



# Commission Electorale Nationale Autonome (CENA): Apprendre des ratés des élections législatives et municipales de 2015 pour une organisation de l'élection présidentielle de 2016

## I INTRODUCTION

Au Bénin, l'organisation des élections a été retirée, depuis 2005, au Ministère de l'Intérieur pour être confiée à une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Cette dernière a, au fil des années, été fragilisée surtout par son caractère ad hoc qui disparaissait après chaque élection. Cette situation engendrait ainsi l'instabilité qui lui était souvent reprochée ; laquelle instabilité qui est tributaire de celle du cadre légal qui régissait les élections au Bénin. Cette instabilité du cadre légal a eu des impacts évidents sur la qualité de l'organisation des élections successives. Suite à ce constat récurrent et aux plaidoyers des acteurs de la société civile, le législateur béninois a adopté le 8 avril 2013 le Code électoral<sup>1</sup> qui a été promulgué par le Président de la République le 25 novembre 2013, dotant désormais le Bénin non seulement d'un cadre légal stable, mais aussi et surtout d'un organe de gestion

des élections relativement permanent pour sept (07) ans non renouvelables.

L'avènement d'une CENA permanente étant une première au Bénin, elle se trouve en face de l'application d'un code électoral nouveau qui sera appliqué pour la première fois à une élection présidentielle au Bénin. De ce fait, la CENA doit tirer les leçons des ratés des élections législatives puis municipales, communales et locales de 2015 pour mieux organiser l'élection présidentielle de 2016. Ce Code électoral a innové en ce qui concerne la structure en charge de l'organisation des élections (I). Mais dans l'application du Code électoral lors des élections législatives puis municipales, communales et locales de 2015, la CENA a rencontré des défis (II) qu'il est important de relever pour ne pas exposer les électeurs aux probables scénarios (III). La présente analyse formule des recommandations (IV) avec l'espoir qu'elles seront prises en compte pour une meilleure

organisation de l'élection présidentielle de 2016.

## II LA CENA ET SES D É M E M B R E M E N T S : INNOVATIONS

Le Code électoral met en œuvre certaines réformes et de nouvelles dispositions qui renforcent et améliorent le processus électoral au Bénin. Le Code apporte deux grandes innovations concernant la CENA : la pérennité de la CENA et sa composition d'une part et d'autre part la réforme de la centralisation des résultats au niveau des arrondissements.

<sup>1</sup> Le « code électoral », est perçu comme un « ensemble cohérent des règles qui gouvernent les élections ». Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, Paris, 2007, p. 165.

## RESEAU D'ALERTE PRECOCE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (WARN)

Le Réseau d'Alerte Précoce de l'Afrique de l'Ouest (WARN) fait une partie intégrante du Programme Ouest Africain d'Edification de la Paix, coordonné par le Réseau Ouest Africain d'Edification de la Paix (WANEP). A travers son programme WARN, WANEP prépare le terrain pour un réseau d'alerte précoce et de réponse basé sur la société civile en Afrique, privilégiant la sécurité humaine.

Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), y compris le Cameroun et le Tchad. Au départ, notre concentration portait sur les pays du Bassin du Fleuve Mano; il s'agit des Sierra Leone, Guinée, Liberia et Cote d'Ivoire. Depuis, nous avons étendu pour couvrir l'ensemble de la sous région ouest africaine.

CEDEAO en signant le Protocole d'Entente (PE) dans le cadre du renforcement de la capacité en matière de la Prévention du Conflit. L'un des buts de cet accord est de servir d'interface entre WARN et les Systèmes d'Alerte Précoce de la CEDEAO pour optimiser la prévention de conflit de l'Alerte précoce en Afrique de l'Ouest. A cause de cela, WANEP gère un bureau de liaison dans l'enceinte du Secrétariat de la CEDEAO à Abuja au Nigeria depuis avril 2003.

Depuis 2002, WANEP a conclu un accord avec la

WARN couvre l'ensemble de la sous région de la

En reconnaissance du rôle et des réalisations du Réseau Ouest Africain pour l'Edification de la Paix (WANEP) dans la prévention des conflits et dans l'édification de la paix en Afrique et particulièrement en Afrique de l'Ouest, le Conseil Economique et Social des Nations Unies lors de sa session substantive de 2006 a octroyé à WANEP le statut consultatif spécial des Nations Unies. WANEP est dès lors mandaté à désigner (nommer) des représentants officiels aux Nations Unies à New York, Genève et Vienne pour renforcer ses stratégies de plaidoyer et de mobilisation pour la paix et la sécurité humaine.

### Composition de la CENA

Le nouveau code électoral consacre une CENA permanente de cinq (05) membres dont deux (02) représentants de la majorité parlementaire, deux (02) représentants de la minorité parlementaire et un magistrat de siège proposé pour être désigné par l'Assemblée nationale à la majorité qualifiée des 2/3<sup>2</sup>. Les membres de la CENA sont désignés pour un mandat de sept (07) ans non renouvelable et sont désignés par l'Assemblée nationale au plus tard quatre-vingt-dix (90) jours avant la fin du mandat en cours<sup>3</sup>.

Elle est dirigée par un bureau exécutif de trois (03) membres<sup>4</sup>, composés d'un Président, d'un vice-Président et d'un Coordonnateur du budget. Pour équilibrer le bureau, le Code électoral exige que chaque composante soit représentée au sein du bureau exécutif<sup>5</sup>. Aussi, la CENA sera-t-elle désormais aidée dans sa mission par un secrétariat exécutif permanent disposant d'un personnel qualifié, dirigé par un secrétaire exécutif. Le secrétaire exécutif est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du bureau exécutif de la CENA et choisi parmi les cadres A1 ayant au moins 15 ans d'expériences<sup>6</sup>.

Si l'organisation des élections incombe à la CENA, elle est appuyée dans sa mission au niveau décentralisé par des coordonnateurs d'arrondissement.

### Démembrement de la CENA

Contrairement aux autres dispositions légales régissant les élections, le nouveau code électoral a supprimé les Commissions Electorales Départementales (CED), Communales (CEC) et d'Arrondissement (CEA). Le seul démembrement de la CENA reste l'arrondissement. Ainsi, dans chaque arrondissement, la CENA est représentée par un Coordonnateur d'arrondissement qui supervise toutes les actions relatives à l'organisation et au déroulement du vote<sup>7</sup>.

Avant l'avènement du nouveau Code électoral, la centralisation des résultats se faisait au niveau de la CENA, donc au niveau national où il fallait convoier toutes les cantines avec les documents électoraux avant de faire la centralisation et le dépouillement. Le nouveau code électoral règle en partie cette lenteur en l'amenant au niveau des arrondissements. Ainsi, le Code électoral prévoit une première centralisation des résultats au niveau des arrondissements<sup>8</sup>.

### III CENA : DÉFIS DANS L'APPLICATION DU CODE ÉLECTORAL

Les élections législatives du 26 avril 2015 et les élections municipales, communales et locales du 28 juin 2015 ont permis à la CENA d'éprouver le Code électoral.

Dans le processus électoral, la CENA a rencontré plusieurs difficultés dans l'application de plusieurs dispositions du Code électoral. Il est important d'en énumérer quelques-unes.

#### La désignation des Coordonnateurs d'arrondissement

Conformément à l'article 28<sup>9</sup> du Code électoral, la CENA, par décision n°045/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP portant nomination et attributions des coordonnateurs d'arrondissement pour les consultations électorales de 2015 en République du Bénin, a publié la liste des coordonnateurs d'arrondissement au titre de 2015.

Très tôt, des contestations ont été enregistrées par rapport à la composition de la liste des Coordonnateurs d'arrondissement<sup>10</sup>. Si le Code électoral a spécifié le profil du Coordonnateur d'arrondissement, sa mise en application lors des élections de 2015 n'a pas été sans remous.

#### La double tutelle de la CENA<sup>11</sup>

A l'analyse des articles 33, 35, 36 et 37

<sup>2</sup> Article 19 du Code électoral

<sup>3</sup> Art 20 du Code électoral

<sup>4</sup> Article 26 du code électoral

<sup>5</sup> Article 26 du Code électoral

<sup>6</sup> Article 33 du Code électoral

<sup>7</sup> L'article 28 du Code électoral définit les critères de désignation des coordonnateurs d'arrondissement

<sup>8</sup> Article 103 du Code électoral

<sup>9</sup> L'article 28 du code électoral qui dispose que : "Dans chaque arrondissement, pour chaque échéance électorale, l'organisation et la gestion des élections sont assurées par la Commission électorale nationale autonome (CENA) qui désigne un coordonnateur par arrondissement sur toute l'étendue du territoire national. Le coordonnateur est chargé de superviser toutes les actions relatives à l'organisation et au déroulement du vote"

<sup>10</sup> Le Président de l'Union Nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB), Michel ADJAKA a dénoncé le fait que des magistrats exerçant dans une localité données soient retenus comme Coordonnateur d'arrondissement dans une autre localité très éloignée et la concurrence déloyale avec les administrateurs civils ayant conduit à la mise à l'écart de certains magistrats pour des raisons inavouées. De plus, le sieur Ayikoué Alain KAKPO a, de son côté, saisi la Cour constitutionnelle pour invalider cette liste. Mais ce recours a été rejeté par la Cour constitutionnelle par sa décision 15-116 du 26 mai 2015

<sup>11</sup> Les articles 33, 35, 36, 37 du code portent des germes de potentiels conflits d'attributions. WANEP-Bénin dans son précédent Policy brief a relevé cette disposition comme étant conflictogène.

du Code électoral, l'on perçoit que l'organigramme de la CENA, après avoir clairement fixé le bureau exécutif comme autorité hiérarchique du secrétariat exécutif, a remis quatre (04) membres de la CENA sous l'autorité du secrétariat exécutif déjà fixé comme leur subordonné. Dans la mise en œuvre, des difficultés de collaboration ont été notées du fait de cette dualité de positions hiérarchiques de certains membres de la CENA (tantôt supérieurs hiérarchiques, tantôt subordonnés du Secrétaire Exécutif). Il s'agit d'un environnement qui, bien que légal, est capable de générer davantage de conflits d'autorité dans le cadre de la présidentielle de 2016 ; d'où l'urgence d'en prendre conscience.

### Le non contrôle de la LEPI

L'option faite par le législateur de confier la réalisation, l'actualisation et la gestion du fichier électoral à un organe (COS-LEPI<sup>12</sup>) indépendant de la CENA place cette dernière dans une situation assez délicate où elle doit répondre du bon déroulement du processus électoral, alors même qu'un élément essentiel du processus (la liste électorale) échappe entièrement à son contrôle. De plus, elle n'a pas un pouvoir pour contraindre le COS-LEPI à mettre, à temps, la LEPI à sa disposition. Il devient donc impératif pour le législateur béninois de poursuivre la réforme électorale pour régler cette question sensible de la mise à disposition à temps de la liste électorale actualisée.

### L'affichage pendant la période électorale

Le Code électoral interdit désormais en ses articles 50 et 51 l'affichage sauvage en période électorale. Il revient désormais au Maire en collaboration avec la CENA de définir les emplacements où chaque candidat ou liste de candidats peut afficher. Mais la grande difficulté se trouve au niveau de l'article 67 du Code électoral qui stipule

**« les affiches électorales et autres moyens de propagande doivent être retirés concurremment par la CENA et les autorités communales et locales, un (01) jour franc avant le début du scrutin... ».**

Malgré les sanctions prévues<sup>13</sup> à cet effet, c'est-à-dire le non enlèvement des affiches, cette disposition n'est pas respectée ni pour les élections législatives, communales, municipales et locales de 2015.

### L'identification du poste de vote et l'authentification des bulletins de vote

Selon l'article 81 dernier alinéa du Code électoral, « la CENA attribue en outre, à chaque poste de vote un cachet permettant l'identification et l'authentification des bulletins de vote de chaque poste de vote. ». La mise en œuvre de cette disposition a créé des difficultés à deux différents niveaux :

- **Au niveau de la CENA** : peu avant les élections législatives, une polémique a emballé l'opinion publique sur la suppression par la CENA de l'identification des postes de vote et l'authentification des bulletins de vote. Ce qui a créé des remous au sein des membres de la CENA.

- **Au niveau des Postes de vote** : Plusieurs irrégularités ont été enregistrées lors des scrutins du 26 avril et 28 juin 2015. Au nombre de ces irrégularités figure la difficulté dans l'authentification des bulletins de vote. L'absence de cachet d'authentification a même été à la base de l'interruption du vote pendant 40 minutes sur instruction d'une candidate à C a d j e h o u n ( P V 2 \_ E P P Cadjehoun\_Cotonou) lors des élections communales municipales et locales du 28 juin 2015.

### La qualité des agents électoraux au niveau des postes de vote

L'article 76 du Code électoral a amélioré

la composition du poste de vote au Bénin. Lors de la proclamation des résultats des élections législatives de 2015, la Cour constitutionnelle a énuméré quelques irrégularités qui ont causé l'annulation des suffrages déclarés exprimés dans plusieurs postes de vote. Toutes ces irrégularités sont du fait de la qualité/formation des agents électoraux. Face à ces irrégularités, nombre d'observateurs se posent des questions sur la qualité des personnes sélectionnées au regard du profil fixé par le code électoral pour être membre d'un poste de vote.

### La présence des représentants de la majorité et de la minorité parlementaire dans les postes de vote

L'une des innovations du Code électoral est l'obligation d'avoir parmi les membres des postes de vote un représentant de la majorité et un représentant de la minorité parlementaire de façon à renforcer la transparence des opérations de vote.

Si dans la plupart des postes de vote sillonnés, le Président et ses assesseurs étaient présents, il n'en a pas toujours été ainsi des représentants de la majorité et de la minorité parlementaires<sup>14</sup>.

### La suspension des élections

Le 28 juin 2015, dans plusieurs postes de vote, il est constaté des bulletins de vote mal imprimés avec absence de logos de candidats régulièrement en lice (Akpro-Misséréte centre, Vakon, Za-kpota, Peporiyakou, etc). Cette situation a créé la tension dans ces localités et la CENA a dû suspendre les élections locales dans les arrondissements touchés. Si cette décision a permis d'éviter des violences et la remise en cause de tout le processus, il est tout de même nécessaire de relever que depuis le 28 juin 2015, la CENA n'a pas encore repris lesdites élections. Cela est dû au fait que le Code électoral est resté muet par

<sup>12</sup> Comité d'Orientation et de Supervision de la Liste Electorale Permanente Informatisée

<sup>13</sup> Article 144 alinéa 1er du Code électoral

<sup>14</sup> Dans presque 44% des postes de vote observés par les observateurs déployés par WANEP-Bénin pour les élections législatives de 2015, ces 2 représentants ou l'un au moins des deux étaient absents.

rapport au délai de la reprise des élections<sup>15</sup>.

### La centralisation des résultats

Lorsque qu'on prend la question de la centralisation des résultats, le législateur a voulu que toutes les compilations se fassent au niveau des 546 arrondissements pour accélérer la proclamation des résultats au niveau de la CENA<sup>16</sup>. Malheureusement, il a été constaté qu'au niveau des résultats des élections législatives, communales, municipales et locales de 2015, la CENA a dû reprendre tout le travail pour avoir constaté de nombreuses erreurs de compilation, ce qui a retardé la proclamation des grandes tendances pour les législatives et des résultats pour les communales, municipales et locales. De plus, aucune disposition du Code électoral ne ferme la CENA dans un délai pour proclamer les résultats ou les grandes tendances ; du coup, la CENA a pris le temps nécessaire pour donner les résultats/grandes tendances.

Certaines difficultés notées<sup>17</sup> ont amené la Cour constitutionnelle à annuler plusieurs suffrages exprimés lors des législatives de 2015. Dans un contexte déjà caractérisé par de vive tension, il est important de prendre des mesures nécessaires pour éviter l'annulation des suffrages lors de l'élection présidentielle de 2016 qui revêt un enjeu capital pour le Bénin.

Face à ces défis observés dans le passé, plusieurs scénarios possibles se présentent à la CENA pour l'organisation de la présidentielle de 2016.

## IV SCENARI

### 1- Scénario du dynamisme de la CENA (Probable)

#### *Le processus électoral est exempt de toutes irrégularités*

Les dysfonctionnements observés au cours des élections législatives, municipales et locales ont servi de leçons à la CENA, qui a réorganisé le processus électoral pour l'élection Présidentielle de 2016. Une diminution sensible des cas de violations du code a été constatée, aucune contestation ou recours en annulation n'a été enregistrée ; les calendriers sont respectés, l'élection s'est tenue à bonne date. La CENA a pris en main ses responsabilités et l'élection présidentielle n'a souffert d'aucune insuffisance majeure.

### 2- Scénario "Les mêmes causes produisent les mêmes effets" (Très Probable)

#### *La CENA organise l'élection mais avec quelques difficultés*

L'organe en charge des élections n'a pas tiré leçons des nombreuses failles notées lors de l'organisation des élections législatives, municipales et locales. Certains dysfonctionnements et irrégularités ont refait surface: la non disponibilité à temps de la LEPI, l'affectation du nom de certains électeurs sur une liste électorale autre que celle sur laquelle ils ont été enregistrés, le retard dans le démarrage de l'opération de distribution des cartes d'électeur, le manque d'agents qualifiés, le retard dans le démarrage des opérations de vote, l'absence des représentants de partis, le non retrait des affiches électorales et autres moyens de propagande, l'absence de l'emblème de certains partis sur le

bulletin de vote, la lenteur dans la publication des grandes tendances issues du scrutin. Ceci a donné place à des foyers de tensions diverses mais maîtrisés.

### 3- Scénario de la création de nids de contestations (Peu probable)

#### *La CENA a fait naître des nids de contestations*

La CENA n'a pas pris en compte les plaintes des citoyens et les dysfonctionnements organisationnels soulevés par certains acteurs politiques lors des élections de 2015. Suite à ces dysfonctionnements et irrégularités, la population dans certains villages et communes s'est soulevée de plus bel pour crier son "ras-le-bol". Ainsi, la période qui a suivi l'élection est marquée par des manifestations visant à contester les résultats du scrutin. Le gouvernement est soupçonné par les populations d'avoir manipulé les résultats et le pays plonge dans une crise.

<sup>15</sup> L'alinéa 4 de l'article 16 du Code électoral ne fixe pas un délai pour la reprise des élections ouvrant ainsi un champ à une prorogation du délai des élus locaux. Ainsi, la CENA peut toujours faire prévaloir l'article 1er de la loi n°2013-07 du 04 juin 2013 portant dispositions transitoires et dérogatoire de l'article 86 de la loi n°98-06 du 09 mars 2000 et aux articles 04 et 06 de la loi 2007-28 du 23 novembre 2007 qui ne fixe pas la date de fin de mandat des conseillers locaux : « le mandat des conseillers communaux, municipaux et locaux élus en 2008 est prorogé et prend fin après l'élection des nouveaux conseillers et leur installation ».

<sup>16</sup> Art.103 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral

<sup>17</sup> Des irrégularités ont été notées par la Cour constitutionnelle. Il s'agit entre autres : du décompte fantaisiste de voix sur la feuille de dépouillement et/ou le procès-verbal de déroulement du scrutin, du défaut de décompte des voix, du défaut de décompte des voix par pictogrammes, du défaut de remplissage de la feuille de dépouillement, de l'absence de mention sur le procès-verbal du déroulement du scrutin du nombre de suffrages exprimés et de bulletins nuls, des surcharges et des ratures sur la feuille de dépouillement, du dépassement du nombre de votants par rapport au nombre d'inscrits. Toutes ces irrégularités sont du fait de la qualité/formation des agents électoraux

## V RECOMMANDATIONS

### A la CEDEAO

- Appuyer techniquement le Bénin dans l'organisation de l'élection selon les dispositifs du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance;
- Faciliter le dialogue et la concertation entre les acteurs politique à l'image des élections du Nigeria en 2015;
- Renforcer la capacité des institutions en charge de l'organisation de l'élection.

### A l'endroit de la CENA

- Respecter les dispositions du Code électoral afin d'éviter des sources de tensions au sein de la population;
- Prendre en compte les différents défis à relever pour améliorer la qualité du processus électoral;
- Organiser, dans un bref délai, les élections locales pour tous les villages et quartiers de villes concernés par la suspension de cette élection spécifique ;
- Renforcer d'avantage les actions de sensibilisation et d'information des citoyens sur le vote.

### A l'endroit des acteurs politiques

- Respecter les calendriers des campagnes pour éviter des confrontations et promouvoir la culture de tolérance au sein de leurs militants;
- Renforcer les capacités de leurs militants et délégués envoyés dans les postes de vote;
- Créer/utiliser une plateforme de dialogue avec les acteurs clés d'élections a fin de trouver le consensus sur les questions électorales.

### A l'endroit du gouvernement

- Mettre à la disposition du COS-LEPI et de la CENA l'ensemble des moyens financiers et logistiques nécessaires pour l'actualisation à temps du fichier électoral et l'organisation de l'élection;
- Veiller avec la CENA au respect des différentes prescriptions du Code électoral;
- Assurer la sécurité du processus électoral.

### A l'endroit de la société civile

- Continuer la veille citoyenne;
- Poursuivre la sensibilisation et la conscientisation en faveur du respect des dispositions du Code électoral;
- Appuyer la CENA par des propositions pertinentes pour une meilleure organisation de la prochaine élection.

## VI CONCLUSION

Au regard du caractère de "potentiel déclencheur" de conflits violents reconnus aux processus électoraux mal gérés, les vives tensions et calculs politiques "conflictogènes" qui caractérisaient les processus électoraux \_surtout en Afrique de l'Ouest\_ ont motivé l'option d'un code électoral vu comme un intrant nécessaire à la consolidation de la paix et la démocratie au Bénin. La loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin constitue une avancée notable, voire historique du système électoral du pays. Cette avancée se situe entre autres au niveau de la nature, de la composition, du mandat et du mode de désignation des membres de l'organe de gestion d'élections, en l'occurrence la CENA et ses démembrements.

La réussite de l'élection Présidentielle de 2016 du Bénin dépend de la prise en compte des leçons tirées des élections de 2015 par la CENA et de son travail proactif avec les autres institutions en charge des élections. Cette réussite ne sera pas le travail d'une seule structure mais un travail collectif qui nécessite la forte implication de tous les acteurs. Elle ne fera que consolider la paix et confirmer le bien que les autres nations pensent de la démocratie béninoise.

Equipe de rédaction: **Landry GANYE, Marc GBAGUIDI, Manssouratou LAFIA SEKO & Sylas DOUGLA**

Contrôle et Garantie de qualité : **Julien OUSSOU & Alimou DIALLO**

Pour tous renseignements, adressez-vous à :

**Mme Fatoumatou BATOKO ZOSSOU, Présidente CA ou M. Julien OUSSOU, Coordonnateur National,**

**WANEP-Bénin, 01 BP : 5997 Cotonou, Tél : 21 30 99 39 ; 61 00 53 53**

Email: [info@wanepbenin.org](mailto:info@wanepbenin.org) ; [wanep\\_benin@yahoo.fr](mailto:wanep_benin@yahoo.fr)

Website : [www.wanep.org](http://www.wanep.org) ; [www.wanepbenin.org](http://www.wanepbenin.org) Design & Mise en Page : Kwesi Enchill