendant les élections législatives et régionales, surtout durant la campagne électorale.

Compléter la Loi sur la presse de 2013 par l'adoption d'un Code du numérique afin de clarifier le droit applicable aux organes de presse en ligne et aux réseaux sociaux et les sanctions afférentes en cas de violation de la Loi électorale.

Renforcer la mise en œuvre et l'application de la loi sur la parité de 2018 en période des élections, en introduisant le mécanisme d'alternance genre sur la liste des candidatures aux élections législatives et régionales, et permettre *de facto* l'atteinte du quota prévu pour les femmes dans les institutions politiques publiques et au sein des instances décisionnelles des partis politiques et syndicats.

Fournir à la Commission Nationale Electorale plus d'autonomie administrative et financière afin de renforcer son indépendance vis-à-vis respectivement des pouvoirs législatifs et Exécutif à travers l'inclusion d'une rubrique budgétaire spécifique de fonctionnement et de dépenses opérationnelles dans le budget National Général (Orçamento General do Estado) annuel des institutions publiques de l'Etat.

Proposer la révision de la Loi Electorale N°10/2013 afin de mettre à jour la cartographie électorale et la délimitation des circonscriptions. Cette actualisation permettrait, en tenant compte des évolutions démographiques internes, une répartition équitable du nombre de sièges au sein de l'ANP, conforme aux données et statistiques d'électeurs par circonscription.

Voter une loi visant à autoriser l'implication des organisations de la société civile dans le processus électoral, notamment par la formation et le déploiement d'observateurs électoraux nationaux.

Réformer le cadre juridique et réglementaire régissant les radios associatives et communautaires en leur permettant de jouer un rôle dans l'information des communautés locales et d'avoir accès à des ressources publiques et/ou privées pour garantir leur viabilité économique et autoriser la propagande politique payante dans les médias privés pendant la période de campagne.

A la Commission Nationale Électorale

Solliciter plus de prérogatives normatives et de compétence d'interprétation de la Loi électorale en vue d'adapter et mettre à jour les procédures techniques électorales et pallier les omissions de la loi pour une meilleure gestion du processus électoral.

Encourager la publication, sur le site internet de la CNE, des décisions du bureau et de la plénière de la CNE pour renforcer la transparence et la communication institutionnelle vis-à-vis des démembrements de la CNE et des parties prenantes. Inciter à la mise en ligne des résultats désagrégés, bureau de vote par bureau de vote afin de renforcer la crédibilité des résultats électoraux et la confiance des partis politiques, candidats et électeurs.

Au niveau des bureaux de vote, privilégier la signature au stylo plutôt que l'empreinte digitale sur les listes d'émargement, pour faciliter les vérifications lors d'éventuels contentieux. Matérialiser le vote sur le bulletin par un stylo plutôt que l'encre, dans un espace clairement délimité à cet effet afin de limiter les cas de bulletins nuls du fait de tâches causées par le pliage du bulletin.

Au niveau des bureau de vote (BV), simplifier le procès-verbal de l'ouverture, de déroulement du vote, de la clôture ainsi que l'agrégation des résultats par BV pour éviter la confusion, les erreurs ainsi que les retards de la part des agents des BV et renforcer la formation de ces derniers en amont du jour de scrutin. Il serait également utile d'informatiser les étapes de compilation et de transmission des résultats jusqu'à la CNE.

Promouvoir davantage la présence de femmes dans le processus électoral, en respectant l'équité et l'égalité des sexes. Demander aux agents électoraux de donner la priorité aux femmes enceintes, aux femmes avec enfants, et aux personnes âgées dans les files d'attente pour voter, et créer les conditions permettant aux personnes handicapées (visuelles, motrices, auditives et tactiles) de participer de manière autonome aux élections.

Aux Partis et coalitions de partis :

Sensibiliser davantage les militants et électeurs pour éviter toute forme de violence et s'abstenir de proclamer les résultats avant les institutions compétentes, notamment la CNE.

Renforcer la mobilisation des représentants des partis politiques pour assurer leur présence à toutes les étapes du processus électoral, surtout le jour du scrutin et lors des étapes de centralisation et de remontée des résultats électoraux.

Aux Organisation de la société civile

Continuer de soutenir les initiatives en faveur de la transparence et du bon déroulement du processus électoral.

Maintenir le plaidoyer auprès des institutions nationales pour obtenir le statut d'observation électorale nationale.

Aux Médias

Sensibiliser les électeurs et les populations sur les différentes étapes du processus électoral.

Couvrir, de manière objective et équitable/égale les activités politiques à l'occasion de la campagne électorale.

Prévenir et lutter contre les discours de haine et la désinformation.

A l'OIF

Accompagner les autorités dans les réformes constitutionnelles, électorales et les efforts visant à renforcer la participation des femmes et des jeunes ;

Accompagner la CNE dans la préparation et la tenue de la prochaine élection présidentielle ;

Soutenir les organisations de la société civile, intervenant dans le prochain processus électoral ;

Encourager les institutions et organes en charge des élections à renforcer leur participation aux réseaux institutionnels de la Francophonie en vue de mieux profiter des bonnes et positives pratiques en matière électorale ;

Répondre positivement et déployer une MEF pour l'élection présidentielle 2024/2025, si la CNE sollicite l'accompagnement de l'OIF.