

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>1</b>
<b><u>Première partie</u> : La réforme de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).....</b>	<b>3</b>
Introduction.....	4
1- La CENA à l'épreuve des élections : de 1995 à 2003 .....	5
1-1 Cadre institutionnel d'organisation des élections au Bénin .....	5
1-1.1 Rapports entre la CENA et l'Administration : d'une tutelle implicite à l'autonomie ...	6
1-1.2 Rapports entre la CENA et la Cour constitutionnelle : un nécessaire réajustement des rôles .....	8
1-2 Etat des lieux : la CENA, une institution en perte de crédit .....	10
1-2.1 Une image peu reluisante au sein de l'opinion publique.....	10
1-2.2 Des performances en deçà des attentes .....	11
1-2.3 Aucune alternative à la CENA .....	11
1-3 Analyse des dysfonctionnements.....	12
1-3.1 Causes structurelles .....	12
1-3.2 Causes spécifiques .....	12
2- La réforme de la CENA .....	12
2-1 Orientations .....	12
2-1.1 Synthèse des principales recommandations relatives à la CENA contenues dans les différents rapports d'évaluation des élections de 1995 à 2003.....	12
2-1.2 Résultats des travaux de l'étude sur le renforcement du système électoral au Bénin...14	
2-2 Un nouveau statut pour la CENA .....	16
2-2.1 Une CENA permanente.....	17
2-2-2 « La constitutionnalisation » de la CENA.....	22
3-Conditions de réussite et stratégies de mise en œuvre.....	23
3-1 Conditions de réussite.....	23
3-2 Stratégies de mise en œuvre.....	24
Conclusion partielle.....	27
<b><u>Deuxième partie</u> : Plaidoyer pour la LEPI et les NTIC dans les élections. ....</b>	<b>28</b>
Introduction .....	29
1-Le recensement électoral au Bénin : Etat des lieux.....	30
2- La mise en place d'un fichier électoral moderne et crédible.....	31

2-1 L'établissement des pièces d'état civil à toute la population en âge de voter ou d'être candidat.....	31
2-2 Une Liste Electorale Permanent Informatisée (LEPI) .....	32
2-2-1 Définition de la LEPI.....	32
2-2-2- Les composantes de la LEPI.....	32
2-2-3 Mise en relief des avantages de la LEPI.....	33
2-2-4 Les procédures et actions de mise en œuvre de la LEPI dans un délai raisonnable.....	33
2-3 Indications pour la mise en œuvre.....	35
2-3-1 L'informatisation et sa mise en œuvre .....	35
2-3-2 Modification de la LEPI.....	36
2-3-3 Chronogramme indicatif de la mise en œuvre de la LEPI.....	37
3- L'intégration des NTIC dans le processus électoral.....	39
3-1 La phase préparatoire.....	39
3-1-1 L'informatisation des Institutions devant gérer les élections .....	39
3-1-2 L'élaboration d'une liste électorale.....	39
3-2 Phase des élections proprement dite.....	40
3-3 Phase de dépouillement .....	40
3-4 Détermination du choix technologique.....	40
Conclusion.....	44
<u>Troisième partie</u> : La réduction du coût des élections au Bénin.....	45
Introduction .....	46
1- Analyse de l'expérience du coût des élections au Bénin .....	46
1-1- Analyse du coût des élections au Bénin.....	46
1-1-1La fréquence des élections au Bénin.....	46
1-1-2La charge des élections .....	49
1 <sup>er</sup> ) La charge politique et sociale.....	49
2 <sup>ème</sup> ) La charge financière et économique.....	50
* La charge financière.....	50
* La charge économique.....	53
1-2- Les faiblesses qui obèrent le coût des élections .....	53
1-2-1 Composition politisée et brièveté du mandat de la CENA.....	54
1-2-2 La gestion du patrimoine électoral.....	55
2- Des propositions de solutions au coût exorbitant des élections au Bénin.....	56
2-1 Le cumul des élections.....	56

2-1-1 L'aspiration des populations béninoises.....	56
2-1-2 Le cumul des élections proprement dit.....	57
2-2 L'harmonisation de la durée du mandat des Institutions de la République .....	58
2-3 Le mode de scrutin pour les présidentielles et les communales.....	58
2-4 La rationalisation de la gestion financière et du patrimoine électoral de la CENA.....	59
2-5 L'établissement de la LEPI .....	60
2-6 L'instauration d'une CENA pérenne .....	60
Conclusion .....	61
<b><u>Quatrième partie</u> : Prévention ,répression de la fraude électorale et règlement du</b>	
contentieux.....	62
Introduction.....	63
1- Mécanismes et stratégies de lutte contre la corruption et la fraude électorales.....	64
1-1 Essai de définition de la corruption et de la fraude électorales.....	64
1-1-1 Définition de la corruption électorale.....	64
1-1-2 Définition de la fraude électorale.....	64
1-2 Mécanismes et stratégies.....	65
1-2-1 Les forces .....	65
1-2-2 Les faiblesses.....	67
2-Le contentieux électoral.....	70
2-1 La Cour Constitutionnelle et le contentieux des Présidentielles et des Législatives.....	70
2-1-1 Le contentieux des Présidentielles.....	70
2-1-2 Le contentieux des Législatives.....	71
2-2 La Cour Suprême et le contentieux des élections locales.....	73
1-3 Observations générales.....	74
Conclusion.....	74
CONCLUSION GENERALE.....	75
Recommandations.....	77
Plans d'actions et de communication.....	81
Références bibliographiques.....	87

## **SIGLES ET ABREVIATIONS**

- CED : Commission Electorale Départementale
- CEL : Commission Electorale Locale
- CENA : Commission Electorale Nationale Autonome
- DSLD : Direction du Service de Liaison et Documentation
- FED : Fonds Européen pour le Développement
- HAAC : Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
- IEC : Information – Education et Communication
- INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.
- IPAC : Comité Consultatif Inter-Partis
- LEPI : Liste Electorale Permanente Informatisée
- LMD : Langage de Manipulation de Données
- MDN : Ministère de la Défense Nationale
- MMEH : Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique
- MISD : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
- MJLDH : Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
- NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
- REA : Recensement Electoral Approfondi
- RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat
- SAP/CENA : Secrétariat Administratif Permanent de la CENA
- SGBD : Système de Gestion des Bases de Données
- SIG : Système Informatique Géographique

## RESUME

Les résultats de l'enquête de terrain et les conclusions du séminaire-atelier organisés dans le cadre de la présente étude, confortés par une abondante recherche documentaire, apportent des solutions novatrices pour :

- Améliorer les performances et la crédibilité de la CENA ;
- Doter le Bénin d'un fichier électoral moderne et crédible ;
- Intégrer les NTIC dans le processus électoral ;
- Réduire le coût des élections ;
- Renforcer le mécanisme de règlement du contentieux électoral.

Le diagnostic sur la CENA a établi que sa faiblesse principale réside dans sa précarité. Ainsi, l'expérience acquise par les uns n'est pas profitable aux autres. Pour corriger cette insuffisance, l'étude recommande l'institutionnalisation d'une CENA permanente

L'institutionnalisation d'une CENA permanente présente de nombreux avantages, le premier étant la professionnalisation de l'Institution .

En effet, l'expérience acquise par les commissaires lors d'une première élection peut servir pour améliorer la qualité des prochaines consultations. Par ailleurs, ces commissaires pourront bénéficier d'une formation continue pour l'actualisation ou le renforcement de leurs capacités et de leur expertise, participer à des élections comme observateurs dans d'autres Etats en vue d'améliorer leurs propres prestations. Les autres avantages non moins importants sont : une marge de manœuvre suffisante pour organiser efficacement les consultations électorales ; une gestion plus rigoureuse et plus efficace de la logistique et du matériel électoral ; la gestion de la liste électorale permanente informatisée ; le développement d'un partenariat avec les autres institutions africaines de gestion des élections ; la maîtrise du coût des élections.

L'efficacité d'une Institution étant avant tout tributaire de la qualité de ses animateurs, il faudra attacher un soin particulier à la désignation des membres de la future CENA. Ainsi, il est recommandé de les recruter parmi des juristes spécialistes du droit électoral, des informaticiens, des statisticiens, des démographes, des gestionnaires, des communicateurs. A ces critères techniques devront s'ajouter des critères moraux et sociaux tels que le sens de l'intérêt général, l'intégrité, l'honnêteté, bref, la bonne moralité. La désignation des membres de la nouvelle CENA devra s'effectuer selon une équitable répartition entre les partis soutenant l'action du gouvernement, ceux de l'opposition et la société civile.

La CENA permanente sera une CENA de taille réduite : elle comptera neuf (09) membres. Partis soutenant l'action du gouvernement : 3 ; Partis de l'opposition : 3 ; Société civile : 3. Chaque composante devra désigner au moins une femme sur les trois (03).

La composition de la CENA permanente peut être la suivante : 01 Président ; 02 Vice Présidents ; 01 Responsable de la cellule juridique ; 01 Responsable de la cellule informatique ; 01 Responsable à la cellule financière ; 01 Responsable de la cellule logistique ; 01 Responsable de la cellule communication ; 01 Responsable de la cellule sécurité.

Le mandat des membres de cette nouvelle CENA sera de cinq (05) ans renouvelable une seule fois. Son adoption entraîne la suppression du SAP/CENA.

Le présent rapport préconise par ailleurs la constitutionnalisation de la CENA pour la mettre à l'abri des humeurs de la classe politique. Cette mesure devrait s'analyser comme un acte de sécurisation et de sauvegarde des valeurs et principes démocratiques garants d'élections libres, sincères, transparentes et paisibles.

Il est enfin recommandé un réajustement des rôles entre la CENA et la Cour Constitutionnelle dans la gestion des élections. Ainsi, la CENA serait entièrement et exclusivement responsable de l'organisation des élections et de la publication des résultats provisoires. La Cour Constitutionnelle n'interviendrait dans la gestion des élections que pour le règlement du contentieux et la proclamation des résultats définitifs

La mise à l'abri du système électoral béninois de toute critique exige la réalisation d'un fichier électoral moderne et crédible. Une telle opération relève de la souveraineté de l'Etat. Le gouvernement devra prévoir dans le budget 2004 une provision suffisante.

La LEPI garantit la transparence et la sincérité des élections. L'introduction des NTIC dans le processus électoral peut garantir la célérité requise pour que les résultats électoraux soient donnés dans les 48 heures. L'informatisation adéquate du registre électoral offre aux gestionnaires électoraux la capacité de recueillir, stocker, valider et mettre à jour et sécuriser les données sur l'identité des électeurs.

Les élections coûtent cher au Bénin, le coût officiel moyen d'une élection nationale est aujourd'hui environ de sept (07) milliards de francs au Bénin, il est de deux (02) milliards au Burkina Faso. En dehors de la charge que représente le budget de la CENA pour le trésor public, il y a lieu de prendre en compte les dépenses des autres Institutions intervenant directement ou indirectement dans le processus électoral et les coûts cachés des élections.

En outre, le Bénin est le pays de la sous-région africaine où la fréquence des élections est la plus forte. La législature dure quatre (04) ans au lieu de cinq (05) ans dans les autres pays. L'étude propose qu'elle soit portée à cinq (05) ans par souci d'économie et d'harmonisation avec les autres Institutions de la République.

Les autres mesures d'économies proposées sont :

- l'établissement de la LEPI ;
- l'institutionnalisation d'une CENA pérenne ;
- le cumul des élections ;
- la rationalisation de l'administration financière de la CENA ;
- l'amélioration de la gestion du patrimoine électoral.

Les forces et les faiblesse des mécanismes et stratégies de lutte contre la fraude et la corruption électorales ont également été analysées. Ainsi, ont été mis en relief l'inexistence ou l'inefficacité de dispositifs privés de contrôle, l'inefficacité des services publics de sécurité et de justice. C'est un constat : le développement de la corruption et de la fraude électorale confronte la démocratie béninoise à un risque de dépérissement.

Il est recommandé que le principe de financement des partis politiques entre en application et prenne la forme d'un Fonds National pour la Consolidation de la Démocratie (FNCD). Ce fonds sera alimenté par l'Etat et fera l'objet d'une inscription au budget national chaque année. Il pourrait servir à payer le per diem des représentants des partis politiques sur les lieux de recensement et de vote. Il pourrait également subventionner les organisations crédibles de la société civile qui s'illustrent dans le domaine de l'observation des élections.

Au terme de cette étude, il est établi que si la Cour Constitutionnelle a maintenant une bonne expérience en matière de gestion du contentieux électoral et dispose d'une jurisprudence en ce qui concerne aussi bien les élections législatives que présidentielles, ses décisions ne sont pas bien comprises des populations et des candidats. Ceux-ci estiment qu'elle fait montre d'un certain laxisme malgré les éléments de fraude ou de corruption qui lui sont fournis ou par voie d'huissier ou suite à des procès-verbaux de gendarmerie ou de police.

Enfin, une série de recommandations a été formulée pour guider les pouvoirs publics et la société civile dans la mise en chantier des réformes proposées

## **REPERES METHODOLOGIQUES**

L'approche méthodologique de cette étude repose sur trois principes : l'identification claire de la problématique, la démarche participative, le réalisme et l'applicabilité à court terme des résultats.

### **1) L'identification de la problématique**

Après plus de dix (10) ans de pratique, le système électoral béninois présente encore des insuffisances. A preuve : la difficulté de désignation des membres de la CENA, les annulations massives de suffrages par la Cour Constitutionnelle en raison des nombreuses irrégularités qui entachent le scrutin, le coût exorbitant des élections, l'inexistence à ce jour, d'un fichier électoral informatisé, permanent et crédible, le caractère artisanal de la gestion des élections alors que nous sommes à l'ère des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les critiques de plus en plus acerbes de la manière dont le contentieux électoral est réglé.

Il est donc impérieux pour le Bénin d'améliorer son système électoral en apportant des solutions idoines à ces problèmes.

### **2) La démarche participative**

Il est procédé à une action articulée en trois volets :

- La recherche documentaire sur les systèmes électoraux béninois et étrangers ;
- La collecte des informations et suggestions par sondage d'opinion auprès de 1593 acteurs de la classe politique, de la société civile et animateurs des Institutions et administrations de la République (cf. questionnaire d'enquête en annexe) ;
- L'organisation d'un séminaire-atelier d'une quatre-vingtaine de personnes comprenant des responsables politiques, des membres du gouvernement, des députés, des élus locaux, des membres de la société civile.

L'analyse de toutes les informations et suggestions collectées a permis l'élaboration d'un document sur le mécanisme de gestion durable et transparente des élections au Bénin. Un document élaboré dans un objectif de droit comparé afin de faire bénéficier de l'expérience positive d'autres pays. Ce document sera soumis à la validation d'un comité

scientifique puis corrigé et envoyé aux Institutions de l'Etat, aux partis politiques ayant existence légale au Bénin, aux organisations reconnues de la société civile et aux organes de presse avec un délai de réaction de ces différents destinataires.

### **3) Le réalisme et l'applicabilité à court terme des résultats de l'étude**

La préoccupation constante du consultant est d'aboutir à des conclusions réalistes et objectivement applicables à partir des toutes prochaines élections à l'horizon 2006. Dans ce sens, une série de recommandations a clôturé les travaux.

RESULTATS DE L'ETUDE

**INTRODUCTION GENERALE**

« Un mouvement qui veut libérer les hommes et les organiser pour une vie heureuse se doit d'une part, de veiller à ce qu'ils soient psychologiquement et socialement équilibrés, mentalement positifs et d'autre part, de donner, dès aujourd'hui, des indices concrets de bonheur et de liberté »<sup>1</sup>.

Le processus démocratique dans lequel le Bénin s'est engagé il y a une douzaine d'années doit être un mouvement, une marche ponctuée de pauses pour rassembler les éléments, les analyser et les synthétiser afin de dégager des pistes pour la poursuite du processus. C'est cette conception qui a conduit à élaborer le présent rapport après avoir recueilli les résultats d'une enquête nationale sur la perception que les Béninois ont des élections auxquelles ils participent soit en tant qu'électeurs, soit en tant que candidats, soit aussi en tant « qu'examineurs » ou « correcteurs » ; car les élections sont un peu comme des concours pour dégager des « hommes psychologiquement équilibrés, mentalement positifs... ».

Le rapport a pris en compte aussi les résultats d'un séminaire sur le renforcement du système électoral. Le diagnostic qui a été opéré par la classe politique, la société civile et des citoyens a permis de préconiser des remèdes vivifiants de nature à donner une nouvelle dynamique à notre processus pour « des indices concrets de bonheur et de liberté ».

Les résultats obtenus au cours de l'étude ont permis de centrer le rapport autour de quatre axes :

La CENA comme Institution majeure de toutes consultations électorales doit être renforcée, constitutionnalisée, rendue pérenne et dégrossie pour la rendre plus opérationnelle et pour éviter que ses attributions ne soient dispersées. Sans un organe autonome, pas d'élections libres et transparentes. Une CENA revitalisée doit se donner un instrument pour effectuer des élections sans contestation frivole. Cet outil de travail, c'est la LEPI qui doit être mise en œuvre suivant la technique maintenant éprouvée du recensement général de la population et de l'habitat.

Une CENA revitalisée est à même de maîtriser le coût des opérations électorales qui doit être ramené à des proportions en harmonie avec les ressources de l'Etat. Des élections dispendieuses qui ruinent les finances de l'Etat et des candidats ne font pas avancer la démocratie, mais la ploutocratie, c'est à dire le pouvoir d'une minorité de riches.

Tout acteur politique est un processif qui a besoin de se rassurer que ce qui a été dit, écrit et fait ici, a été sainement et sereinement examiné et jugé ailleurs. C'est la phase du

---

<sup>1</sup> Jean PLIYA. Le chimpanzé amoureux.

contentieux électoral. La description qui en a été faite montre que le contentieux électoral doit être mieux cerné, mieux connu par les citoyens.

L'immixtion de l'informatique dans le tissu social aujourd'hui est telle que les élections libres, justes et transparentes ne peuvent être organisées sans l'outil informatique. Un cadre a été consacré pour mettre l'accent sur son importance.

La présente étude a été commanditée par l'Etat béninois et le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) suite à des évaluations faites après chaque élection qui ont laissé apparaître des faiblesses dont certaines, si elles ne sont pas éradiquées avec diligence, risquent de compromettre le processus démocratique au Bénin

La gravité de ces faiblesses est telle que si l'on veut trouver des solutions, il faut, après le diagnostic posé, envisager les remèdes à un moment où aucune importante consultation n'est en vue. Cela permet, dans la recherche de la démocratie apaisée que les responsables béninois veulent se donner, d'étudier la question en toute sérénité, d'adopter les solutions appropriées et de les mettre en œuvre sans passion.

La Commission Electorale Nationale Autonome qui est le pilier de toutes les consultations électorales a fait son apparition dans le paysage institutionnel béninois à partir de 1995. L'objectif de sa création est de pallier les insuffisances qui caractérisaient les élections confiées à l'Administration. Ainsi, en dépit de la volonté affirmée d'assainir le milieu électoral, d'autres insuffisances se sont manifestées du fait de la manière artisanale dont les élections sont organisées, du coût exorbitant de celles-ci, de la montée croissante de la corruption et de la fraude électorales et du mode de gestion du contentieux. Il faut donc débiter toute nouvelle réforme du système électoral par l'amélioration de la CENA, cet organe central auquel la classe politique dans sa majorité a confiance, la mise des NTIC au service d'établissement d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), et de la gestion de toutes les opérations électorales. Il faut trouver les mécanismes efficaces de réduction du coût des élections, de limitation de la fraude et de la corruption et d'amélioration du règlement du contentieux électoral.

Il convient de remercier le gouvernement qui a eu à encourager cette étude par le parrainage de même que le PNUD sans le financement duquel le rapport n'aurait pu être produit. Certains de nos compatriotes ont été mis à contribution pour apporter leur science à la finalisation du présent document.

Que les uns et les autres en soient remerciés.

L'atelier de validation du rapport sur le renforcement du système électoral au Bénin tenu du 17 au 18 novembre 2003 a regroupé une palette plus large de participants que celle

du séminaire-atelier par lequel a débuté l'étude. cet atelier vient en complément aux activités prévues dans le cadre de l'étude puisqu'il a été réalisé aussi une enquête de terrain pour recueillir la perception des populations sur le renforcement du système électoral et en octobre une pré validation par un comité scientifique. Le présent atelier regroupait donc des députés toutes tendances confondues, des responsables et des membres de la société civile, de même que des représentants du gouvernement.

Les conclusions qui en ont découlé ont apporté des précisions sur tel ou tel point du rapport ; les contributions sont telles qu'il est apparu plus utile, au lieu de les intégrer purement et simplement au rapport comme s'il leur était dénué tout intérêt, de les mettre en annexe. Ainsi les lecteurs pourraient avoir une appréciation plus assurée des réflexions qui en sont issues parce qu'elles auraient été mises en exergue. Les conclusions figurent donc à l'annexe n°1.

PREMIERE PARTIE  
**LA REFORME DE LA CENA**

## Introduction

L'événement majeur des dix dernières années en Afrique est incontestablement, l'engagement volontaire ou non, de la plupart des Etats dans la voie de la démocratie.

Les élections transparentes et libres participent à l'instauration et au renforcement de la démocratie. Elles constituent un moyen, celui de la désignation des dirigeants ou des représentants. Et l'impartialité est la pierre angulaire de tout processus électoral, légitime et crédible. C'est la raison pour laquelle, face à la politisation de l'administration publique et au manque de confiance de l'opposition vis à vis du gouvernement, il a été mis en place au Bénin en 1995, une Institution autonome, chargée d'organiser toutes les consultations électorales : la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).

La CENA constitue la pièce maîtresse du processus électoral au Bénin. Elle a fait école ailleurs sur le reste du Continent avec plus ou moins de succès. Elle dispose aujourd'hui d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale, à la Cour Constitutionnelle et à la Cour Suprême. Elle jouit également d'une autonomie de gestion de son budget. Elle élabore et adopte son règlement intérieur et élit son bureau en son sein. Elle établit le calendrier électoral.

Nantie de toutes ces prérogatives, la CENA est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote, de la centralisation des résultats qu'elle transmet à la Cour Constitutionnelle pour vérification, contrôle et proclamation. Elle est créée à l'occasion de chaque élection. Son mandat prend fin dès que le processus électoral est arrivé à son terme, soit quarante cinq jours après la date du scrutin.

Depuis 1995, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) a fait ses preuves à chaque élection ; mais force est de reconnaître que l'espoir suscité par la création de cette Institution cède de plus en plus de place à la désillusion et à la déception, et pour cause. Le système électoral béninois après plus de dix années de pratique accuse encore de graves insuffisances qui pourraient mettre à mal la qualité de la démocratie béninoise :

- la forte politisation de la CENA ;
- des listes électorales peu fiables, parce que truffées de doubles inscriptions, d'inscription de mineurs et d'étrangers ;
- des agents électoraux mal formés aux prestations médiocres ;
- des retards inexplicables dans la centralisation et la publication des résultats.

Pièce maîtresse du processus électoral, la CENA répond naturellement de la réussite, des insuffisances ou de l'échec des élections que de par la loi, elle est chargée de préparer, d'organiser, de superviser et d'en centraliser les résultats. Aujourd'hui, la simple perspective

des prochaines élections, notamment les présidentielles de 2006, suscite des craintes. Et ce qui est d'abord mis en doute, ce sont les performances de la CENA.

Quelles sont les causes des contre performances réelles et des dysfonctionnements manifestes de cette Institution ?

Par quels changements qualitatifs peut-on accroître la performance et la crédibilité de la CENA ?

Avant de répondre à ces deux questions, indiquons le cadre institutionnel dans lequel évolue la CENA et les problèmes inter-institutionnels qui en résultent.

## 1 - **LA CENA A L'EPREUVE DES ELECTIONS : DE 1995 A 2003**

### **1-1 Cadre institutionnel d'organisation des élections au Bénin**

L'organisation des élections à l'échelle d'un Etat est une entreprise de grande envergure. Au Bénin, elle mobilise hommes, femmes et jeunes, soit en qualité de militants de partis, de candidats ou de simples citoyens électeurs ou électrices. Plus d'une dizaine d'Institutions ou de structures interviennent à des degrés divers, et pour des raisons diverses, dans le processus électoral. Citons pêle-mêle :

- La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)
- Le Secrétariat Administratif Permanent de la CENA (SAP/CENA)
- La Cour Constitutionnelle
- La Cour Suprême
- La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)
- La Présidence de la République
- Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD)
- Le Ministère de la Défense Nationale (MDN)
- Le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH)
- Le Ministère de la Communication et de la Promotion des Technologies Nouvelles (MCPTN)
- La Direction du Service de Liaison et de la Documentation (DSLDD)

Chaque Institution ou structure joue un rôle spécifique.

Ainsi, la Cour Suprême est juge du contentieux des élections locales. Sa chambre des comptes est chargée de la vérification des comptes de campagne des partis et des candidats pour les élections présidentielles, législatives et locales.

La HAAC intervient dans la campagne électorale pour assurer conformément aux dispositions de l'article 142 de la constitution et de l'article 37 alinéa 2 de la loi n°2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en république du Bénin, l'accès équitable aux médias d'Etat de tous les candidats et partis politiques admis à prendre part aux élections.

La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) est l'épine dorsale, la pièce maîtresse du processus électoral dans notre pays, car, de par la loi, c'est elle qui est chargée de préparer, d'organiser, de superviser les élections et d'en centraliser les résultats.

Le rôle de la Cour Constitutionnelle est aussi déterminant puisque la constitution du 11 décembre 1990 en son article 49 dispose, s'agissant de l'élection du Président de la République, qu'elle « veille à la régularité du scrutin et en constate les résultats et plus loin à l'article 117 alinéa 1 qu'elle « veille à la régularité de l'élection du Président de la République, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle-même relever ». en outre, elle proclame les résultats des élections présidentielles et législatives. L'exercice de ses pouvoirs énormes amène la haute juridiction à empiéter sur les plates bandes de la CENA, Institution chargée d'organiser les élections.

Par ailleurs, par la volonté du législateur, la CENA créée en 1995 va se substituer à l'administration et précisément, au Ministère de l'Intérieur à qui incombait jusque là l'organisation des élections dans notre pays. Mais dans les faits, la passation de la totalité des pouvoirs du Ministère à la CENA prendra de longues années et résultera de nombreuses modifications apportées à des lois électorales successives.

Il résulte de tout ce qui précède que toute réforme de la CENA ne peut faire l'impasse sur les problèmes inter-institutionnels qui ont émaillé la gestion des élections depuis 1995, notamment les rapports de la CENA avec d'une part, l'administration, d'autre part, la Cour Constitutionnelle.

#### 1-1-1 Rapports entre la CENA et l'Administration : d'une tutelle implicite à l'autonomie.

Aux termes de l'article 36-1 de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales sur les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale, la CENA est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations et de la centralisation des résultats des élections. Cette disposition sera confirmée par les lois successives consacrées aux élections au Bénin, comme en atteste entre autres, l'article 46 de la loi n°2000-18 du 03 janvier 2001. Chacun de ces textes affirme

qu'au Bénin les élections sont gérées par un organe administratif « disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, aux départements ministériels, au Parlement et à la Cour Constitutionnelle ». il va sans dire que l'effectivité de cette autonomie est fonction de l'engagement du pouvoir exécutif qui doit assurer à la CENA les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à l'exercice de ses attributions.

En effet, aux termes de l'article 37 de la loi n°94-013, « la Commission Electorale Nationale Autonome travaille sous l'autorité de son bureau en collaboration avec un Ministre désigné par le Gouvernement qui met à la disposition de la Commission les moyens dont elle a besoin pour l'accomplissement de sa mission ».

L'expérience des deux premières CENA créées respectivement pour les élections législatives de 1995 et les élections présidentielles de 1996 va conduire le législateur à clarifier les rapports entre la CENA et le pouvoir exécutif en vue d'assurer à la commission électorale une bonne maîtrise du processus électoral. Trois évolutions méritent d'être soulignées. Il s'agit d'abord du recensement électoral. Aux termes de l'article 12 de la loi 98-034 du 15 janvier 1999, portant règles générales pour les élections en République du Bénin, la supervision des opérations d'inscription sur les listes électorales est assurée dans chaque arrondissement par un comité de cinq membres, dont le chef d'arrondissement. Ils sont nommés par la Commission Electorale Départementale (CED). Dans les villages et quartiers de ville, l'inscription sur les listes électorales est confiée à une équipe de trois agents recenseurs désignés par la CED sur proposition de la CEL. Cette disposition est reprise par la loi 2000-018 du 3 janvier 2001 actuellement en vigueur.

Ensuite, après 1996, la CENA va se substituer à l'Administration pour l'exécution de la plupart des tâches liées à l'organisation du scrutin. Il en a été ainsi, entre autres, de la confection des enveloppes, de la délivrance des récépissés aux délégués devant représenter les partis politiques dans les bureaux de vote. Aujourd'hui, l'acquisition du matériel électoral est du ressort de la CENA.

Il est enfin permis de croire que la CENA est devenue un organe majeur et capable, échappant à la tutelle du Ministre de l'Intérieur, car si aux termes de l'article 37 alinéa 2 de la loi de 1995, la CENA est tenue, après centralisation, de mettre les résultats du scrutin à la disposition du Ministre de l'Intérieur pour transmission à la Cour Constitutionnelle, à partir de 1999, elle est habilitée à transmettre directement les résultats du vote à la Cour Constitutionnelle. En effet, l'article 46 alinéa 4 de la loi 98-034 du 3 janvier 1999 prévoit : « Après centralisation des résultats des élections législatives et présidentielles, elle les transmet à la Cour Constitutionnelle pour vérification de la régularité, examen des

réclamations et proclamation des résultats définitifs ». cette disposition est reprise à l'article 46, alinéa 3 de la loi 2000-18 du 3 janvier 2001.

Malgré cette évolution qui réduit l'implication du pouvoir exécutif dans la gestion du processus électoral, il demeure des zones d'ombre, sources potentielles de conflits entre la CENA et la Cour Constitutionnelle.

### 1-1-2 Rapports entre la CENA et la Cour Constitutionnelle : un nécessaire réajustement des rôles

En 1990, au moment de l'élaboration de la nouvelle Constitution, il était acquis que la gestion des élections relevait de la compétence du Ministre de l'Intérieur conformément à la tradition héritée de la colonisation. Cependant, pour garantir dans un tel contexte la sincérité du vote, le constituant a, par précaution, attribué des prérogatives à la Cour Constitutionnelle qui se trouve chargée non seulement du contentieux électoral mais également du contrôle en amont du processus électoral, contrôle qui l'autorise parfois à s'immiscer dans l'organisation du scrutin<sup>2</sup>.

En effet, l'article 49, alinéa 1 de la Constitution du 11 décembre 1990 dispose, s'agissant de l'élection du Président de la République, que la Cour constitutionnelle « veille à la régularité du scrutin et en constate les résultats ». Quant à l'article 117 alinéa 1 de ladite Constitution, il précise que la Cour constitutionnelle « veille à la régularité de l'élection du Président de la République, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle-même relever... ». En habilitant par l'article 49 la haute juridiction à veiller à la régularité du scrutin, le constituant lui impose assurément une obligation de présence et de contrôle à toutes les phases du processus électoral. En outre, en énonçant que la Cour statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle-même constater, le constituant fait obligation à la haute juridiction de déployer des observateurs sur l'ensemble du territoire pour constater par ses propres sources, d'éventuelles irrégularités qui, le cas échéant, l'autoriseraient à s'immiscer dans l'organisation du scrutin en vue d'en préserver la régularité. Cette première interprétation, confirmée par une pratique constante de la Cour, aboutit à la confusion des pouvoirs de contrôle et d'organisation qui ne peut que fragiliser le pouvoir d'arbitre dont est investie la Cour.

Une autre interprétation de cette même disposition, suppose que la Cour, sans s'immiscer dans l'organisation du scrutin, exploite les irrégularités qu'elle aurait par elle-

---

<sup>2</sup> HOLO Théodore : Quel avenir pour la CENA au Bénin ? communication au Séminaire-atelier sur le renforcement du système électoral au Bénin, INFOSEC Cotonou, 25 et 26 septembre 2003

même relevées pour apprécier les résultats qui lui sont transmis par la CENA. Cette opinion est confirmée par une autre pratique de la Cour qui, depuis 1995, proclame les résultats des élections en affirmant :

- pour les élections législatives de 2003 : «Après avoir, en sa qualité de juge souverain de la crédibilité des élections législatives, opéré diverses rectifications matérielles et procédé aux redressements jugés nécessaires ainsi qu'à des annulations de suffrages au niveau de certains bureaux de vote ».
- pour les élections présidentielles de 2001 : «après avoir, en sa qualité de garante de la régularité de l'élection du Président de la République, examiné toutes les réclamations et statué sur les irrégularités relevées par elle-même, opéré diverses rectifications matérielles et procédé aux redressements jugés nécessaires et aux annulations des voix au niveau de certains bureaux de vote... ».

Il importe de souligner qu'une annulation non contentieuse uniquement fondée sur les irrégularités constatées par les seuls observateurs de la Cour pourraient paraître suspecte à plus d'un, comme le prouvent les réactions de certains acteurs politiques au lendemain des élections présidentielles de 1996 et 2001. La haute juridiction peut être soupçonnée de manipulations au profit d'un candidat de son choix, si les irrégularités constatées ne sont pas non seulement rendues publiques mais surtout confirmées par des contestations émanant d'électeurs, de candidats ou d'autres observateurs. Lors de la proclamation des résultats du premier tour de l'élection présidentielle du 4 mars 2001, la différence constatée entre le nombre des inscrits annoncé par la CENA et celui donné par la Cour Constitutionnelle a nui à la crédibilité de la haute juridiction. Or, cette différence est fondée, selon la Cour, sur les rectifications qu'elle a opérées.

Une autre source de conflits résulte de la compétence de la Cour en matière de proclamation des résultats des consultations nationales et référendaires. En effet, les articles 117 et 49 de la Constitution disposent, entre autres, que la Cour Constitutionnelle proclame les résultats des élections présidentielles. Aux termes de l'article 49 alinéa 2, l'élection du Président de la République fait l'objet d'une proclamation provisoire. Il est évident que, dans l'esprit du constituant, cette proclamation provisoire relève de la compétence de la Haute juridiction.

La création de la CENA par le législateur en 1995 rend superflue cette mission de supervision des opérations électorales et de proclamation des résultats provisoires des élections présidentielles et législatives. Or, en raison de la hiérarchie des normes, fondement

de notre système juridique et de l'Etat de droit, le législateur n'est pas habilité à défaire ou à contredire une règle émise par le constituant. Seule une révision de la Constitution pourrait permettre ce nécessaire réajustement des rôles : à savoir, la CENA entièrement et exclusivement responsable de l'organisation des élections dont le contentieux incomberait à la Cour Constitutionnelle. Autrement dit, la Cour n'interviendrait dans les élections qu'après non seulement la publication des résultats provisoires par la CENA mais également après sa saisine, dans un délai déterminé.

Une telle clarification réduirait le coût des élections en supprimant les charges générées par le déploiement d'observateurs recrutés par la Cour Constitutionnelle.

L'évolution des rapports entre la CENA et en particulier l'Administration montre, qu'entre 1995 et 2003, cette Institution a conquis légalement des espaces de pouvoir qui lui ont conféré davantage d'autonomie dans l'organisation des élections. Dès lors, il est permis de jeter un regard critique sur la performance de cet outil précieux de gestion des élections de l'ère du renouveau démocratique.

### **1-2 Etat des lieux : La CENA, une institution en perte de crédit.**

La CENA n'a pas comblé les attentes des Béninois qui ont salué sa création en 1995. son image aujourd'hui est soumise à de rudes épreuves. Ses performances sont en cause.

#### **1-2-1 Une image peu reluisante au sein de l'opinion publique**

La perte de confiance en la structure de gestion des élections qu'est la CENA, est la chose la mieux partagée au Bénin. Les plus optimistes sont simplement sceptiques et espèrent voir un jour la CENA réhabilitée par ses propres prouesses. Ce qui est en jeu, c'est son impartialité. Elle est suspectée souvent à tort ou à raison d'être inféodée tantôt à la mouvance, tantôt à l'opposition. Or, la neutralité et l'impartialité ainsi que l'efficacité et la légitimité de la CENA dépendent avant tout de celles de ses membres<sup>3</sup>.

« La CENA aux abois ». la Nouvelle Tribune n° 253 du lundi 23 décembre 2002 p. 3

Dans la conception de la CENA, l'on a privilégié la présence de personnes de différentes sensibilités politiques. L'objectif était de permettre que toutes ces sensibilités participent solidairement et par un dialogue fécond et constant à la gestion transparente et équitable des élections. Malheureusement, la CENA devient de plus en plus le champ clos

---

<sup>3</sup> « La CENA de tous les dangers » Echos du jour n° 1093 du mardi 09 janvier 2001 p.

« Encore une gaffe à la CENA : 10 démissions ; (le chantage se poursuit chez les oppositions) » l'Aurore n°533 du mercredi 21 mars 2001 p. 4

d'affrontements entre les partis politiques voulant par leurs délégués réaliser leurs objectifs électoraux aux dépens des autres. Cette dérive grave rend de plus en plus difficile la gestion pacifique des élections et soulève le problème de la neutralité de la CENA.

Certes, la CENA a réussi à mettre l'organisation et la gestion des élections à l'abri des pouvoirs publics, Assemblée Nationale et Gouvernement, mais elle est l'otage des partis politiques qui la politisent de plus en plus en y désignant, non pas des citoyens compétents, intègres, mais des militants, chargés de missions ou en quête d'emploi temporaire bien rémunéré.

La responsabilité de la classe politique dans la déchéance de l'organe de gestion des élections qu'est la CENA est plus que jamais établie.

### 1-2-2 Des performances en deçà des attentes

Lorsqu'on exclut l'emprise effrénée de la politisation sur l'organisation des élections, il n'y a pas de doute que la plupart des dysfonctionnements qui sont imputables aux différentes CENA qui se sont succédées touchent tant aux délais qu'aux faibles capacités techniques, sinon aux capacités techniques fort mal mises en œuvre<sup>4</sup>.

Bien que la maîtrise des délais soit quelque peu sous la dépendance des manœuvres ou querelles politiciennes, la perspective d'élections mieux organisées à l'avenir sera fonction de la claire option qui sera faite au niveau des responsables institutionnels du système électoral en vue de maîtriser, à travers le recours, au besoin, à un personnel d'appui technique de professionnels et d'experts auxquels il s'agira de faire faire les tâches pour lesquelles les membres de la CENA ne sont pas censés avoir à priori les aptitudes et les qualifications requises. Dès lors, la professionnalisation de la CENA elle-même s'impose plus que jamais.

### 1-2-3 Aucune alternative à la CENA

Malgré ses contre performances, nul ne songe sérieusement à restituer à l'Administration l'organisation des élections au Bénin. La CENA est pour longtemps encore le meilleur gage d'élections crédibles. L'Institution n'est donc pas en cause dans son principe

---

<sup>4</sup> « Les chiffres contestés à la CENA » Le Matinal n° 1453 du lundi 06 janvier 2003.

« La crédibilité de la CENA entachée » La Nouvelle tribune n°244 du mardi 10 décembre 2002 p. 3.

et dans son essence. Ce sont aujourd'hui ses performances et son efficacité ainsi que sa crédibilité qui sont en cause et qui rendent urgente sa réforme.

### ***1-2            Analyse des dysfonctionnements***

A l'origine des dysfonctionnements, on distingue, d'une part, des problèmes de développement économique, politique et social qui influent sur la qualité des élections, d'autre part, des problèmes institutionnels, organisationnels et matériels directement liés à l'organisation des élections.

#### ***1-2-1            Causes structurelles***

- 1) Situation de pauvreté massive au Bénin ;
- 2) Taux élevé d'analphabétisme des électeurs et électrices ,
- 3) Inexistence d'un état civil national à jour et fiable ;
- 4) Non respect des lois de la République ;
- 5) Impunité généralisée ;
- 6) Emiettement des forces politiques. etc...

#### ***1-2-2            Causes spécifiques***

- 1) CENA installée pour chaque élection
- 2) Forte politisation de la désignation des membres ;
- 3) Installation souvent tardive de la CENA
- 4) Liste électorale établie et cartes d'électeurs délivrées à la veille de chaque élection dans la précipitation ;
- 5) Formation insuffisante donnée à la hâte aux agents électoraux ;
- 6) Inscription sur les listes sans la preuve authentique de l'identité de l'électeur ou de l'électrice ;
- 7) Insuffisance de matériels électoraux et leurs mise en place tardive ;
- 8) Annulations massives de votes par la Cour Constitutionnelle. Etc...

La CENA, dans sa forme actuelle, ayant montré ses limites, une réforme s'avère nécessaire dans le sens du renforcement du système électoral béninois.

## **2 - LA REFORME DE LA CENA**

### ***2-1            Orientations***

2-1-1 *Synthèse des principales recommandations relatives à la CENA contenues dans les différents rapports d'évaluation des élections de 1995 à 2003.*

Dans le cadre de la réalisation de cette étude, plusieurs documents ont été consultés (cf bibliographie en annexe) .

Il résulte de l'examen de ces différents rapports que les Béninois ont toujours eu le souci de l'amélioration et du perfectionnement de la CENA. Les demandes ou les aspirations les plus fortes ont été reprises dans la plupart des rapports d'évaluation. On peut relever trois tendances :

- La première tendance est la professionnalisation de la CENA.

C'est la tendance la plus forte depuis la création de la CENA en 1995. Le rapport d'évaluation des élections législatives de mars 1995 en faisait déjà une priorité. Tous les rapports d'évaluation ultérieurs ont souligné la nécessité de renforcer les capacités techniques de la CENA. Le rapport général de la CENA des élections législatives de mars 2003 précise à cet égard à la page 36 : «Il convient de privilégier au niveau des membres de la CENA et de ses démembrements les critères de compétence objective, d'expérience, de probité et de sens de responsabilité ».

- La deuxième tendance est l'institutionnalisation d'une CENA permanente : Si les premiers rapports d'évaluation des élections (1995, 1996 et 1999) ont fortement recommandé que la loi fixe un délai plus long pour organiser les élections (3 à 6 mois) et que la CENA soit dotée d'un secrétariat permanent, à partir du rapport 2001, l'option pour une CENA permanente a été plus ferme (rapport CENA 2001 et 2002). Cette tendance peut se justifier par le fait que le SAP/CENA créé en 1999 a montré ses limites dans la préparation des élections présidentielles de mars 2001.
- La troisième tendance est la dépolitisation de la CENA. Apparue à partir des élections présidentielles de 2001, cette préoccupation est reprise dans tous les rapports des trois dernières élections (2001, 2002, 2003).

Ici, c'est à la CENA 2003 qu'il faut emprunter l'une de ses recommandations : «Il est souhaitable que la CENA soit relativement dépolitisée pour atténuer l'influence des partis politiques sur son fonctionnement et garantir des élections libres et transparentes.

On pourrait envisager un mode différent de désignation des membres de la CENA, en diminuant par exemple la proportion des personnes provenant des partis politiques au profit des membres crédibles de la société civile ». (rapport général CENA 2003, p. 35).

L'institutionnalisation d'une CENA permanente, sa professionnalisation et sa dépolitisation constituent aujourd'hui les principales pistes que devraient emprunter toute initiative visant à améliorer les performances et la crédibilité de la CENA au Bénin.

Les conclusions des travaux de l'étude sur le renforcement du système électoral au Bénin confirment cette orientation.

#### 2-1-2 Résultats des travaux de l'étude sur le renforcement du système électoral au Bénin

L'étude a adopté une méthode participative qui s'est traduite par l'organisation d'un séminaire-atelier et une enquête sur le terrain.

##### 1) Conclusions du séminaire atelier

Le séminaire-atelier sur le renforcement du système électoral au Bénin s'est tenu les 25 et 26 septembre 2003 à l'INFOSEC de Cotonou. Des conclusions du séminaire, on retiendra, s'agissant de la CENA :

- la CENA est politique mais l'efficacité de son fonctionnement et de sa gestion doit être garantie par des aptitudes techniques ;
- dans sa forme actuelle, la CENA a montré ses limites. Il devient donc nécessaire sinon urgent de la réformer ;
- pour le renforcement du système électoral, il serait indiqué de faire de la CENA une structure permanente. Au cas où il y aurait des difficultés à accéder à cette requête tout de suite, il est indispensable que la prochaine CENA soit installée au moins six mois avant la date du scrutin en vue de disposer d'un temps suffisant pour mieux préparer et mieux organiser les élections.
- La représentation des femmes au sein de la CENA dans la proportion d'au moins un tiers.

##### 2) Résultats de l'enquête sur le renforcement électoral au Bénin (Septembre 2003)

Dans le cadre de l'étude sur le renforcement du système électoral au Bénin, une enquête a été organisée sur tout le territoire national. Les résultats de cette enquête sur un échantillon de 1593 personnes font apparaître que les Béninois enquêtés ont des avis partagés sur l'avenir de la CENA, comme l'indique les tableaux ci-après :

**TABLEAU** : Répartition des enquêtés selon le type de CENA pour les élections

Type de CENA	Oui	%	Non	%	Non déclaré	%
Une pour chaque élection	1077	67,6	447	28,1	69	4,3
Une pour un mandat déterminé	796	50	594	37,3	203	12,7

L'enquête a porté, entre autres, sur le type de CENA requis pour l'organisation des élections au Bénin. Selon les résultats, les enquêtés ont eu des avis partagés sur le type de CENA à choisir :

- Une CENA pour chaque élection, (67,6% contre 28,1%)
- Une CENA pour un mandat déterminé (50% contre 37,3%).

Une analyse plus fine a montré qu'ils ont une inquiétude : le risque que la CENA permanente soit prise en otage. Il se pose le problème de la composition de la CENA et de la désignation de ses membres.

**TABLEAU** : Avantages et inconvénients des CENA de 5 ans

	Oui	%	Non	%	ND	%	Total	%
<b>Au plan de la maîtrise du mécanisme électoral</b>	1013	63,6	438	27,5	142	8,9	1593	100
<b>Au plan de la maîtrise du coût des opérations électorales</b>	867	54,4	545	34,2	181	11,4	1593	100
<b>Au plan de la coopération</b>	763	47,9	527	33,1	303	19	1593	100

Sur les avantages et inconvénients d'une CENA permanente, les résultats de l'enquête sont suffisamment éloquentes. 63,6 contre 27,5 ont reconnu qu'elle présente des avantages au plan de la maîtrise du mécanisme électoral, 54,4 % contre 34,2 sont convaincus qu'elle comporte des avantages au plan de la maîtrise du coût des opérations électorales.

Si l'on rapproche les données des tableaux, les avantages reconnus à la CENA permanente permettent de minimiser l'écart au niveau des opinions recueillies au tableau où 67,6 % des enquêtés ont opté pour une CENA par élection contre 50% pour une CENA ayant un mandat déterminé.

En poussant l'analyse, il est un fait que la plupart des enquêtés ne sont pas spécialistes des questions électorales, ils sont donc sensés ignorer les avantages d'une CENA permanente

par rapport à une CENA que l'on installe pour chaque élection. Dès lors, s'ils avaient été informés, au préalable, des avantages d'une CENA permanente avant l'enquête, ils auraient pu accorder leur préférence à celle-ci. Les arguments objectifs (les avantages) auraient eu raison des obstacles d'ordre psychologique qui fondent les craintes et les réserves.

Au demeurant, la synthèse des principales recommandations relatives à la CENA dans les différents rapports d'évaluation ajoutés aux conclusions du séminaire-atelier et de l'enquête réalisée dans le cadre de la présente étude confirment la nécessité d'apporter des améliorations au système électoral béninois.

### **2-2 Un nouveau statut pour la CENA**

L'expérience recommande que l'on intègre le facteur temps dans la gestion des élections. Même en trois mois voire cinq, six mois, il est difficile pour une CENA de s'installer, d'élaborer un agenda de travail, d'établir ou de réviser des listes électorales fiables, de délivrer des cartes d'électeurs, de donner une formation suffisante aux agents électoraux, d'examiner les dossiers de candidatures, de veiller au bon déroulement de la campagne électorale, de convoier et de distribuer le matériel au niveau de tous les bureaux de vote avant le jour du scrutin.

**Tableau comparatif** : Statuts de six ( 06) commissions électorales africaines

N° d'ordre	Pays	Commissions électorales	Effectif	Statut		Mission
				Institutionnalisation	Nature	
01	Bénin	CENA	25 membres	Par une loi électorale	Installée à chaque élection	Organise toutes les consultations électorales
02	Afrique du Sud	Commission Electorale Indépendante	05 membres	Par la constitution	Permanente mandat de 07 ans pour les membres	Organise toutes les consultations électorales
03	Kenya	Commission Electorale Indépendante	04 membres au - & 25 au +	Par la Constitution	Permanente mandat de 05 ans pour les membres	Organise toutes les élections
04	Ghana	Commission Electorale Autonome	07 membres	Par la Constitution	Le Président et les 02 vice présidents sont permanents	Organise toutes les élections
05	Zambie	Commission Electorale Indépendante	05 membres	Par la Constitution	Permanente mandat de 07 ans pour les membres	Organise toutes les élections

06	Botswana	Commission Electorale Indépendante	07 membres	Par une loi électorale	Installée à chaque élection. Dispose d'un Secrétariat permanent	Organise toutes les élections
----	----------	------------------------------------	------------	------------------------	---	-------------------------------

Sources : 1. <http://www.eisa.org.za/WEP/WEP13.htm>

2. Hartmann, Christof: Local Elections in the SADC countries – An analytical overview, presented at the seminar on Democratisation, Local Elections and Local Governance, 10<sup>th</sup> – 12<sup>th</sup> April 2002, Malawi Institute of Management, Lilongwe

3. <http://kenvaweb.com/politics/electoral.html>

### **Commentaire :**

*Toutes les six (06) commissions électorales ont la même mission : elles organisent toutes les élections dans leur pays respectif.*

*Sur les six (06) commissions électorales, quatre (04) commissions sont permanentes et sont instituées par la Constitution. Leurs membres ont des mandats précis qui varient de 05 à 07 ans selon le cas. Pour le cas du Ghana, 03 membres sur 7 sont permanents.*

*Seuls le Bénin et le Botswana ont des Commissions Electorales instituées par des lois électorales et ne sont pas des Institutions permanentes. Elles disposent néanmoins d'un Secrétariat permanent pour assurer la continuité entre deux élections. La réputation et l'exemplarité des Commissions de ces pays africains anglophones ont débordé les frontières du continent africain.*

*Au total, les expériences en cours dans ces pays africains anglophones dans le domaine des élections sont riches d'enseignements et présentent un intérêt évident pour le Bénin.*

*Les différents statuts des Commission Electorales ainsi que le système de couplage des élections en Afrique du Sud, au Kenya, au Ghana, en Zambie sont autant d'expériences dignes d'intérêt dont le Bénin peut s'inspirer.*

Dès lors, il est évident que l'une des faiblesses de la CENA créée par le Bénin est sa précarité. Il s'agit d'une institution ad-hoc créée à l'occasion et juste pour une élection. Il est aussitôt mis fin aux fonctions de ses membres quarante-cinq jours après le scrutin. Ce qui fait qu'il n'existe pas de relais, ni de continuité entre deux CENA malgré l'existence d'un SAP/CENA dont le statut a toujours été contesté par la classe politique. Ainsi, l'expérience acquise par les uns n'est pas profitable aux autres.

Il est donc vital de doter le système électoral béninois d'une institution permanente de gestion des élections.

#### **2-2-1 Une CENA permanente**

Elle comporte de nombreux avantages ; elle n'est pas sans inconvénients non plus.

##### **2-2-1-1 *Les avantages d'une CENA permanente***

1) La professionnalisation de l'institution. Le premier avantage de ce changement de nature est assurément la professionnalisation de l'institution qui sera débarrassée de l'amateurisme qui la caractérise actuellement. En effet, l'expérience acquise par les commissaires lors d'une première élection peut servir pour améliorer la qualité des prochaines consultations. Par ailleurs, ses commissaires pourront bénéficier d'une formation continue pour l'actualisation ou le renforcement de leurs capacités et de leurs expertises, participer à des élections comme observateurs dans d'autres Etats en vue d'améliorer leurs propres prestations.

2) Une marge de manœuvre suffisante pour organiser efficacement les consultations électorales.

En effet, les antagonismes politiques, les conflits d'intérêts, les manœuvres et les luttes politiques des organes chargés de la désignation des membres de la CENA, alimentés par la volonté farouche de contrôler cette institution aboutissent très souvent à une composition et une installation tardives de la CENA. Ce qui a des répercussions et des conséquences fâcheuses sur l'exécution des différentes tâches et la qualité des élections.

Par conséquent, la permanence offrira à l'institution suffisamment de temps pour exécuter, sans les bâcler, toutes les tâches à elle dévolues..

3) Une gestion plus rigoureuse et plus efficace de la logistique et du matériel électoral.

Malgré les efforts de l'équipe actuelle du SAP/CENA, le constat est qu'aujourd'hui, la gestion du patrimoine électoral accuse de graves insuffisances. Cette situation favorise la détérioration rapide et la perte de beaucoup de biens qui pourraient servir à l'organisation de plusieurs consultations électorales.

La permanence de la CENA permettra de pallier ces insuffisances. Ce faisant, l'on réduirait significativement le coût des élections.

4) La gestion de la liste électorale permanente informatisée (LEPI)

L'expérience des élections de ces dernières années et le progrès technique permettent d'affirmer qu'il ne pourrait y avoir d'élection crédible aujourd'hui sans une liste électorale permanente informatisée. Or, il n'y a pas de LEPI sans un organe permanent capable (institutionnellement et techniquement) de la mettre en place et de la porter. Une CENA permanente et professionnalisée pourra conduire efficacement les opérations de mise en place de la LEPI de façon consensuelle et procéder aux révisions chaque année ou tous les deux ans selon le cas.

5) Le développement d'un partenariat avec les autres institutions africaines de gestion des élections

Dans ce cadre, des voyages d'études pourront être organisés au profit des membres de la CENA et de leurs collaborateurs pour s'enrichir des expériences des autres.

Des membres de la CENA pourront par exemple visiter des pays comme l'Afrique du Sud, le Kenya, la Zambie pour s'enquérir surtout de leurs expériences en matière de couplage des élections.

6) Le développement d'une coopération avec les partenaires au développement

La permanence de la CENA pourra favoriser un partenariat fructueux avec les organisations internationales, les fondations, les associations, les organisations non gouvernementales... etc. Grâce à un tel partenariat, la CENA pourra se doter de Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) afin de rendre le système électoral béninois plus performant, plus fiable et plus crédible.

7) La maîtrise du coût des élections

Les délais très courts ne permettent pas d'élaborer et de gérer le budget dans le respect strict des normes notamment :

- L'ordonnance n° 96-04 du 11 janvier 1996 portant code des marchés publics ;
- Le décret n° 99-312 du 12 juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'étude ;
- L'arrêté n° 12-64/MF/DC/CTF du 30/12/97 portant mise en application du manuel des procédures d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives.

Cette gestion approximative entraîne des dérapages et des dépassements parfois exorbitants comme ce fut le cas pour les élections communales et municipales de décembre 2002.

La CENA permanente permet de remédier à cet état de chose. Elle disposera d'un budget élaboré et adopté dans les règles de l'art et à temps. Les commandes pourront être passées suivant les procédures exigées par le code des marchés publics et les fonds gérés dans le respect scrupuleux de l'orthodoxie financière et comptable.

### 1) Coût de fonctionnement de l'institution

La CENA permanente a forcément un coût, à savoir la charge financière. En effet, les membres de cette nouvelle CENA seront employés à plein temps et devront s'abstenir de toutes activités professionnelles. La CENA permanente peut être ainsi perçue comme une institution de plus à la charge du contribuable béninois. Mais en réalité, la taille de la nouvelle CENA, ses attributions et sa professionnalisation ajoutées à la suppression du SAP/CENA annulent la crainte d'une charge supplémentaire. Mieux, elles permettront de réaliser des économies substantielles sur le coût des élections.

### 2) Risque d'embrigadement ou de récupération

Ce risque ne manque pas de fondement, mais il peut être tempéré à condition d'attacher un soin particulier aux critères et aux modalités de désignation des membres de la nouvelle CENA.

En tout état de cause, la précarité de la CENA n'est pas un bouclier contre la récupération et l'embrigadement de ses membres. Aujourd'hui, ne le sont-ils pas dès le jour de leur désignation ?

### 3) Risque de reconduction d'une équipe défaillante lors d'une élection

Cette équipe aura en effet à organiser d'autres consultations avant la fin de son mandat. Il va de soi que des élections organisées dans ces conditions ne seront pas crédibles. Mais, les critères de désignation des membres de la nouvelle CENA permanente permettent de minimiser ou de relativiser ce risque.

Au demeurant, pour être permanente, la CENA doit être renouvelée afin d'être à l'abri des erreurs et des dérives passées.

#### 2-2-1-3 *Critères et modalités de désignation des membres*

L'efficacité d'une institution étant avant tout tributaire de la qualité de ses animateurs, il faudra attacher un soin particulier à la désignation des membres de la future CENA.

Il peut être retenu de recruter les membres de la future CENA parmi

- des juristes spécialistes ou avertis du droit électoral,
- des ingénieurs statisticiens,
- des ingénieurs informaticiens,
- des démographes,

- des communicateurs,
- des gestionnaires,
- des spécialistes de divers domaines.

En plus des compétences techniques ci-dessus indiquées, il faudra prendre en considération des critères tels que le sens de l'intérêt général, la bonne moralité, l'esprit d'équipe et le patriotisme.

La désignation des membres de la nouvelle CENA doit s'effectuer selon une équitable répartition entre les partis soutenant l'action du gouvernement, les partis de l'opposition et la société civile ; de même, la composition des organes de direction de l'Institution doit nécessairement refléter cette diversité en vue de renforcer sa légitimité. De façon précise, les postes de Président et des deux vices-Présidents seront répartis entre les partis soutenant l'action du gouvernement, les partis de l'opposition et la société civile

En outre, il serait nécessaire de prévoir au niveau de chaque composante un quota pour les femmes équivalent au moins au tiers des membres de l'Institution.

Le recrutement des membres se fera sur appel à candidatures par une commission paritaire composée de représentants des partis soutenant l'action du gouvernement, des partis de l'opposition et ceux de la société civile et de l'Administration. La transparence qui doit présider à la désignation des membres de la CENA milite en faveur d'une commission paritaire et contre le recours à un cabinet d'experts qui serait suspecté d'être à la solde de telle ou telle sensibilité politique.

La commission paritaire après appel à candidatures sur la base des profils exigés, reçoit :

- 09 candidats des partis soutenant l'action du gouvernement ;
- 09 candidats des partis de l'opposition ;
- 09 candidats de la société civile, soit au total 27 candidats.

Elle procède à la sélection des neuf membres de la future CENA à l'aide d'une grille d'appréciation préalablement établie basée sur les compétences techniques, les expériences professionnelles et la bonne moralité. Compte devra être tenu de l'exigence d'équilibre entre les trois composantes dans la composition de la CENA et de la nécessaire représentation des femmes pour au moins un tiers de l'effectif.

La CENA qui a organisé les dernières élections législatives de mars 2003, comptait vingt-cinq (25) membres. Cet effectif paraît pléthorique. La CENA permanente sera de taille réduite : elle comptera neuf (09) membres. Ces membres seront désignés conformément aux critères et modalités ci-dessus définis et de façon équitable entre les partis soutenant l'action du gouvernement, les partis de l'opposition et la société civile.

- Partis les partis soutenant l'action du gouvernement : trois (03)
- Partis de l'opposition : trois (03)
- Société civile : trois (03)

La composition de la future CENA peut être la suivante :

- 01 Président
- 1er Vice-Président : responsable de la gestion de la liste électorale et du vote des Béninois de l'extérieur
- 2<sup>ème</sup> vice président : responsable de la formation et des relations avec les partis ;
- 01 Responsable de la cellule juridique ;
- 01 Responsable de la cellule financière ;
- 01 Responsable de la cellule communication
- 01 Responsable de la cellule sécurité
- 01 Responsable de la cellule logistique
- 01 Responsable de la cellule informatique

Le mandat des membres de cette nouvelle CENA est de cinq (05) ans renouvelable une seule fois. Son adoption entraîne la suppression du SAP/CENA dont les attributions à savoir, la conservation de la mémoire administrative de la CENA, l'entretien du patrimoine électoral, l'informatisation de la liste électorale, lui incomberont d'office.

Tous les membres de la CENA sont nommés par décret pris en conseil des ministres. Avant leur entrée en fonction, ils prêtent serment devant la Cour Constitutionnelle.

#### 2-2-2 « La constitutionnalisation » de la CENA

Une telle décision n'est pas inédite en Afrique. Des pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud, le Kenya et la Zambie, pour ne citer que ceux-là, ont institué leurs commissions électorales par la Constitution.

Cette décision de haute portée politique vise avant tout à mettre la commission électorale à l'abri des humeurs de la classe politique toujours tentée, selon les rapports de force du moment ou des majorités de circonstance, par une modification intéressée des règles de la compétition électorale.

Au Bénin, entre 1995, date de sa création, et 2003, la loi relative à la CENA a subi plusieurs modifications réalisées le plus souvent à la veille du scrutin. Ainsi, la loi 94-013 du 17 janvier 1995 créant la CENA fut adoptée à trois mois à peine des élections législatives de mars 1995. Le 15 janvier 1999, l'Assemblée Nationale vota la loi 98-034 qui servit de cadre aux élections législatives de mars 1999. Cette loi sera à son tour remplacée le 03 janvier 2001 par la loi 2000-18 sur la base de laquelle fut organisée l'élection présidentielle de mars 2001 ; elle sera aussi amendée par la loi 2003-01 du 08 janvier 2003 en vue des élections législatives de mars 2003.

Il résulte de ces nombreuses modifications de la loi électorale à chaque veille du scrutin, s'agissant de la composition de la CENA, la réduction du quota du Gouvernement à la portion congrue. En effet, le gouvernement qui comptait sept représentants sur dix-sept comme l'Assemblée Nationale dans la CENA de 1995, n'en comptait plus que trois sur vingt-trois aux élections législatives de 1999 et trois sur vingt-cinq dans la CENA des dernières élections législatives de mars 2003. L'Assemblée Nationale en comptait dix-neuf qui sont désignés en tenant compte de sa configuration politique.

Cette mutation dans la composition de la CENA est le produit des luttes menées par les partis politiques à l'Assemblée Nationale pour le contrôle de cette Institution. La réalité, c'est qu'aujourd'hui, cette volonté de contrôler la CENA conduit à une politique d'exclusion des autres forces de cette institution et de ces organes dirigeants. Ce qui est contraire à l'esprit et aux principes qui ont prévalu à sa création.

Par ailleurs, il est à craindre qu'un responsable politique au pouvoir, décidé de s'y perpétuer et disposant d'une large majorité à l'Assemblée Nationale, ne prenne prétexte des contre-performances de la CENA pour faire modifier allégrement la loi électorale en supprimant l'essentiel des pouvoirs de cette Institution ou en la supprimant purement et simplement.

Face à ce danger évident, il apparaît nécessaire de procéder à une constitutionnalisation de la CENA, ce qui est un acte de sécurisation et de sauvegarde des valeurs et principes démocratiques en vue de garantir des élections libres, sincères, transparentes et paisibles.

**a. CONDITIONS DE REUSSITE ET STRATEGIE DE MISE EN OEUVRE**

### **3-1 Conditions de réussite**

La présente étude s'exécute dans un contexte sous-régional et national caractérisé essentiellement, au plan politique, par deux phénomènes :

- 1) Le vent de la révision des constitutions qui souffle en Afrique dans le seul but de sauter les verrous qui limitent le nombre de mandats présidentiels (maximum deux mandats) et la limite d'âge. Ainsi, on a réussi la prouesse de tailler la constitution à la mesure de chefs d'Etat en fin de deuxième mandat. Ce qui leur permet de briguer un troisième mandat et de s'inscrire dans la dynamique d'une présidence à vie. C'est le cas au Burkina-Faso, au Togo, en Guinée Conakry et récemment au Gabon pour ne citer que ces pays là.

Cette pratique, produit d'une démocratie tropicalisée, crée un malaise et rend suspecte toute démarche visant à toucher à des acquis démocratiques, quand bien même l'intention affichée serait de les améliorer ou de les consolider. Les réserves s'expriment plus ouvertement lorsque par surcroît l'on veut passer par une révision de la constitution.

La perte de confiance des populations en des structures de gestion des élections.

Il s'agit en particulier de la Cour Constitutionnelle et de la CENA. Ce qui est ici en doute, c'est l'impartialité de ces institutions, leur capacité à organiser des élections libres, sincères et transparentes. Dans ces conditions, quelle que soit la pertinence de la réforme, bien des Béninois resteront sceptiques, à défaut d'adopter une attitude de rejet pur et simple.

Au demeurant, il sera difficile de réussir la mise en œuvre de la réforme de la CENA en faisant abstraction de ce contexte sous-régional et national aujourd'hui peu favorable.

Pour garantir le succès de la mise en œuvre de cette réforme, il est nécessaire de déterminer une stratégie appropriée :

### **3-2 Stratégie de mise en œuvre**

Cette stratégie comporte trois phases essentielles :

- La vulgarisation ;
- L'exploitation des résultats ;
- Enfin, la mise en place des organes de soutien.

- 1) La vulgarisation des résultats de l'étude.

Conformément aux propositions contenues dans l'offre technique, le rapport final approuvé devra faire l'objet de vulgarisation par voie de :

- Notification à tous les partis politiques. La notification sera assortie d'un délai de réaction desdits partis.
- Notification à tous les organes de presse nationale pour exploitation dans leur programme
- Notification à toutes les institutions de l'Etat et à toutes les organisations reconnues de la société civile – un délai de réaction sera également accordé à celles-ci.

Le rapport final pourra être enrichi des contributions positives et constructives recueillies à cette étape.

- adoption d'un plan de communication piloté par des journalistes convaincus du bien fondé de cette réforme.

## 2) L'exploitation des résultats

Le rapport définitif enrichi des différentes contributions pourra être confié par le maître d'ouvrage à des personnes à identifier en vue de sa transformation en projets ou propositions de loi.

La constitutionnalisation de la CENA au cours du premier semestre 2004, à défaut et de façon transitoire, l'instauration d'une CENA permanente par la modification de la loi électorale n° 2003-01 du 08 janvier 2003.

Le débat public sur la révision de la constitution est devenu une nécessité. Il est donc souhaitable que la classe politique s'inscrive dans la dynamique d'introduire et de conduire sereinement ce débat.

## 3) L'adoption d'un code d'éthique<sup>5</sup> et de bonne conduite pour l'administration des élections.

La commission électorale du Ghana qui a gagné une enviable réputation de professionnalisme et d'intégrité surtout depuis les élections multipartites de 1992 s'est dotée d'un code de bonne conduite fait de préceptes appropriés dont le respect est exigé de tous ses membres. Il est même exigé des agents électoraux temporaires de prêter serment de bonne conduite devant un officier judiciaire.

---

<sup>5</sup> Rôle d'une Commission Nationale Electorale dans le processus de démocratisation »

Le Bénin peut s'inspirer de cet exemple pour doter notre système électoral d'un code d'éthique ou de bonne conduite pour les gestionnaires des élections qui devront prêter serment devant les tribunaux. .

4) La création d'un Comité consultatif inter – partis. <sup>6</sup>

La commission électorale du Ghana a mis sur pied un organe dénommé Comité Consultatif Inter-partis (IPAC). Ce comité consultatif inter-partis réunit des représentants des partis politiques et de l'autorité électorale, constituant ainsi une tribune aux fins d'un dialogue permanent. Les partis politiques saisissent ces instants de dialogue pour exprimer leurs préoccupations et la commission y présente ses programmes ainsi que ses actions. Ce dialogue accroît la confiance vis-à-vis de la commission et des résultats des élections qu'elle organise. Cette expérience ghanéenne a des avantages évidents. Son adoption permettra de rétablir un climat de confiance mutuelle entre les partis politiques et la CENA d'une part, d'autre part , entre les partis politiques eux-mêmes par rapport aux questions électorales.

La réforme de la CENA est devenue aujourd'hui une mutation souhaitable pour notre pays si l'on veut rompre avec une gestion hasardeuse des élections. Mais, comme pour toute réforme, elle peut susciter des réserves, des résistances voire des oppositions. Il est recommandé de prendre le temps nécessaire à l'information du plus grand nombre et au débat démocratique.

## **Conclusion**

---

<sup>6</sup> Acte du Séminaire organisé les 14 et 15 octobre 1996 par : Conscience africaine – Gerddes – Cameroun – Fondation Friedrich Ebert pp. 80 – 85 - 86

Il est évident que la question de l'opportunité de la CENA ne se pose plus. Malgré les critiques acerbes, dont ses membres sont parfois l'objet de la part d'une opinion publique à la fois vigilante et exigeante, son utilité ne fait l'ombre d'aucun doute.

Cependant, la CENA actuelle doit être améliorée à trois niveaux essentiels.

D'abord au plan institutionnel : elle doit devenir un organe constitutionnel dont les membres exerceront un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

Ensuite au plan organisationnel et fonctionnel : l'équilibre dans la composition de la CENA, est à rechercher entre partis de l'opposition, partis soutenant l'action du gouvernement et société civile. Un quota substantiel doit être réservé aux femmes, soit un tiers au moins de l'effectif de la CENA.

La compétence technique, la probité intellectuelle et morale de ses membres, leur esprit républicain, la présence de la société civile sont autant d'exigences pour la légitimité sociale de la CENA. Il faut instaurer le professionnalisme dans l'organisation des élections si l'on veut avoir des élections propres et fiables.

Par ailleurs, dans le cadre de ce nouveau statut, la CENA doit d'avoir la pleine maîtrise du processus électoral. C'est-à-dire qu'elle doit être chargée : de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote, de la centralisation des résultats et de la proclamation des résultats provisoires. Cela implique que la Cour Constitutionnelle se cantonne dans son rôle de juge de la régularité des consultations électorales et référendaires, de la gestion du contentieux ainsi que de la proclamation des résultats définitifs.

**DEUXIEME PARTIE :  
PLAIDOYER POUR LA LEPI ET LES NTIC DANS  
LES ELECTIONS**

**Introduction**

L'enthousiasme nationaliste et démocratique qui a animé les participants à la Conférence des Forces vives de la Nation les a conduits à opter pour un Etat dans lequel l'autorité des pouvoirs publics ne peut prendre sa source que dans la volonté du peuple, exprimée au cours d'élections libres, sincères et transparentes tenues avec régularité au suffrage universel.

L'outil fondamental permettant l'expression de ce suffrage est la liste électorale. Une liste permanente, informatisée avait été prévue par la loi. Mais la classe politique s'est toutefois réservée.

Or, la non fiabilité de la liste est une lacune favorisant la fraude. En effet les lois électorales prévoient que l'inscription sur la liste électorale peut se faire sur présentation de la carte nationale d'identité, de l'acte de naissance ou du jugement supplétif, du passeport, du livret de pension militaire ou civile. Les lois indiquent en outre qu'à défaut de ces documents ou en cas de doute sur l'identité, la nationalité béninoise ou l'âge du candidat à l'inscription, il est fait recours à l'arbitrage du conseil de village ou du quartier de ville. Cette disposition adoptée depuis la loi de 1995 ne prenait pas en compte l'esprit de fraude injecté dans les élections après les premières élections du renouveau démocratique.

En effet, pour chaque élection distante de la précédente de plus de six mois, on a été obligé de confectionner une liste électorale à grands frais avec son cortège de contestations dues à des inscriptions frauduleuses, à de doubles inscriptions, à d'inscriptions de mineurs et d'étrangers... l'évolution technologique conduit aujourd'hui à recourir à un outil performant qu'est la liste informatisée (LEPI).

Cette préoccupation s'est traduite dans l'article 11 de la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin : « Les listes électorales sont permanentes et informatisées. Elles font l'objet d'une révision par la CENA avant toute élection sauf si celle-ci intervient moins de six (06) mois après la précédente élection... ».

Ainsi le support législatif existe, qui fait obligation aux autorités de rendre la liste électorale permanente et de l'informatiser. La permanence de la liste présente un avantage financier sans doute. Mais un autre avantage est évident car si à chaque élection les citoyens sont obligés de s'inscrire, ils finiront par se lasser de remplir leur devoir civique. Il faut donc éviter ces tracasseries aux populations à qui il est prescrit, aux termes de l'article 9 de la loi précitée, ce devoir civique. L'inscription sur les listes électorales est donc un devoir pour tous les citoyens béninois remplissant les conditions requises par la loi.

Il est important enfin que la permanence et l'informatisation apportent plus de fiabilité et aussi de crédit à la liste dans la mesure où l'outil informatique permet vérification, contrôle et suivi par toute personne ayant intérêt à la faire et volonté de l'entreprendre : la visibilité et la lisibilité existent en conséquence.

Tous les citoyens béninois visés à l'article 4 de la loi précitée doivent solliciter leur inscription. Or si l'Etat ne met pas en place les conditions les meilleures pour que ce devoir civique soit exercé de façon optimale, les citoyens s'en désintéresseront. Surtout que ce devoir n'est pas punissable pénalement. Seules les fausses énonciations et déclarations sont réprimées.

Il importe donc que le Bénin profite de cette période d'accalmie où aucune élection n'est prévue pour se doter d'un fichier électoral moderne et crédible.

### **1- Le recensement électoral au Bénin : Etat des lieux**

Les listes électorales ont toujours été l'objet de vives contestations au Bénin.<sup>7</sup> On sait en effet que la reconnaissance officielle du droit de vote aux citoyens d'un certain âge ne suffit pas. De nombreux moyens existent pour dénier l'exercice de ce droit ou pour tronquer les résultats par exemple en posant des obstacles à l'inscription des citoyens de certaines conditions géographiques, sociales ou raciales..., en favorisant l'inscription des étrangers et autres personnes ne remplissant pas les conditions légales de s'inscrire.

Au Bénin, on dénonce à chaque élection des insuffisances comme :

- les fraudes en inscription par l'inscription des étrangers et mineurs et des repris de justice, l'insuffisance de postes de recensement par rapport à l'importance de la population ou par rapport aux distances séparant les agglomérations, création par endroit de postes fictifs de recensement, la mauvaise tenue des listes électorales par des agents recenseurs mal formés ou malveillants, la saisie de listes par des agents recenseurs pour non paiement immédiat ou insuffisance de leurs perdiems trafic de cartes d'électeurs etc...

Comme illustration en 2001 la liste électorale a été vigoureusement contestée par la plupart des candidats du fait d'une différence nette entre le nombre d'inscrits publié par la CENA et celui publié par la Cour Constitutionnelle<sup>8</sup>. De même le nombre d'inscrits publié par

---

<sup>7</sup> PNUD : Evaluation des élections législatives du 30/3/1999 au Bénin pp. 43 et sv

<sup>8</sup> NDI/USAID : Les variations du nombre d'inscrits in Evaluation des élections présidentielles de mars 2001, Table ronde des partis politiques, CNCB. Cotonou les 16 et 17 août 2001 p. 63

la Cour a varié entre les deux tours du scrutin, ce qui pose le problème de la fiabilité de la liste.

- Le renforcement du système électoral béninois nécessite qu'il soit mis en place rapidement un fichier électoral moderne et crédible.

## **2- La mise en place d'un fichier électoral moderne et crédible**

La période actuelle où aucune élection nationale importante n'est en vue, il s'avère utile et urgent de mettre en œuvre la confection d'un fichier électoral permanent et informatisé. L'établissement de ce fichier devrait idéalement se faire sur la base de registre d'état civil. Mais à défaut et compte tenu de la complexité des opérations que cela nécessite le recours à la technique du recensement électoral approfondi est la solution la plus appropriée.

### **2-1 L'établissement des pièces d'état civil à toute la population en âge de voter ou d'être candidat.**

Au préalable pour la plus grande partie de cette population, des jugements supplétifs doivent être délivrés. Au vu des pièces d'état civil ainsi obtenues, le citoyen dont l'identité est désormais connue peut se faire inscrire. C'est la formule la plus parfaite dans une société où tout fait quelconque de l'individu est enregistré, codifié et bien archivé.

Le citoyen a alors son acte de naissance ou son jugement supplétif, sa carte d'identité et sa carte d'électeur éventuellement avec sa photo.

La formule est la meilleure et est séduisante. Mais elle est chère et longue, car seuls les magistrats peuvent délivrer des jugements supplétifs. Pour ce faire, il faut des audiences foraines. Le nombre de juges ne le permettra pas ; les moyens matériels ne le pourront pas. Un délai de quatre ou cinq ans sera nécessaire à cause de la longueur de la procédure et de la constitution des dossiers.

Il convient toutefois que l'Etat mette en place, en association avec les élus locaux, un registre d'état civil lui aussi fiable, que les initiatives qui sont prises çà et là en matière d'enregistrement des moments de la vie d'un citoyen (la naissance, le mariage, les migrations et le décès) soient coordonnées par l'Etat et les structures décentralisées.

L'établissement de l'état civil ne pouvant pas être un préalable à la confection de la liste électorale, il convient d'étudier une autre formule qui est la réalisation d'un fichier électoral informatisé sur la base d'un Recensement Electoral Approfondi (REA).

## **2-2 Une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI)**

### **2-2-1 Définition de la LEPI**

Une Liste Electorale Permanente Informatisée ( LEPI) est un instrument de gestion et d'organisation d'un processus électoral (élections de tout niveau : référendum, consultations populaires, etc.) établi, contrôlé et géré dans la transparence au moyen de l'informatique.

Cet instrument a été proposé depuis quelques années à la suite d'une étude réalisée avec le concours du PNUD. Mais le couplage qui a été préconisé par la suite avec l'établissement de l'état civil en a rendu le coût prohibitif. La succession des élections et la pression que celles-ci exercent sur les acteurs politiques n'ont pas permis d'examiner la question sans se départir de la pression d'une élection.

### **2-2-2- Les composantes de la LEPI**

La LEPI se constitue autour de deux composantes :

- une base de données des électeurs et
- une Base de données géographiques

#### **1<sup>er</sup>) La base de données des électeurs**

Elle est constituée des informations qui identifient les électeurs. Ces informations sont obtenues à partir d'un Recensement Electoral Approfondi (REA), à savoir une vaste opération de collecte exhaustive d'informations sur les électeurs respectant les règles et les procédures d'un Recensement Général de la population et de l'Habitation (RGPH) (simultanéité, exhaustivité et fiabilité). Cette opération permettra :

- d'établir, la liste exhaustive de tous les citoyens aptes à voter et à être élus (avec leurs prénoms et nom, la localisation, la nationalité, le lieu de résidence, les liens de parenté etc.)
- d'établir aussi la liste des futurs votants : en effet des autorités politiques et administratives peuvent opter pour une mise à jour sur dix (10) ans. Le REA touchera alors toutes les personnes de huit ans et plus. Cette procédure permet de réduire au maximum, le coût d'établissement des listes électorales. La période peut paraître trop longue. Mais en réalité si entre deux élections on affine les données et si les mises à jour sont régulières, les élections gagneront plus en clarté, en transparence et en réduction de coût.

## 2<sup>ème</sup>) La base des données géographiques

Elle comprend :

- Une série exhaustive des cartes à l'échelle la plus grande des hameaux, des villages et des villes, quartiers de ville où peut se retrouver une schématisation des bâtiments et des habitations ;
- Une identification de toutes les infrastructures (commerciales, routières, administratives...);
- Des codes pour donner une idée aussi précise des densités démographiques.

La base des données géographiques est issue de la cartographie censitaire, transformée en cartographie électorale à l'aide d'un Système Informatique Géographique (SIG) approprié.

Le fichier géographique électoral facilite les discussions sur le découpage électoral ou ses modifications. Il facilite l'organisation des scrutins, surtout la distribution du matériel et du personnel. Il permet également une visualisation rapide des résultats.

### 2-2-3 Mise en relief des avantages de la LEPI

La LEPI sera issue d'un Recensement Electoral Approfondi (REA). Par conséquent, elle permettra d'avoir un portrait plus juste de la population des électeurs. Les avantages sont certains :

- Grande fiabilité des données ;
- Coûts moindres à moyen terme ;
- Plus grande transparence des processus électoraux ;

Cette liste ne peut faire l'objet de contestations objectives pour fait d'irrégularités et de fraudes (doubles inscriptions, inscriptions des étrangers, des mineurs...), du fait de son caractère scientifique, statistique et national.

### 2-2-4 Les procédures et actions de mise en œuvre de la LEPI dans un délai raisonnable

Pour réaliser la LEPI il faut : mettre en place un organe permanent de gestion de la LEPI issu d'un consensus : pas de LEPI, sans un organe permanent capable institutionnellement et techniquement de la mettre en place et de la porter.

Comme l'ensemble des opérations de mise en place relève directement de la responsabilité de la structure permanente, il est nécessaire qu'un portrait plus précis des diverses structures décisionnelles en son sein soit fait afin de pouvoir assurer que le projet de

création, de révision et de gestion de la LEPI serait mené à son terme. A cet effet, il est nécessaire et urgent de faire appel entre autres à des compétences suivantes :

- Juristes de haut niveau / sociologues,
- Ingénieurs statisticiens économistes avertis des problèmes de la lépi,
- Ingénieurs informaticiens spécialistes de la gestion des bases de données relationnelles, experts en cartographie, spécialiste du découpage électoral,
- Démographes ayant des expériences avérées en ce qui concerne la réalisation d'un recensement général de la population et de l'habitat (RGPH),
- Spécialistes de divers domaines.

La mise en œuvre de la LEPI requiert des conditions techniques et juridiques.

- Conditions techniques

Constituer la base de données des électeurs à partir d'un Recensement Electoral Approfondi (REA) selon les règles et procédures d'un Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH) à savoir : la simultanéité de la collecte, l'exhaustivité des informations, la fiabilité des procédures.

Etant donné que la réalisation d'une telle opération relève de la souveraineté de l'Etat, le gouvernement doit prévoir dans le budget 2004 à peu près trois (03) milliards pour permettre l'exécution de ce projet. Indépendamment de cette provision, le gouvernement peut faire appel à d'autres partenaires tels que : les coopérations française, danoise et américaine, le PNUD, le FED, etc.

Constituer la base de données géographiques à partir de la cartographie censitaire transformée en cartographie électorale à l'aide d'un Système Informatique Géographique (SIG) ; (la cartographie sera issue du Recensement). Il s'agira plus précisément d'actualiser la cartographie censitaire du dernier recensement.

Mettre en œuvre un système de gestion informatisée ;

Mettre en place un processus de mise à jour permanent.

- Conditions politiques et juridiques

Des dispositions pratiques et judiciaires doivent être prises par :

a) Une volonté politique clairement exprimée et concrétisée par l'organisation d'un forum des partis politiques.

- b) La recherche d'un minimum de consensus entre toutes les parties prenantes sur les règles et procédures de sa mise en place , de sa gestion et de sa réalisation ;
- c) L'adoption d'un cadre juridique cohérent et incontestable définissant les attributions, les droits et devoirs de chacun ; de chaque structure et de chaque intervenant
- d) Une vaste campagne de sensibilisation et d'information pour obtenir l'adhésion de toutes les couches de la société ;
- e) La capacité laissée à la structure permanente de mobiliser une expertise de bon niveau pour les mandats techniques
- f) La révision du code électoral notamment les lois 2000-18 et 2000-19 du 03 janvier 2001
- g) La mise en place d'une législation protégeant les informations personnelles pour la protection de la vie privée ;
- h) L'adoption d'un texte régissant l'organisation du REA : la législation béninoise actuelle en matière électorale ne se prête pas vraiment au projet d'organisation d'un recensement électoral approfondi autonome ; beaucoup d'écueils juridiques devront être levés : revoir la durée et les procédures de désignation des membres de la structure permanente, actualiser les méthodes de résolution des litiges et des contestations, revoir la loi sur les informations individuelles.... Il sera question du recrutement, de la mobilisation des recenseurs et de la détermination du cadre d'intervention des autorités locales : Préfets, Maires... ;
- i) La détermination d'un calendrier précis d'exécution des tâches qui doivent être terminées dans tous les cas avant la fin de l'année 2004.

### **2-3 Indications pour la mise en oeuvre**

#### **2-3-1 L'informatisation de la liste et sa mise en oeuvre**

L'informatisation de la liste et sa mise à jour doivent comporter les rubriques suivantes :

- La rédaction d'un manuel de procédure ;
- La mise en place des équipements et des logiciels ;
- La rédaction des documents méthodologiques (manuel d'inscription des agents de saisie et des utilisateurs) ;
- L'élaboration de plan de campagne de sensibilisation et de mobilisation ;
- Le recrutement des opérateurs de saisie ;
- La mise en place d'une série de tests de cohérence... ;
- La saisie des données ;
- Le traitement des données ;
- La mise à jour.

### **2-3-2 Modification de la liste**

Des campagnes de modification de la liste peuvent être organisées selon une périodicité à définir suite au forum des formations politiques afin de permettre la prise en compte des nouveaux électeurs et de faire sortir les grands absents, les décès et autres. La base de données des électeurs permet de gérer l'ensemble des données à vocation électorale.

Il pourra s'agir :

#### 1<sup>er</sup>) Des informations identifiant l'électeur

- a) Les prénoms et nom;
- b) La pièce d'identité produite ;
- c) Le lieu de naissance ;
- d) La date de naissance (ou une approximation) ;
- e) Les prénoms et nom du Père ;
- f) Les prénoms et nom de la mère ;
- g) Le lieu de naissance du père ;
- h) Le lieu de naissance de la mère ;
- i) Les prénoms d'au moins un frère et une sœur germains ;
- j) Les prénoms d'au moins une sœur et un frère consanguins ;
- k) Les prénoms d'au moins une sœur et un frère utérins ;

#### 2<sup>ème</sup>) Des informations de localisation géographique

- l) Le nom et les prénoms de l'autorité locale ;
- m) Le titre de l'autorité localité ;
- n) Le bloc ;
- o) L'arrondissement ;
- p) La commune ;
- q) Le département.

2-3-3 Chronogramme indicatif de la réalisation de la LEPI

N° d'ordre	Liste des tâches à exécuter	2003	2004
01	Actualisation de la procédure de désignation des membres de l'organe permanent et présentation de la liste des écueils juridiques à réviser.	Décembre	
02	Désignation des membres de l'organe et son installation officielle.	Décembre	
03	Réalisation du recensement Electoral Approfondi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Echanges avec l'INSAE</li> <li>• Travaux préparatoires</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- révision et actualisation de la cartographie censitaire</li> <li>- validation et mise à jour du Système d'Informatique Géographique (SIG)</li> <li>- sensibilisation des populations</li> <li>- révisions des lois sur la réalisation du REA</li> <li>- recrutement et formations des acteurs du recensement (superviseurs, contrôleurs, chefs d'équipe, agents recenseurs)</li> </ul>		Janvier  Février -Mars  Avril-Mai  Mai-Juin  Février-Mars  Juillet-Août
04	Collecte des données		Septembre
05	Traitement des données <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saisies des données</li> <li>• Apurement et tabulation</li> <li>• Confection de la liste</li> </ul>		Octobre Décembre
06	Vulgarisation et prise en compte des amendements	Décembre	

**Réalisation de la LEPI à partir d'un REA autonome**

<b>Opérations</b>	<b>Périodes de réalisation</b>	<b>Structures responsables</b>	<b>Personnes impliquées</b>	<b>Coût en FCFA</b>
REA	Janv-Déc 2004	Structure permanente (peut sous traiter avec l'INSAE)	A définir	<b>2.877.000.000</b>
Informatisation de la liste	Septembre 2004-mai 2005	Structure permanente	Comité de la gestion de la LEPI	<b>550.000.000</b>
Mise à jour	Tous les ans	Structure permanente	Gestionnaire de la base de données	<b>150.000.000</b>

**ANNEXE**

<b>Scénario</b>	<b>Conditions critiques générales</b>	<b>Conditions juridiques</b>	<b>Conditions techniques</b>	<b>Coût en FCFA</b>
Recensement Electoral Approfondi Autonome	<ul style="list-style-type: none"> <li>- une structure permanente ayant la capacité d'engager des ressources techniques complémentaires</li> <li>- un recensement général de la population et de l'habitation fiable et une cartographie censitaire de qualité</li> <li>- l'adhésion aux procédures d'un RGPH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision rapide de plusieurs textes de lois sur les élections</li> <li>- Adoption de textes pour protéger les informations personnelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutement et formation d'un nombre important d'enquêteurs expérimentés dans la collecte des données</li> <li>- création lors du recensement d'un système d'information géographique multi-fonctionnel et d'un réseau dédié d'ordinateurs</li> <li>- adoption d'une approche méthodologique rigoureuse de l'information</li> <li>- mise en place d'un réseau d'ordinateurs à la structure permanente.</li> </ul>	

### 3- L'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) dans le processus électoral:

Le processus électoral peut être subdivisé en trois principales phases à savoir : La phase préparatoire ; La phase des élections proprement dite ; La phase du dépouillement et de la proclamation des résultats.

#### 3-1) La phase préparatoire :

Elle comprend la mise en place des organes devant gérer les élections et l'élaboration ou la mise à jour d'un registre électoral. Deux niveaux d'intégration des NTIC peuvent être envisagés à cette phase :

##### 3-1-1 L'informatisation des Institutions devant gérer les élections

Une bonne informatisation sans précipitation devra tenir compte des expériences réussies ailleurs et intégrer les phases suivantes :

- élaboration d'un manuel de procédures ;
- Faire un choix technologique adéquat pouvant répondre aux procédures et intégré au reste du processus.

##### 3-1-2 L'élaboration d'une Liste permanente et informatisée :

Il faut partir au moins d'une liste de base informatisée soit au niveau des communes, soit au niveau des villages ou au niveau des départements. Le processus de décentralisation devra être mis à profit afin que les Maires même les Chefs d'arrondissement élaborent des bases de données sectorielles et sécurisées sur la population. Une activité à encourager dès à présent est le recensement local de la population.

L'une des précautions majeures pour garantir la réussite d'une telle opération est l'uniformisation et la convivialité des systèmes d'informations à utiliser dans chacune des communes. Un système identique, compatible devra être promu.

Le niveau de sécurité devra être très poussé de manière à garantir une base de données fiable, dispersée au niveau des Communes, des Départements (synthèse de celles des communes) ; la base globale au niveau de la CENA, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour Suprême et du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD).

Les observations identiques peuvent être faites en ce qui concerne cette catégorie de liste, le volet sécurité, fiabilité du mode d'identification de l'électeur sont les éléments essentiels sur lesquels une attention particulière devra être portée. La recherche de

transparence présidera à cette opération qui doit s'effectuer avec la participation, à toutes les phases, des représentants, en nombre égal, des partis soutenant l'action du gouvernement, de ceux de l'opposition et des organisations de la société civile.

### **3-2) Phase des élections proprement dite**

L'intégration des NTIC au cours de cette phase dépendra des dispositions prises au niveau de l'identification et de l'inscription de l'électeur. La carte d'identification devra être conçue de manière à pouvoir être lue et intégrée dans la base de données informatisée au niveau départemental ou central. Un code d'identification unique devra être utilisé à tous les niveaux.

Des initiatives pilotes pourraient envisager des urnes informatisées dans les principales villes. Au niveau des autres bureaux de poste des notepad sécurisés et protégés par des clés devront être disponibles.

### **3-3) Phase de dépouillement**

Comment donner les résultats dans les 48 heures ; tel est le but essentiel que doit viser l'intégration des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) au niveau de cette phase.

- Traitement au niveau des bureaux de vote : des notepad adaptés au niveau des bureaux peuvent enregistrer les résultats lors des décomptes. La performance offerte dans ce cas sera la possibilité de lecture de ces informations par le système central informatisé. Ce qui facilitera l'impression des résultats en temps réels et au fur à mesure leur vérification ;
- Dans les bureaux où l'environnement électrique et la disponibilité des facilités de communication le permettent, on pourra envisager la transmission du fichier compilé et crypté des résultats directement dans une mémoire tampon au niveau du système central. La prise en compte dans la base centrale devra être faite après des vérifications de la fiabilité de la transmission par un administrateur. Le mode de cryptage, de sécurisation et de convivialité dépendront du choix technologique opéré.

### **3-4 Détermination du choix technologique**

Les NTIC constituent un outil qu'il faudra bien s'approprier pour atteindre les résultats escomptés. Un travail rigoureux devra déterminer le choix technologique à adopter à divers niveaux. Depuis la gestion au niveau des organes de suivi des élections en passant par le

développement des bases de données au niveau des communes pour la base centrale, il s'agira d'identifier les solutions qui sont des réussites et partir d'elles pour une adaptation à l'environnement naturel.

Ainsi le choix du système d'information devra passer par les étapes suivantes :

- élaboration d'un cahier de charges explicite, basé sur des expériences réussies ailleurs (France, ou Genève, ou Suède, ou Ghana etc.);
- Organisation d'un appel d'offres International et sélection d'un prestataire local et International.
- Mise en œuvre et contre-expertise
- Formation du personnel ;
- Organisation d'actions d'IEC pour informer les partis politiques, les électeurs de la fiabilité du système.

### *1<sup>er</sup>) Économies et efficacité*

- Bien que les coûts associés à des initiatives d'inscription d'électeurs exhaustive et inclusive peuvent être considérables, les règles générales suivantes peuvent conduire à une plus grande efficacité et à des économies.
- L'expérience de nombreuses démocraties en matière d'inscription des électeurs peut servir. Les méthodes qui ont déjà fait leurs preuves ailleurs seront privilégiées.
- Dans la mesure du possible, extraire des données fiables à partir des bases de données existantes, notamment les relevés d'impôt.
- Lorsque les électeurs sont contactés pour être informés du processus d'inscription, ils pourraient en même temps recevoir les informations au sujet des élections, par exemple où se trouve leur bureau de vote.
- En élaborant les activités d'inscription, il sera appliqué le principe de la réutilisation des données chaque fois que c'est possible.
- Il sera utilisé un système intégré pour la compilation et le stockage des données. Cela signifie que la base de données mise au point pour une activité du processus d'inscription peut servir à d'autres activités. Par exemple, les mêmes données devraient servir autant pour délimiter les circonscriptions que pour établir la liste électorale.
- On évitera la collecte des mêmes données par différents paliers du gouvernement ou de l'administration. Certains pays recueillent virtuellement les mêmes données à différents paliers (p. ex. au niveau national et provincial), un chevauchement difficile à

justifier.

- L'information aussi souvent que possible devra être partagée.

### *2<sup>ème</sup>) Sensibilité aux conditions locales*

L'inscription des électeurs n'est pas un processus universel qui répondra à toutes les situations. Il existe un éventail de mécanismes permettant l'établissement d'une liste électorale. Le dosage exact des caractéristiques du système mis en place dans un milieu donné devra tenir compte du contexte social et politique. Parmi les facteurs locaux dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'un programme d'inscription des électeurs spécifiques, mentionnons :

- le niveau d'alphabétisation;
- le contexte culturel;
- les compétences administratives;
- l'environnement politique.

On peut prendre des mesures pour promouvoir l'inscription, y compris celles qui suivent :

- utiliser un formulaire et des procédures d'inscription simples;
- développer des initiatives et des procédures d'inscription spéciales à l'intention des groupes qui sont difficiles à inscrire;
- inviter certains groupes à participer au processus d'inscription (les associations de femmes, de minorités, de jeunes, etc.);
- élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'éducation de l'électeur.

Plusieurs questions et préoccupations se présentent quelle que soit la méthode utilisée :

- le choix entre : liste périodique, liste continue ou registre d'état civil;
- la structure administrative;
- la planification de la logistique;
- la cueillette des données;
- les achats;
- l'infrastructure opérationnelle;
- les programmes d'éducation à l'électorat;
- la sélection et la formation des travailleurs;
- la mise en oeuvre d'un plan d'action;

- la compilation des données d'inscription;
- le stockage des données d'inscription;
- la production d'une liste électorale préliminaire;
- les stratégies de promotion;
- les changements aux listes préliminaires;
- les décisions sur les oppositions relatives aux listes préliminaires;
- la production des listes finales;
- la distribution des listes finales;
- le traitement des révisions aux listes en vue du vote anticipé.

**3<sup>ème</sup>) L'informatisation est plus particulièrement utile dans l'accomplissement des tâches suivantes :**

- l'enregistrement initial des renseignements sur l'électeur;
- l'appariement des cartes d'identité de l'électeur, y compris les numéros d'enregistrement, avec la base de données du registre électoral;
- le maintien de la liste continue, y compris l'envoi à l'électeur des renseignements contenus dans la base de données;
- l'impression des copies de la liste préliminaire des électeurs;
- la saisie de données en vue de réviser la liste préliminaire des électeurs;
- l'impression des listes finales des électeurs;
- le stockage des renseignements et leur mise à jour;
- le repérage des inscriptions doubles;
- la production de statistiques sur l'inscription des électeurs selon les secteurs géographiques, le sexe, l'âge, etc.;
- la normalisation des renseignements qui apparaissent sur la liste électorale;
- la distribution de listes aux partis politiques sur disquettes, rubans magnétiques ou CD-ROM, à un coût peu élevé et en faisant des économies de papier;
- l'établissement d'une piste de vérification des changements apportés aux données sur les électeurs, précisant par qui ils ont été faits, la source de la demande de changement, les données qui ont été changées, etc.
- Utilisation si possible de lecteur de codes d'identification.

## CONCLUSION

La modernisation du système électoral béninois doit nécessairement intégrer l'élaboration d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC). Ces deux innovations s'imposent comme des facteurs déterminant la fiabilité, la crédibilité et la sécurité du système, des facteurs garantissant la célébrité, la centralisation et la publication des résultats en même temps qu'ils vont concourir à la réduction sensible du coût des élections.

Naguère, il avait été proposé, entre autre option d'insérer le REA dans le RGPH<sup>9</sup>. Cette option n'est plus envisageable aujourd'hui. Le Bénin vient d'achever le RGPH (année 2002). Le seul scénario possible est celui d'un REA autonome dont la réalisation sera assurée par une CENA rénovée et allégée en 2004.

---

<sup>9</sup> DANIDA – PNUD – USAID : Liste Electorale Permanente Informatisée au Bénin. Rapport de mission réalisé par GERVAIS Raymond et AGANAHI Clément en décembre 2000, Cotonou – Bénin p. 141

**TROISIEME PARTIE**  
**LA REDUCTION DU COUT DES**  
**ELECTIONS AU BENIN**

## **Introduction**

Il est communément admis dans le monde aujourd'hui que la clé de voûte de la démocratie est la tenue à intervalles réguliers des élections libres et transparentes par lesquelles les populations exercent leur droit de choisir leurs représentants. Mais l'organisation et l'exécution des opérations électorales à l'échelle d'un Etat est une entreprise de grande taille qui engendre des coûts élevés. Au regard de l'ampleur des charges qui incombent aux jeunes Etats africains dont celui du Bénin, ces coûts obligent souvent ces Etats à recourir à des financements étrangers malgré ce que l'assistance étrangère itérative en la matière peut comporter d'antinomie avec la souveraineté d'un Etat, les élections étant l'expression de la souveraineté populaire par excellence.

De peur que la cherté du coût des élections ne décourage les populations et n'obère de façon inconsidérée le budget de l'Etat, il urge d'analyser l'expérience béninoise depuis le renouveau démocratique afin d'y constater la montée croissante du coût des élections, d'en identifier les causes et de proposer des approches de solution.

### **1- ANALYSE DE L'EXPERIENCE DU COUT DES ELECTIONS AU BENIN**

Le constat qui ressort de l'analyse du coût des élections nationales au Bénin depuis l'avènement du renouveau démocratique est que le coût va croissant à une allure qui oblige à rechercher, dès maintenant, des solutions qui permettraient de contenir ce coût dans des limites supportables.

#### **1-1 Analyse du coût des élections au Bénin**

L'analyse du coût des élections dans une période donnée doit se faire au regard de la fréquence des élections et du coût moyen de celles-ci. Mais pour une meilleure appréciation des résultats une approche comparative permettrait de déceler les excès et de mieux convaincre de la nécessité de la réforme.

##### **1-1-1 La fréquence des élections au Bénin**

Le Bénin est le pays de la sous-région ouest africaine où la fréquence des élections est la plus forte. En effet, contrairement aux autres pays comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal, pour ne citer que ceux-là,<sup>10</sup> où la législature dure cinq ans, la

---

<sup>10</sup> Côte d'Ivoire, loi constitutionnelle n° 94-408 du 16 août 1994 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire. Article 29

Constitution béninoise du 11 décembre 1990, en son article 80, fixe à quatre ans le mandat de chaque législature.

De 1990 à 2003, le Bénin a organisé neuf élections nationales comme il apparaît sur le tableau ci-après.

**Tableau n° 4 : Référendum et élections nationales de 1990 à 2003**

N° d'ordre	Type d'élection	Année
1	Référendum constitutionnel	1990
2	Elections présidentielles	1991
3	Elections législatives	1991
4	Elections législatives	1995
5	Elections présidentielles	1996
6	Elections législatives	1999
7	Elections présidentielles	2001
8	Elections communales et municipales	2002
9	Elections législatives	2003

La loi n° 2000-19 du 03 janvier 2001 définissant les règles particulières sur l'élection du Président de la République dispose en son article 1<sup>er</sup> que : « l'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé dans un délai de quinze (15) jours à un second tour. Les élections communales et municipales sont également à deux tours.

Il s'en suit que pour les neuf élections figurant sur ce tableau, les Béninois ont été convoqués aux urnes treize fois avec la seule nuance que le second tour des communales est circonstancié, (article 96 de la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant règles électorales pour les élections communales et municipales au Bénin).

---

Mali : Constitution de 1992, article 61

Niger : Constitution du 16 décembre 1992, article 67

A supposer que la législature soit d'une durée de cinq ans, sur la période considérée, le Bénin aurait fait économie d'une élection législative. Au Burkina-Faso qui a connu un cheminement similaire à celui du Bénin, le tableau des élections organisées dans la période est le suivant.

**Tableau n° 5 : référendum et élections nationales burkinabè de 1991 à 2002**

N° d'ordre	Type d'élection	Année
1	Référendum	1991
2	Elections présidentielles	1991
3	Elections législatives	1992
4	Elections municipales	1995
5	Elections législatives	1997
6	Elections présidentielles	1998
7	Elections municipales	2000
8	Elections législatives	2002

Ce tableau révèle que de 1991 à 2003, le Burkina Faso n'a eu à organiser que trois élections législatives au lieu de quatre au Bénin dans une même amplitude de temps. L'intention ici n'est pas de faire de l'expérience burkinabè un modèle pour le Bénin, mais simplement de montrer qu'on peut réduire le rythme des élections en augmentant la durée du mandat des institutions et faire des économies pour le pays.

En prenant en compte le second tour prévu pour les élections présidentielles et communales, le rythme va s'accélérer à partir de l'an 2006. Ainsi entre 2006 et 2020, les Béninois seront convoqués aux urnes 18 fois comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n° 6 : Nombre probable d'appel aux urnes de 2006 à 2020**

N° d'ordre	Année	Type d'élection	Nombre de tours probables
1	2006	Elections présidentielles	02
2	2007	Elections législatives	1
3	2007	Elections communales et municipales	2
4	2011	Elections présidentielles	2

5	2011	Elections législatives	1
6	2012	Elections communales et municipales	2
7	2015	Elections législatives	1
8	2016	Elections présidentielles	2
9	2017	Elections communales et municipales	2
10	2019	Elections législatives	1
11	2020	Elections présidentielles	2
11 élections	15 ans	Nombre total de convocations aux urnes	18

A priori, l'organisation fréquente des élections n'est pas une mauvaise chose. Elle permet de jauger, à une brève échéance, la légitimité des gouvernants. Elle accélère l'accumulation de l'expérience et l'affinement des techniques électorales, toutes choses qui participent de l'enracinement de la culture démocratique dont la culture électorale est une pièce maîtresse. A titre illustratif, c'est à l'expérience que le Bénin a éprouvé le besoin de substituer la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) au Ministère de l'Intérieur en raison du manque de confiance des différents acteurs politiques en l'Administration. C'est aussi le souci de lutter contre la fraude électorale au moyen de la création intentionnelle de la pénurie des bulletins de tel ou tel candidat ou encore l'utilisation du bulletin de vote comme moyen de campagne le jour du vote au profit de tel autre candidat, que le Bénin a instauré, dans son système électoral, l'usage du bulletin unique, confirmant par là que c'est véritablement en forgeant que l'on devient forgeron.

Néanmoins, la convocation trop fréquente aux urnes peut avoir de fâcheux effets. On retiendra ici deux effets négatifs importants : la charge politique et sociale et la charge financière.

#### 1-1-2 La charge des élections

##### *1<sup>er</sup>) La charge politique et sociale*

La trop grande fréquence des élections lasse les électeurs, banalise le fait électoral et peut occasionner une réduction du taux de participation électorale. En effet, les populations, surtout en milieu rural, ne perçoivent pas toujours nettement l'impact des élections sur leur vie quotidienne. Dès lors, elles ne sont pas toujours portées à sacrifier leur temps pour aller voter de façon répétitive.

De plus, la période de pré campagne et de campagne électorales est un moment où la rage de vaincre et le zèle des militants ou supporters de candidats mettent à rude épreuve la

paix sociale et font courir des risques de violence au pays. Il convient donc que, dans la mesure du possible, on fasse économie de violence en ne soumettant pas le pays aux risques de campagne électorale tous les ans. Il convient de noter en outre que la plupart des guerres civiles qui ravagent l’Afrique résulte des élections mal gérées. Les effets négatifs résultent aussi de la charge économique et financière des consultations fréquentes.

2<sup>ème</sup>) La charge financière et économique

La charge financière

Dans tous les pays, les élections coûtent cher. Mais toute proportion gardée, la situation béninoise est particulière. L’étude comparée de l’évolution des coûts électoraux pour les finances publiques montre qu’au Burkina-Faso, par exemple, un pays géographiquement plus étendu et d’une population numériquement supérieure à celle du Bénin, les élections reviennent bien moins cher. En effet, si le coût officiel moyen d’une élection nationale est aujourd’hui environ sept (7) milliards de francs au Bénin, il est de deux (2) milliards au Burkina Faso.

**Tableau n° 7 : Coût des élections au niveau de la CENA**

<b>BENIN</b>			<b>BURKINA FASO</b>		
Année	Type d’élection	Coût	Année	Type d’élection	Coût
1996	Elections présidentielles	1.491.000.000	1992	Elections législatives	1.458.000.000
1999	Elections législatives	3.665.000.000	1995	Elections communales	577.000.000
2001	Elections présidentielles	6.223.000.000	1997	Elections législatives	2.689.000.000
2002	Elections communales	10.198.000.000	1998	Elections présidentielles	4.221.000.000
2003	Elections législatives	6.668.000.000	2000	Elections communales	1.368.000.000
Moyenne arithmétique pour les 5 dernières années.....		5.649.000.000	Moyenne arithmétique pour les 5 dernières années.....		2.062.600.000
Moyenne arithmétique pour les 3 dernières années.....		7.696.000.000	Moyenne arithmétique pour les 3 dernières années.....		2.759.000.000

Il faut remarquer que la moyenne des cinq dernières années pour le Bénin n’est pas très juste dans la mesure où nous n’avons pu disposer d’aucun chiffre correspondant au coût du recensement électoral réalisé pour les présidentielles de 1996. Il faut donc préférer la moyenne des trois dernières années qui paraît plus crédible.

Les chiffres figurant sur ce tableau correspondent aux dépenses exclusives de la CENA. A celles-ci doivent s'ajouter les dépenses faites par les autres Institutions intervenant directement ou indirectement dans le processus électoral.

La répartition par grandes masses des dépenses électorales au niveau de la CENA se présente comme suit :

**Tableau n° 8 : La répartition par grandes masses des dépenses électorales à la CENA**

ELECTIONS	ELEMENTS	MONTANTS	%
PRESIDENTIELLES DE 1996	Liste électorale	0000	0,00 %
	Personnel	863.000.000	57,88 %
	Matériel	539.000.000	36,15 %
	Autres	89.000.000	5,97 %
	Total	1.491.000.000	100,00 %
LEGISLATIVES DE 1999	Liste électorale	369.000.000	10,07 %
	Personnel	1.166.000.000	31,81 %
	Matériel	742. 000.000	20,25 %
	Autres	1.388. 000.000	37,87 %
	Total	3..665. 000.000	100,00 %
PRESIDENTIELLES DE 2001	Liste électorale	2.224. 000.000	35,74 %
	Personnel	1.214. 000.000	19,51 %
	Matériel	1.606. 000.000	25,81 %
	Autres	1.179. 000.000	18,95 %
	Total	6.223. 000.000	100,00 %
COMMUNALES ET MUNICIPALES DE 2002	Liste électorale	2.059. 000.000	20,19 %
	Personnel	2.733. 000.000	26,80 %
	Matériel	300. 000.000	2,94 %
	Autres	5.106. 000.000	50,07 %
	Total	10.198. 000.000	100,00 %
LEGISLATIVES DE 2003	Liste électorale	0.000	0,00 %
	Personnel	1.167. 000.000	17,50 %
	Matériel	3.903. 000.000	58,53 %
	Autres	1.598. 000.000	23,97 %
	Total	6.668. 000.000	100,00 %

NB : la rubrique « autres » intègre toutes les autres dépenses qui ne peuvent entrer dans les trois rubriques précédentes. Par exemple : frais de téléphone, de communication radio et télévision, de crieur public, d'électricité, de transport...

En dehors de la charge que représente le budget de la CENA pour le Trésor public, d'autres structures intervenant dans les élections effectuent aussi des dépenses.

### **COUT DES ELECTIONS AU NIVEAU DES AUTRES STRUCTURES**

La CENA n'est pas le seul organe dépensier en matière électorale au Bénin. D'autres organes et structures reçoivent aussi des dotations financières du trésor public pour faire face à leurs obligations dans le processus électoral.

**Tableau n° 9 : Montants des dotations budgétaires des autres organes et structures**

<b>STRUCTURES</b>	<b>Présidentielles 2001</b>	<b>Communales 2002</b>	<b>Législatives 2003</b>
MISAT.....	740.000.000	505.00.000	337.000.000
Cour Constitutionnelle.....	838.000.000	-----	328.000.000
Ministère de la Défense Nationale.....	888.000.000	500.000.000	250.000.000
Ministère Culture Communication PPG..	180.000.000	150.000.000	375.000.000
Cour Suprême .....	61.000.000	400.000.000	65.000.000
HAAC.....	57.000.000	140.000.000	92.000.000
SAP/CENA.....	19.000.000	-----	-----
MJLDH.....	15.000.000	30.000.000	26.000.000
SBEE (prestations de services).....	153.000.000	-----	-----
SBEE (groupes électrogènes) .....	22.000.000	-----	-----
BENIN EQUIPEMENTS.....	106.000.000	-----	-----
MMEH.....	-----	50.000.000	50.000.000
DSL D.....	-----	82.000.000	50.000.000
Présidence de la République.....	-----	30.000.000	-----
<b>TOTAL.....</b>	<b>3.078.000.000</b>	<b>1.887.000.000</b>	<b>1.573.000.000</b>

Au regard de ces dépenses, le coût global des dernières élections présidentielles, communales et législatives au Bénin se présente comme sur le tableau ci-après : respectivement à neuf milliards trois cent un millions (9.301.000.000) et à douze milliards

quatre vingt cinq millions (12.085.000.000) de francs et à huit milliards deux cent quarante et un millions (8.241.000.000).

**Tableau n° 10 : Coût total des trois dernières élections**

<b>Elections</b>	<b>Coût CENA</b>	<b>Coût autres structures</b>	<b>Total</b>
Présidentielles 2001	6.223.000.000	3.078.000.000	9.301.000.000
Communales 2002	10.198.000.000	1.887.000.000	12.085.000.000
Législatives 2003	6.668.000.000	1.573.000.000	8.241.000.000

Notons que ces montants impressionnants ne comprennent pas les coûts cachés des élections. En effet, des véhicules administratifs et de fonctions, des véhicules de sociétés d'Etat, offices ou projets d'Etat sont très souvent frauduleusement utilisés aux fins de campagne électorale. Il va sans dire que le chauffeur, le carburant et les réparations éventuelles sont aux frais de l'Etat. Nul ne peut jurer que des fonds d'origine douteuse ou résultant de prélèvements occultes sur des fournisseurs et prestataires de services de l'Etat ou de surfacturation ne participent pas au financement de la campagne électorale de certains partis politiques.

#### *La charge économique*

Les élections entraînent toujours un coût économique élevé. En effet, quelques mois avant les élections, les administrations publiques, les sociétés et offices d'Etat fonctionnent au ralenti. Une fois les urnes fermées, la période d'attente des résultats et de mise en place de la nouvelle équipe dirigeante n'est généralement pas une période de grande productivité de l'appareil de l'Etat. Le coût économique résultant des faux frais politiques de l'Etat et du paiement des agents à ne rien faire est considérable.

Il faut donc s'investir dans les recherches des faiblesses du système électoral qui favorisent ses surcoûts et des correctifs nécessaires pour réduire sensiblement les coûts politiques, économiques, financiers et sociaux qui déprécient le système électoral béninois et qui risquent de compromettre à termes le processus démocratique.

#### *1-2- Les faiblesses qui obèrent le coût des élections*

Les faiblesses qui obèrent le coût des élections au Bénin sont multiformes. Elles tiennent à la politisation de la composition de la CENA, à la gestion hasardeuse de cette institution, à la mauvaise conservation du patrimoine électoral, à la fraude et à la corruption.

### 1-2-1 Composition politisée et brièveté du mandat de la CENA

La CENA conçue comme le meilleur gage d'élections crédibles est malheureusement devenue une instance dont la désignation des membres se fonde presque exclusivement sur l'allégeance partisane. Certes, la CENA est une institution politique mais sa mission est et doit rester technique. Il s'agit d'assurer la préparation, l'organisation, le déroulement, la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats. Le législateur a d'ailleurs requis des membres, l'équité et la fidélité à la loi et non à un parti ou à un candidat.

La désignation de militants activistes au lieu de personnalités ayant les profils requis pour l'accomplissement efficace de cette mission conduit à remettre dans des mains inexpertes et inexpérimentées la gestion d'importants fonds publics. Faut-il le rappeler, chaque élection coûte au moins sept milliards. Il faut désormais que la CENA dispose en son sein de techniciens chevronnés des finances publiques et de la comptabilité, maîtrisant parfaitement les différents textes législatifs et réglementaires qui régissent la gestion des fonds publics.

La maîtrise et le respect de ces normes permettront d'éviter des irrégularités comme :

- l'attribution de marchés publics à des candidats à la concurrence qui n'ont pas présenté à l'appui de leur soumission des pièces permettant d'apprécier leurs performances techniques, leurs références financières, leur situation juridique et fiscale... (article 29 Ordonnance n° 96-04 du 31/01/96 portant code des marchés publics).
- Le non respect des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés de l'Etat ;
- La non production par les fournisseurs des biens et services à la CENA des pièces administratives exigées par les dispositions du décret n°99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics.
- L'acceptation de dossiers d'appel d'offres mal montés ;
- La mauvaise élaboration et tenue des pièces comptables ;
- Le non respect des dispositions du décret portant régime indemnitaire des membres de la CENA (Décret n° 2002-358 du 08 août 2002).

Il faut reconnaître que l'inexistence d'un manuel de procédures de la gestion administrative, financière, comptable et budgétaire des élections est une lacune importante à combler rapidement pour permettre une maîtrise des dépenses.

### *1-2-2 La gestion du patrimoine électoral*

La gestion du patrimoine électoral au Bénin accuse des insuffisances graves :

- conservation calamiteuse du matériel fongible et non fongible pendant et après les élections ;
- gestion des stocks peu orthodoxe (absence ou mauvaise tenue des outils appropriés comme les fiches de stocks, les journaux de comptabilité matière...) ;
- inventaire non contradictoire des biens de la CENA.

La CENA ne dispose pas de bureaux et de magasins de stockage appropriés. Aussi les biens électoraux nécessitant des conditions de conservation assez rigoureuse (climatisation, bon rangement à l'abri des rats, mythes et termites) sont entassés dans des magasins exigus mal aérés et au toit percé. Cet état de fait favorise la détérioration rapide et la perte de beaucoup de biens qui pourraient servir à plusieurs échéances.

Faute de ressources humaines de qualité, la gestion des stocks à la CENA est caractérisée par un amateurisme qui ne permet pas d'envisager de faire un point précis du matériel à la fin des opérations, de procéder à un inventaire permanent ou même intermittent fiable des stocks. Cette situation favorise des abus de toutes sortes par exemple vol et détournement de matériels...

Il importe donc que la CENA dispose d'un siège avec des bureaux et des magasins convenables, qu'elle puisse compter sur les services de magasiniers et de gestionnaires de stocks compétents et expérimentés capables de suivre tous les mouvements (entrée sortie, stock restant) et de tenir correctement les documents essentiels (les bons de commande, les factures, les bordereaux de livraison) conformément aux procédures d'exécution des dépenses publiques définies par l'Arrêté 1264/MF/DC/CTF du 30/12/1997.

Aux termes de la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, c'est au Secrétariat Administratif Permanent de la CENA qu'il revient, entre deux élections, la charge de la conservation de la mémoire administrative, de l'entretien du patrimoine électoral, de la supervision des structures professionnelles chargées de l'informatisation des listes électorales.

Dans l'hypothèse où le SAP/CENA serait maintenu en cas de rejet d'une CENA pérenne, des dispositions doivent être prises pour dissiper l'atmosphère d'incompréhension et

même d'hostilité qui prévaut souvent entre la CENA et le SAP/CENA. Cette détente des relations favorisera l'inventaire contradictoire des biens et documents électoraux que la CENA transmet au SAP/CENA à la fin de son mandat.

## 2- Des propositions de solutions au coût exorbitant des élections au Bénin

Le coût exorbitant des élections interpelle la conscience de tous les Béninois et oblige la classe politique et la société civile à se mobiliser pour trouver des solutions consensuelles et efficaces. D'autres pays africains nous ont précédés dans cette voie. Les aspirations recueillies au cours du séminaire atelier tenu à l'INFOSEC à Cotonou, les 25 et 26 septembre 2003, sur le renforcement du système électoral au Bénin, enrichies par celles exprimées par les Béninois au cours d'une enquête de terrain effectuée sur un échantillon de 1593 personnes à travers tout le pays permettent de proposer les pistes de solutions suivantes :

Réduire des dépenses par l'établissement de la LEPI, par l'institutionnalisation de la CENA ou l'installation à temps de celle-ci, par le cumul des élections, par la rationalisation de l'administration financière de la CENA, par l'amélioration de la gestion du patrimoine électoral.

### 2-1 Le cumul des élections

Au Bénin, on a pris l'habitude d'organiser une à une et séparément les élections. Cela a un coût qui devient très lourd à supporter pour les finances d'un pays en voie de développement. En effet, à chaque élection, il faut recruter des agents électoraux, les former, acquérir du matériel (cartes d'électeur, bulletins de vote, autres documents, matériels de bureau), déployer du matériel et du personnel sur toute l'étendue du territoire, assumer les coûts cachés et les coûts économiques invoqués supra pour chaque scrutin paraissent aujourd'hui un gaspillage que l'on peut éviter sans dommage pour la démocratie en procédant au cumul de deux ou des trois élections nationales que sont les présidentielles, les législatives et les communales.

#### 2-1-1 L'aspiration des populations béninoises.

L'enquête par sondage auprès des populations révèle que 62% des personnes interviewées ne sont pas satisfaites du rythme actuel des élections, soit six enquêtés sur dix, comme l'indique le tableau ci-après.

**Tableau n° 11 : Répartition des enquêtés satisfaits ou non du rythme actuel des élections**

Réponse	Effectif	%
Oui	585	36,7
Non	987	62,0
Non déclaré	21	1,3
Total	1.593	100

Parmi les non satisfaits, 72% sont les hommes politiques, 21% de la société civile, 2 % sont des anciens membres de la CENA et 5% sont des membres des Institutions.

L'analyse est plus intéressante lorsque la comparaison est faite par rapport aux effectifs enquêtés par catégorie. En effet, six hommes politiques sur dix enquêtés ont déclaré ne pas être satisfaits du rythme actuel des élections. Sont également de cet avis, six membres des Institutions sur dix (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 12 : Répartition par catégories des enquêtés satisfaits ou non du rythme des élections**

	Oui		Non		Non déclaré		Total	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Hommes politiques	407	36,1	710	63	10	0,9	1.127	100
Société civile	144	41	203	57,8	4	1,2	351	100
Anciens membres CENA	13	36,1	20	55,6	3	8,3	36	100
Membres Institutions	21	30,4	44	63,8	4	5,8	69	100
Non déclarés	00		10	1	0	0	10	
Total	585	36,7	987	62	21	1,3	1.593	100

Les Béninois aspirent donc à un rythme moins accéléré des élections, à un plus grand espacement des échéances électorales. On peut combler cette attente par :

#### *2-1-2 Le cumul des élections proprement dit*

Les personnes enquêtées affichent une grande indécision quant au type du cumul. Trois schémas ont été proposés :

- Le cumul des trois élections présidentielles, législatives et communales qu'on tiendrait le même jour comme cela se fait au Botswana et au Kenya. Par rapport à ce choix, 15% des enquêtés sont favorables, 41,3 sont défavorables et 43,7% sont indécis.
- Le cumul des présidentielles et des législatives ; les élections communales se tenant séparément comme c'est le cas en Afrique du Sud a recueilli 18,3 % de oui, 38,1% de non et 43,6% d'avis non déclaré.
- Le cumul des élections législatives et communales a été préféré aux deux types de cumul précédents puisque 38,1% ont dit oui 21,8% ont dit non et 40,1% n'ont pas exprimé leur avis.

Le fort taux des sans avis peut s'expliquer par le fait que la plupart des enquêtés sont des hommes et des femmes politiques qui ne se doutent point de ce que une telle réforme suppose la révision de la Constitution du 11 décembre 1990, opération que plusieurs d'entre eux ne souhaitent pas avant les prochaines élections présidentielles de 2006.

Les prochaines échéances législatives et communales étant toutes fixées respectivement en mars 2007 et en décembre 2007, un amendement à la Constitution prorogeant le mandat de l'actuelle législature de neuf mois pourrait faire coïncider les deux élections. Cela permettra d'harmoniser les mandats de toutes les Institutions de la République et de faire des économies.

## **2-2 L'harmonisation du mandat des Institutions de la République**

De toutes les Institutions de la République du Bénin, seul le Parlement dispose d'un mandat de quatre ans (art 80 const.). toutes les autres institutions jouissent d'un mandat de cinq ans. La différenciation par rapport à la durée des mandats ne se justifie plus. Elle est même contre – indiquée économiquement et financièrement. Il est recommandé de procéder à une harmonisation.

## **2-3 Le mode de scrutin pour les présidentielles et les communales**

Le mode de scrutin est une question sensible qui divise souvent la classe politique. A l'heure des grandes réformes comme celles que propose cette étude, il n'est peut-être pas opportun de s'attarder sur le choix du mode de scrutin. Il n'en demeure pas moins que c'est une question qui a un impact notable sur le coût des élections (confection de nouveaux bulletins, déploiement de matériels et de personnels, rémunération d'agents etc...). Certains

pays comme le Gabon sont allés jusqu'à supprimer le second tour pour les élections présidentielles. Ce choix n'est pas recommandable au Bénin. En revanche, le Bénin pourrait faire des économies substantielles en supprimant le second tour des élections communales et municipales.

#### **2-4 La rationalisation de la gestion financière et du patrimoine électoral de la CENA**

La gestion des finances et du patrimoine électoral peut connaître de substantielles améliorations si l'on fait l'option de rompre avec l'amateurisme qui caractérise actuellement la gestion de la CENA et de ses démembrements locaux, et si l'on s'inscrit résolument dans la voie du professionnalisme. Une telle option induit :

- La définition sereine du profil du bon gestionnaire des fonds mis à la disposition de la CENA. Celui-ci doit nécessairement être un cadre professionnellement compétent ayant accumulé de l'expérience, un cadre de bonne moralité et ayant le sens de l'intérêt social et maîtrisant les lois et règlements relatifs à la gestion des fonds.
- Si le responsable de la cellule financière répond à ce profil, il doit ensuite être assisté d'un comptable qualifié nommé sur proposition du Bureau de la CENA. Le profil du comptable de la CENA doit être également défini.
- Le recrutement par appel à candidatures et une sélection transparente de gestionnaire de stock et de magasiniers compétents, expérimentés et de bonne moralité.
- L'élaboration d'un manuel de procédure qui précise à chaque responsable la manière convenable de réaliser ses fonctions dans l'Institution.
- La justification de l'utilisation des fonds, l'audit externe de la gestion, et la sanction de toutes indécidatesses, irrégularités ou violations des dispositions des lois et règlements.
- La réalisation d'un inventaire exhaustif du patrimoine électoral restant après un scrutin, et la bonne conservation de ce patrimoine permettent de réaliser des économies lors des préparatifs de nouvelles élections. Mais tout matériel n'est pas conservable. On pourrait envisager de reformer ou de mettre à la disposition d'autres administrations de l'Etat des matériels qui, comme des ordinateurs ou des fax sont de conservation difficile et coûteuse entre deux élections un peu éloignée l'une de l'autre.

## **2-5 L'établissement de la LEPI**

La LEPI est un outil qui permettra à la CENA d'avoir un portrait plus précis de la population des électeurs, donc de planifier de façon plus correcte les acquisitions à faire et la répartition de celles-ci. Un tel élément évitera à la CENA l'estimation approximative des besoins, l'acquisition en quantité exagérée ou insuffisante de certains matériels électoraux.

Le plus grand avantage que l'établissement de la LEPI comporte est qu'elle dispense la CENA d'engager plus de deux milliards de francs dans le recensement des électeurs à la veille de chaque élection.

## **2-6 L'instauration d'une CENA pérenne**

Le caractère éphémère de la CENA béninoise a été dicté par le soucis du législateur d'éviter que le temps favorise la récupération politique des membres de cette Institution par les forces politiques qui en auraient les moyens. Mais l'expérience montre que la protection recherchée n'a pas été obtenue. Tout le monde s'accorde à reconnaître la forte politisation de la CENA béninoise. Au regard des avantages financiers et économiques qui procéderaient de la pérennisation de la CENA, c'est l'objectif qu'il faudrait aujourd'hui atteindre.

En effet, une CENA installée pour au moins cinq ans, entre autres avantages, élaborerait un calendrier de travail qui permette d'acquérir le matériel électoral dans le respect des règles d'appel à la concurrence prescrites par l'Ordonnance n°94-04 du 31 janvier 1999 portant code des marchés publics, et des conditions fixées par le décret 99-311 du 22 juin 1999 portant code d'éthique et de moralisation des marchés publics.

Au total, la majorité des Béninois (90,4%) souhaitent réduire le coût d'organisation des élections. Seuls 8,1% sont satisfaits du coût actuel et 01,5% sont sans opinion.

**Tableau n° 12 : Répartition des enquêtés selon le type de CENA pour les élections**

Type de CENA	Oui	%	Non	%	Non déclaré	%
Une pour chaque élection	1077	67,6	447	28,1	69	4,3
Une pour un mandat déterminé	796	50	594	37,3	203	12,7

*Source : : sondage d'opinions effectué en septembre pour cette étude*

Le souhait exprimé par les enquêtés est qu'il soit procédé à la réduction du coût des élections par le cumul des élections (66%) et par la suppression de certaines opérations

(52,8%) par la réduction des indemnités payées aux membres de la CENA et à ses démembrements locaux (70,9%).

S'agissant des opérations qui pourraient être supprimées il faut retenir que le séminaire atelier des 25 et 26 septembre 2003 tenu à Cotonou sur le renforcement du système électoral du Bénin et auquel ont participé les partis politiques les organisations de la société civile, les institutions de la République et des élus locaux a proposé : la suppression du contrôle a priori des consultations présidentielles que fait la Cour Constitutionnelle en vertu d'une certaine interprétation qu'elle même a faite des articles 49 et 117 de la Constitution du 11 décembre 1990. Selon le séminaire, le contrôle a priori la met en situation de juge et partie, une situation de confusion des pouvoirs de contrôle et d'organisation qui fragilise le pouvoir de juge du contentieux et qui coûte à l'Etat de grands frais de transport et d'entretien du personnel que la Cour recrute , forme et déploie sur tout le territoire pendant le scrutin.

Il a été également proposé qu'avec l'établissement de la LEPI qu'on réviserait selon une périodicité à fixer par la loi, le Bénin puisse se passer du recensement et inscription sur les listes électorales à chaque élection.

## CONCLUSION

La prise en compte des différentes propositions faites dans ce chapitre à savoir : le cumul des élections, la rationalisation de la gestion financière et du patrimoine de la CENA, la pérennisation de la CENA et la mise en place pour le Bénin d'une LEPI sont de nature à réduire de façon substantielle sinon de moitié au moins le coût d'une élection nationale.

**QUATRIEME PARTIE**  
**PREVENTION, REPRESSION DE LA**  
**FRAUDE ELECTORALE ET REGLEMENT**  
**DU CONTENTIEUX**

## **Introduction**

La corruption et la fraude, ces vieilles maladies qui gangrenaient les systèmes électoraux depuis des temps immémoriaux n'ont pas épargné le système béninois. Elles constituent généralement les motifs de contestation des résultats électoraux en Afrique et particulièrement au Bénin où toutes les élections ont toujours été contestées en bloc ou en partie, à tort ou à raison, par une frange de la population.

L'élaboration de mécanismes et de stratégies de lutte contre ces maladies constituent une obligation pour que force reste aux dispositions constitutionnelles et légales qui régissent le choix des représentants du peuple souverain. Les articles 3 et 4 de la Constitution disposent en effet que « la souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » que, « le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie référendaire... ». Quelle légitimité auraient ces représentants s'ils ne sont pas issus d'une élection libre, honnête et sincère, c'est-à-dire d'une élection sans fraude, ni corruption ?

Il urge de rechercher et de connaître la nature, l'ampleur et les solutions convenables du problème de la fraude et de la corruption qui mettent la compétition électorale nationale hors de portée financière des citoyens honnêtes.

Le contentieux électoral constitue une phase essentielle du processus électoral. En effet, le juge électoral peut intervenir s'il est saisi dès l'inscription sur les listes jusqu'à la reddition des comptes en passant par la production des comptes de campagne, la campagne électorale elle-même, le déroulement du scrutin, la proclamation des résultats. Par conséquent, aucune élection n'est définitivement clôturée tant que ou la Cour Constitutionnelle ou la Cour Suprême ne s'est en dernier ressort prononcée sur les recours dont l'une ou l'autre pourrait être saisie selon les élections concernées.

Les textes régissant la matière sont nombreux, mais on peut noter ceux-ci :

La loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitutions de la République du Bénin,

Les lois portant code électoral et leurs textes d'application,

La loi N° 91-009 du 31 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle,

L'ordonnance N° 21/PR du 26 avril 1966 remise en vigueur par la loi N° 90-012 du 1er juin 1990 portant compositions, organisations, attributions et fonctionnement de la Cour Suprême,

La loi N° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal.

Ainsi deux juridictions ont en charge le contentieux électoral aux termes de la

Constitution : la Cour Constitutionnelle : Les articles 49 et 117 de la Constitution lui donnent compétence pour ce faire ; la Cour Suprême, suivant les dispositions de l'article 131 alinéa 2 de la Constitution, connaît des élections locales.

## **1- MECANISMES ET STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA FRAUDE ELECTORALES**

### **1-1 Essai de définition de la corruption et de la fraude électorales**

#### **1-1.1 Définition de la corruption électorale**

La corruption est le fait pour un individu d'amener un électeur, au moyen de libéralités ou promesses de libéralités ou de faveur à lui accorder son suffrage. La corruption est un moyen de réalisation de la fraude électorale.

La corruption électorale au Bénin prend la forme de remise d'argent liquide, de dons, de biens matériels comme du sel, du ciment, des feuilles de tôle, du riz, de réalisation de service (ouverture ou aménagement de voies, construction ou réfection d'immeubles socio - communautaires ou personnels, forage de puits par exemple) etc... .

#### **1-1-2 Définition de la fraude électorale**

La fraude électorale peut se définir comme une manœuvre dolosive ayant concouru à altérer l'autonomie de la volonté des électeurs au point de vicier les résultats de l'élection, c'est à dire le contrat social que le peuple passe avec ses représentants au travers de l'élection.

Si par des manœuvres frauduleuses le peuple se trouve devoir passer le contrat social avec des personnes imposées à lui par la fraude ou par la corruption, c'est la démocratie qui cède la place à la ploutocratie c'est à dire au règne de l'argent apporté par une minorité de fraudeurs.

La loi électorale n°2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin a énuméré les faits constitutifs de fraude électorale :

- Inscription des mineurs ;
- Inscription des étrangers ;
- Inscription des personnes déchues de leurs droits de vote par suite d'une condamnation judiciaire, des faillis non réhabilités ;
- Bourrage d'urnes
- Disparition d'urnes ;
- Pénurie artificielle du matériel électoral ;
- Intimidation ;
- Campagne diffuse la veille ou le jour de vote ;

- Falsification, par divers moyens, des documents électoraux ;
- Altération, soustraction et augmentation des bulletins de vote lors des opérations de dépouillement ;
- Détournement ou soustraction de suffrage ;
- Enlèvement frauduleux de l'urne contenant les suffrages émis.

### **1-2 Les mécanismes et stratégies**

Le Bénin dispose d'une législation susceptible de favoriser la lutte efficace contre la corruption électorale. Cette législation incrimine les faits de fraude et de corruption électorales. Elle institue des organes à qui des pouvoirs ont été conférés pour lutter contre le phénomène. Les populations aspirent au renforcement de la lutte contre la corruption et la fraude électorale qui constituent à leurs yeux une faiblesse notoire du système électoral. Elles souhaitent que par la sensibilisation (76,6 %), par la répression des auteurs (68,7 %) et par la sanction des chefs des partis politiques des agents et militants indéliçables (64,4 %) on arrive à éradiquer ces maux.

**Tableau n° 13 : La lutte contre la fraude**

	Oui	%	Non	%	ND	%	Total	%
Par la sensibilisation	1220	76,6	144	9,0	229	14,4	1593	100
Par la répression	1051	66	249	15,6	293	18,4	1593	100
En commençant par les auteurs	1095	68,7	201	12,6	297	18,6	1593	100
En commençant par les chefs des partis politiques	1026	64,4	122	7,7	445	27,9	1593	100

Mais si apparemment des forces existent, la faiblesse des résultats laisse soupçonner des insuffisances normatives et organiques à combler.

#### **1-2-1 Les forces**

La constitution béninoise contient maintes dispositions permettant d'endiguer les phénomènes de la fraude et de la corruption électorales. On peut citer l'institution de la Cour Constitutionnelle, de la Cour suprême et de la Haute Cour de justice dont les attributions sont rassurantes en matière de lutte contre la corruption et la fraude :

- constatation des irrégularités dans l'organisation électorale (art. 114 et 117),

- contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections (art. 81 à 86) loi n°2000-18 du 03 janvier 2001).

L'article 4 de la loi organique sur la Haute Cour de justice considère comme une atteinte à l'honneur et à la probité et punit comme telle, les faits qualifiés de malversation, de corruption, d'enrichissement illicite reprochables au Président de la République, auteur ou complice de ces faits.

La loi n°2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections au Bénin comporte des dispositions pénales exhaustives réprimant les fraudes et la corruption en matière électorale. Par exemple les articles 36 et 110 de cette loi incriminent et répriment quiconque, par des dons et libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages, aura influencé ou tenté d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque par les mêmes moyens aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs électeurs à s'abstenir, sera puni d'un (01) an à cinq (05) ans d'emprisonnement et d'une amende de deux cent mille (200.000) à un million (1.000.000) de francs. Ces peines seront assorties de la déchéance civile pendant une durée de cinq (05) ans.... ».

L'article 36 de la même loi interdit « les pratiques publicitaires de caractère commercial, les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu, à une Commune ou à une communauté quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote..., trois (03) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme .

L'utilisation des attributs, biens ou moyens de l'Etat, d'une personne morale publique, institution ou organisme public aux mêmes fins... »

Les articles 84 et 112 plafonnent les frais de campagne électorale et punissent le dépassement de ce plafond. De même la loi prévoit des sanctions contre la fraude en inscription sur les listes électorales (art. 97 à 101), l'altération, la soustraction ou l'ajout des bulletins ou une indication autre que celle inscrite (art. 102) etc....

La loi organique n°92-021 du 21 août 1992 sur la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, conformément aux articles 24, 142 et 143 de la Constitution, donne mission à la HAAC de garantir l'accès équitable des partis politiques ainsi que l'utilisation équitable et appropriée des organismes publics de presse et de communication audiovisuelle. Elle assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la presse et la communication audiovisuelle.

L'article 122 de la Constitution et la loi organique n°91-009 du 04 mars 1991 sur la Cour Constitutionnelle ouvrent la saisine de cette Haute juridiction à tout citoyen pour la défense de ses droits mettant ainsi un important moyen de lutte contre la corruption et la fraude électorale aux mains des citoyens eux-mêmes.

Le Bénin possède donc un dispositif normatif textuellement satisfaisant. Mais dans l'application, ce dispositif comporte quelques faiblesses à identifier et à corriger.

### *1-2-2 Les faiblesses*

Le dispositif normatif de lutte contre la corruption et la fraude électorale du Bénin accuse des faiblesses que l'on peut regrouper en trois catégories : les faiblesses inhérentes aux dispositions des lois et règlements, la quasi inexistence ou l'inefficacité de dispositifs privés de contrôle et de constatation réguliers et crédibles des actes frauduleux et de corruption, l'inefficacité des services publics face à la corruption et à la fraude électorales.

#### *1<sup>er</sup>) Les faiblesses des règles*

Le législateur n'a pas prévu une structure de contrôle des ressources et des sources de financement des partis et des candidats. Le contrôle des frais de campagne électorale tel qu'il se fait actuellement est inefficace. La loi oblige certes les candidats et listes de candidats à déposer à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême leur budget prévisionnel puis leur compte de campagne. Mais aucune sanction n'est prévue à l'encontre du candidat ou liste de candidats qui n'aurait pas appliqué cette règle. Le contrôle se fait par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sur la base des pièces et informations que ces partis et candidats veulent bien fournir. En fait, l'un des moyens efficaces de lutte contre la fraude électorale serait de contrôler les revenus des partis politiques et l'origine de leurs ressources, de réprimer les contrevenants à l'obligation de transparence de leurs frais de campagne. La loi électorale doit être révisée dans ce sens.

Beaucoup de gens dénoncent l'insuffisance du montant des dépenses autorisé par candidat pour une campagne électorale. Il va falloir que la classe politique s'entende sur les montants raisonnables à fixer par la loi. Un autre moyen efficace serait aussi de réprimer la fraude et la corruption en commençant par sanctionner les premiers responsables des partis qui sont les vrais commanditaires actifs ou passifs des actes répréhensibles.

L'enquête de terrain menée sur le renforcement du système électoral du Bénin montre que les Béninois aspirent à deux solutions : la sensibilisation des populations (76,6 % des

personnes enquêtées) et la répression effective des commanditaires et auteurs (68,7 %) de la fraude et de la corruption électorales.

### *2<sup>ème</sup>) L'inexistence ou l'inefficacité de dispositifs privés de contrôle*

Le législateur donne pouvoir aux partis politiques de contrôler la régularité et la sincérité des opérations électorales. L'article 17 de la loi portant règles générales pour les élections habilite chaque parti politique béninois reconnu à désigner un mandataire à chaque bureau d'inscription pour s'assurer de la régularité des opérations d'inscription.

De même, aux termes des articles 53 et 54 de la même loi, chaque candidat pour les élections présidentielles et chaque liste de candidats pour les législatives et les communales a le droit de contrôler par un délégué dûment mandaté par lui et par bureau de vote toutes les opérations de vote, de dépouillement des bulletins, de décomptes des voix.

Par ailleurs, les organisations de la société civile peuvent observer les élections et dénoncer les irrégularités qu'elles y constateraient.

Malgré les opportunités ainsi ouvertes par la loi, le contrôle privé des élections n'est pas d'une efficacité remarquable. L'émiettement exagéré des partis politiques (plus de cent vingt partis politiques dans un pays de six millions d'habitants), le non moins grand émiettement des organisations de la société civile, le non paiement de cotisation des membres de ces organisations que ceux-ci considèrent comme des structures de placement de main d'œuvre ou de captage de rente privent ces organisations de la capacité financière, sauf concours extérieur, d'être présentes en tous bureaux de recensement ou de vote, en tous lieux où les fraudeurs pourraient agir.

Il est donc recommandé la création d'un Fonds National pour la Consolidation de la Démocratie (FNCD) qui assure le paiement des perdiems à deux représentants des partis soutenant l'action du gouvernement et à deux représentants de l'opposition par bureau de vote. Il est entendu que ces représentants soient dûment désignés par les partis concernés. Le Fonds National pour la Consolidation de la Démocratie (FNCD) sera alimenté par l'Etat et fera l'objet d'une inscription au budget national chaque année. Par ailleurs le même fonds pourrait subventionner les organisations crédibles de la société civile qui s'illustrent dans le domaine de l'observation des élections. Il ne s'agit pas d'une idée nouvelle, ce que l'on propose se pratique déjà au Burkina faso. Il participe de la philosophie qui sous tend les subventions annuelles à la presse, aux syndicats et passagèrement aux associations de consommateurs. Ce fonds est d'autant plus utile qu'il renforcera la qualité des élections et préviendra les contestations électorales. Le fonds sera géré par un conseil d'administration

dont la composition et le fonctionnement seront fixés par un décret pris en conseil des ministres.

### *3<sup>ème</sup>) L'inefficacité des services publics de sécurité et de justice*

Le climat d'impunité dans lequel prospèrent les corrupteurs et les fraudeurs électoraux favorise la généralisation de ces comportements regrettables. Les citoyens sérieux et vertueux en viennent à douter de l'efficacité de l'appareil judiciaire béninois. Ils se demandent si, pour préserver leur chance, il ne faut pas faire comme les autres c'est à dire corrompre, frauder.

Pour instaurer la confiance des citoyens en les structures de justice et de sécurité, il urge que :

- une réorganisation de ces services permet de constater les manœuvres frauduleuses et de prendre en considération avec sérieux et rigueur les constats faits par des officiers de police judiciaire ou par des auxiliaires de la justice (huissiers par exemple) sur demande de partis politiques ou d'ONG.
- La réforme de la justice conformément aux recommandations des Etats généraux de la Justice tenus à Cotonou en 1997 entrent enfin en application avec le souci de :
  - o Rompre le cordon ombilical entre l'Exécutif et la Justice
  - o Renforcer les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature sur les nominations et la discipline des magistrats ;
  - o Eriger la Chambre des Comptes en une Cour des Comptes conformément au traité de l'UEMOA dont le Bénin est partie ;
  - o Poursuivre et amplifier l'effort de renforcement de la capacité d'intervention rapide et efficace des forces de sécurité publique, surtout en période électorale.

Le développement de la corruption et de la fraude électorale confronte la démocratie béninoise à un risque de dépérissement. Si l'on ne donne efficacité et lisibilité aux mesures de lutte contre le phénomène, les élections deviendront bientôt des occasions de blanchiment d'argent sale provenant d'activités illicites, délictueuses ou criminelles (narcotrafic, fausses factures, vols, détournements, recels, etc...). elles aboutiront à la désignation de criminels comme dirigeants des institutions de l'Etat et des affaires publiques. Ce qui conduit à la mauvaise gestion de l'Etat et à la création d'une situation de désaffection ou même de révolte des citoyens, donc à la fragilisation de la paix et de la sécurité. Il apparaît urgent :

- compléter et de renforcer les mécanismes de dénonciation des corrupteurs et fraudeurs en prenant appui sur une société civile forte non inféodée aux partis politiques ou à des candidats ;
- doter le pays d'une liste électorale permanente informatisée ;
- amener l'Etat, les partis politiques et les ONG à intensifier et amplifier la formation des citoyens et la sensibilisation de ceux-ci aux règles et techniques de vote ;
- rendre plus efficaces les institutions de prévention et de répression de la corruption et de la fraude électorales ;
- réviser les lois dans le sens de corriger les insuffisances identifiées plus haut.

La maîtrise des dépenses électorales, la lutte contre la fraude et la corruption électorales exigent des partis et acteurs politiques d'avoir la volonté politique de faire la politique autrement, de réconcilier morale et politique, et d'éduquer les militants en conséquence.

Il faut que l'Etat prenne en charge, par l'entremise du FNCD, le coût du contrôle que doivent exercer les partis politiques (toutes tendances confondues).

## **2- LE CONTENTIEUX ELECTORAL**

Le contentieux électoral au Bénin est géré par les deux juridictions suprêmes que sont la Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême.

### **2-1- La Cour Constitutionnelle et le contentieux des présidentielles et des législatives**

Cette Institution a maintenant une bonne expérience en matière de gestion du contentieux électoral et établi sa jurisprudence en ce qui concerne aussi bien les élections législatives que les présidentielles, car c'est elle qui a géré le contentieux des deux élections présidentielles de 1996 et de 2001 ; des trois législatives de 1995, 1999 et 2003.

Mais des décisions ne sont pas comprises des populations qui estiment qu'elle fait montre d'un certain laxisme malgré les éléments de fraude ou de corruption qui lui sont fournis ou par voie d'huissier ou suite à des procès-verbaux de gendarmerie ou de police.

#### **2-1-1 Le contentieux des présidentielles**

En ce qui concerne les présidentielles, les articles 49 et 117 de la Constitution font de cette haute juridiction l'organe qui proclame les résultats du scrutin après avoir examiné les réclamations, statué sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et la

juridiction qui statue sur les contestations. Dans le cas de contestation elle délibère dans les quinze jours qui suivent le scrutin.

Ces dispositions font de la Cour Constitutionnelle une Institution qui, contrairement aux principes généraux du droit, est juge et partie. Il n'est pas normal que l'organe qui prend une décision soit en même temps celle qui délibère en cas de mise en cause de sa décision.

L'une des difficultés majeures à laquelle les élections présidentielles de 2001 se sont heurtées est relative à la question des délais : le délai dans lequel le deuxième tour du scrutin doit être organisé et celui dans lequel les candidats au second tour pourraient exercer leur droit de désistement.

En 1996, la Cour Constitutionnelle a décidé que le délai des quinze jours court à partir de la date du premier tour du scrutin. Or à cette date nul ne peut savoir si il y aura un second tour et, le cas échéant, qui en seraient les candidats.

Pour les présidentielles de 2001, la CENA s'est trouvée bloquée dans l'exécution d'une telle du fait de désistements successifs et tardifs. Alors sur saisine de la CENA, la Cour Constitutionnelle prorogea le délai d'organisation du second tour initialement prévu pour le 18 mars<sup>11</sup>. La Haute Juridiction aurait dû cette occasion pour procéder à un revirement jurisprudentiel clair. Il serait plus judicieux que le législateur comble la lacune en précisant que les quinze (15) prévus par l'article 45 de la constitution courent à partir du jour de la publication des résultats provisoires du premier tour.

Le désistement de candidat au second tour intervenant à une date trop proche du deuxième tour (par exemple à 48 heures du second tour comme cela s'est produit en 2001) est de nature à rendre impossible ce second tour. Dès lors il convient d'enfermer l'exercice de ce droit dans un délai de 72 heures à compter de la date de publication des résultats du premier tour.

### 2-1-2 Le contentieux des législatives

En ce qui concerne les élections législatives, l'article 81 de la Constitution dispose que : « la Cour Constitutionnelle statue souverainement sur la validité de l'élection des députés ». L'article 52 de la loi organique n° 91-009 du 31 mai 2001, portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle, précise qu'elle apprécie aussi la régularité des élections législatives en cas de contestation ainsi qu'il est indiqué à l'article 117 de la Constitution. Selon l'article 54 de la loi organique, c'est la Cour Constitutionnelle qui arrête et proclame les résultats provisoires

---

<sup>11</sup> Cf décision EL-P 01-051 du 16 mars 2001

des élections législatives et cela, au plus tard, dans les soixante douze (72) heures de la date de réception des résultats des commissions électorales départementales. Et c'est elle qui connaît du contentieux de ces élections. La logique juridique ne semble pas se retrouver dans cette disposition ; il y a donc nécessité de réexaminer les textes concernant cet aspect. Pour illustrer cette anomalie il convient de prendre l'exemple des législatives de 1999. La Cour a relevé dans de nombreux bureaux de vote, des irrégularités commises en violation des dispositions légales à savoir :

Le défaut de signature de la feuille de dépouillement et/ou du procès-verbal par l'un quelconque et/ou par l'ensemble des membres du bureau de vote ;

L'absence du procès-verbal et/ou de feuilles de dépouillement ;

L'absence de décompte des voix ou le décompte fantaisiste des voix ;

Le défaut d'annexer les bulletins nuls aux feuilles de dépouillement ;

L'absence de scrutateurs ou la présence d'un seul scrutateur lors du dépouillement ;

La composition incomplète et/ou irrégulière du bureau de vote, en particulier le remplacement du président du bureau de vote par des autorités administratives non qualifiées ;

La fermeture anticipée du bureau de vote avant l'expiration des dix (10 ) heures légales ;

L'absence d'isoloir violant ainsi le secret du vote ;

Diverses fraudes : manipulation des chiffres, ratures ou surcharges sur les feuilles de dépouillement, écart important entre les émargements et le nombre des votants, vote des mineurs.

La Cour a procédé, suite à des irrégularités, selon les cas, à des redressements de décomptes des voix ou à l'annulation des suffrages exprimés dans les bureaux de vote concernés. La responsabilité des agents, membres des bureaux de vote est incontestable dans l'annulation massive des suffrages. A l'avenir, il convient d'assurer une bonne formation des agents électoraux et de réprimer effectivement les irrégularités qui, pour la plupart, constituent des violations du scrutin, infractions prévues et punies aux articles 78 et 109 de la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections au Bénin.

L'article 78 dispose en effet que « il est fait obligation à tous les membres du bureau de vote, de signer tous les procès-verbaux et les feuilles de dépouillement sous peine d'un emprisonnement d'un (01) mois à un (01) an et d'une amende de 100.000 à 200.000 francs. Le juge du contentieux électoral constatant l'infraction devra désormais saisir le juge répressif compétent pour les sanctions à prendre.

Au total, 612 102 bulletins ont été annulés soit 30,60 % des suffrages exprimés.

Ce fort taux d'annulation interpelle la conscience du législateur qui doit, dans le cadre de la révision des lois électorales, déterminer au delà de quel seuil d'annulation des suffrages, les élections doivent être reprises.

Conformément à l'article 54 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle, qui prescrit de proclamer les résultats définitifs dans les soixante-douze ( 72 ) heures de la date de réception des résultats des CED, la haute juridiction a, après calcul d'attribution des sièges par la forte moyenne, proclamé les résultats définitifs des élections législatives du 30 mars 1999, le 10 avril 1999. Après cette proclamation des résultats, elle a été saisie de divers recours sur lesquels elle a été obligée de délibérer.

Aux termes de l'article 55 de la loi organique toute personne inscrite dans la circonscription sur la liste peut contester les résultats durant les dix (10) jours qui suivent la proclamation des résultats.

Malgré le soin avec lequel la description a été faite de la procédure dans la loi organique et contrairement aux contestations pour les présidentielles, aucun délai n'a été imparti pour statuer sur les requêtes en contestation. Ce qui crée une incertitude chez les élus concernés. Ici aussi il y a nécessité de revoir les textes.

## **2-2 La Cour Suprême et le contentieux des élections locales**

Depuis le renouveau démocratique, les premières élections communales et municipales en 2002 n'ont pu être organisées qu'en 2003. La tâche était ardue car il y avait 1189 conseillers à élire, dont il fallait dégager 546 chefs d'arrondissement, 77 maires et 178 adjoints aux maires.

Il y a eu plus de 600 recours qui ont été déposés à la Cour. Le nombre paraît élevé parce que ces premières élections locales ont suscité beaucoup de passions chez les populations qui se sentaient maintenant concernées par la gestion locale de leurs collectivités.

Le tiers de ces recours a été déclaré irrecevable ; un autre tiers a fait l'objet de rejet ; le reste a concerné des annulations de résultats, de candidatures, l'incompétence de la Cour...etc.

En effet, malgré les dispositions prises par la Cour Suprême : dispositions sécuritaires, de formations, d'informations, symposiums et diverses sessions d'appréhension de la mission de la Cour, les populations n'ont pas compris le rôle véritable de la Cour. Ainsi des recours ont été introduits avant même la proclamation des résultats ; des citoyens n'ayant aucun intérêt ont saisi la Cour ; celle-ci a été même saisie d'infractions pénales.

La Cour Suprême, contrairement à la Cour Constitutionnelle, liée par le principe du

contradictoire et qui ne peut siéger qu'en présence du ministère public est tenue de procéder à des investigations contradictoires, ce qui allonge des délais pour rendre ces arrêts. Or, il n'existe aucune loi régissant la procédure en matière de contentieux électoral local comme la loi organique sur la Cour Constitutionnelle au chapitre VI sur le contentieux en matière législative.

### **2-3- Observations générales**

1<sup>er</sup>) La classe politique et les populations ne maîtrisent pas le contentieux électoral. Il y a nécessité que des efforts d'éducation politique soient entrepris par l'Etat, par les formations politiques et par la société civile et que ces efforts soient poursuivis même en dehors des périodes électorales.

2<sup>ème</sup>) Le contentieux électoral ne devrait plus être saucissonné entre la Cour Suprême et la Cour Constitutionnelle. Il y a nécessité que la Cour Suprême soit la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, administrative, que la Chambre des Comptes de la Cour Suprême soit érigée en une véritable Cour des Comptes comme l'exige le Traité de l'UEMOA dont le Bénin est partie, et que la Cour Constitutionnelle soit chargée du contentieux de toutes les élections, car juridiquement et logiquement rien ne justifie ce saucissonnage si ce n'est qu'il est dans la Constitution.

3<sup>ème</sup>) La Cour Constitutionnelle doit cesser d'être juge et partie. Désormais, à la condition que la Constitution soit modifiée à cet effet, la Cour doit statuer sur les élections organisées, conduites par une CENA modifiée, renouvelée, renforcée et techniquement outillée qui publie les résultats provisoires. Ce qui donne une bonne marge de manœuvre à la Cour Constitutionnelle pour examiner les résultats et en juger avec sérénité.

## CONCLUSION

Le processus démocratique a véritablement pris son envol. Mais pour que tout tourne sans accroc il reste encore des décisions importantes à prendre sans passion, des concertations à organiser entre Institutions, entre organisations publiques et de la société civile pour que les élections ne se transforment pas en conflits ; pour que le contentieux électoral conduit par des Institutions dont la compétence sera revue et réaménagée soit l'acte d'arbitrage qui parachève des consultations électorales démocratiques.

## CONCLUSION GENERALE

A travers le sondage d'opinion fait auprès des hommes politiques (73,3%), des membres de la société civile (20 %), des anciens membres de la CENA (2 %) et auprès des membres des institutions de la République (4,7 %), portant sur un total de 1593 personnes enquêtées, après de fructueux échanges au cours d'un séminaire atelier tenu à Cotonou, les 25 et 26 septembre 2003, sur le renforcement du système électoral béninois, un consensus s'est dégagé autour des réformes ci-après :

- **Au plan institutionnel**, la CENA est un organe opportun dont l'utilité sociale est reconnue. Pour la consolider, il faudra la constitutionnaliser, la professionnaliser, la rendre permanente, faire en sorte que les partis politiques qui soutiennent l'action du gouvernement, ceux de l'opposition et les organisations de la société civile intervenant dans le processus électoral y siègent de façon paritaire ; que par un jeu de quota, les femmes y soient bien représentées.

Des propositions constructives ont été faites dans le sens de clarifier et de circonscrire le domaine de compétence de chaque institution et administration qui interviennent dans le processus électoral.

- **Au plan organisationnel**, la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) doit passer de la phase conceptuelle à celle de la réalisation effective en 2004. La Constitution et le code électoral doivent être révisés de manière à rendre possibles les réformes sus-citées ainsi que le cumul des élections, toutes mesures devant contenir les dépenses électorales de l'Etat et des partis politiques pour permettre à l'Etat de faire face aux coûts des consultations démocratiques et donner leur chance aux couches défavorisées de participer, elles aussi, à la gestion des affaires publiques.

L'introduction des NTIC dans la préparation, la gestion des élections et la centralisation des résultats doit être l'option qui favorise l'amélioration de la célérité, de la performance, de la transparence et donc de la crédibilité des résultats électoraux mettant ainsi le Bénin à l'abri de contestations post-électorales et conflits consécutifs qui ravagent nombre de pays africains.

Le système électoral béninois n'était pas mauvais. Mais avec ces réformes dictées par les difficultés et les faiblesses qu'il comporte, il deviendra meilleur. «Chaque progrès donne un nouvel espoir, suspendu à la solution d'une nouvelle difficulté. Le dossier n'est pas clos »<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> LEVIS STRAUSS Claude in « Le cru et le cuit » Ed. PLON.

Le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions, Monsieur Alain ADIHOU a raison de rappeler dans son discours d'ouverture du séminaire-atelier que «la démocratie est une voie qu'une nation se fraye dans la jungle pour la paix et vers le développement. Une voie qu'il faut souvent entretenir, désherber et élargir de sorte qu'elle ne se ferme derrière soi par le ravinement et la poussée des mauvaises herbes ». L'ouvrage est remis sur le métier. Les améliorations qu'il nécessite sont proposées. Mais, au delà des réformes qui ne valent jamais que par ce que valent les personnes chargées de les appliquer, la qualité de la démocratie béninoise dépend de la détermination du peuple à en exiger le respect.

## **RECOMMANDATIONS**

### **1- Au sujet de la CENA**

- S'inspirer des expériences positives des pays africains comme le Ghana, le Kenya, l'Afrique du Sud, la Zambie qui ont déjà une commission électorale permanente instituée par la Constitution.
- Rendre la CENA entièrement responsable de la préparation, de la gestion des élections, de la centralisation et de la publication des résultats électoraux. En conséquence, la Cour Constitutionnelle se chargera du règlement du contentieux et de la proclamation des résultats définitifs.
- Doter la CENA d'un siège et de magasins convenables, de ressources humaines qualifiées pour une meilleure performance et une meilleure gestion du patrimoine électoral.
- Réserver une place au Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur (HCBE) dans la structure de mise en œuvre des nouvelles réformes du système électoral ainsi que dans celles qui seront chargées de gérer les élections à venir, notamment les présidentielles.
- Adopter au Bénin un Code d'éthique ou de bonne conduite pour les partis politiques comme c'est le cas au Ghana, au Guyana, au Bangladesh et dans bien d'autres pays ,
- Adopter également un code de bonne conduite pour l'administration des élections ;
- Créer un comité consultatif inter-partis pour servir de cadre de dialogue et de concertation des partis politiques de toutes tendances et la Commission Electorale Nationale Autonome Permanente, en matière électorale.
- Prendre les lois portant réforme de la CENA au plus tard en avril 2004 et mettre en place la nouvelle CENA de manière qu'elle puisse conduire et achever les opérations de réalisation de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) avant décembre 2004.

### **2- Au sujet de la LEPI et de l'introduction des NTIC**

- Etablir en 2004 une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) à partir d'un Recensement Electoral Approfondi (REA). Prévoir à cette fin une provision suffisante au budget de l'Etat exercice 2004 ;

- Installer au premier semestre 2004 la CENA rénovée qui doit conduire les opérations de réalisation de la LEPI ;
- Organiser un forum des partis politiques en vue de réaliser un minimum de consensus sur les règles et procédures de la mise en œuvre de la LEPI et de sa gestion ;
- Procéder à une vaste campagne d'information et de sensibilisation sur la LEPI afin d'obtenir l'adhésion de toutes les couches de la société ;
- Mettre en place une législation qui organise le REA et protège les informations personnelles concernant la vie privée des citoyens ;
- Etablir un chronogramme précis pour l'exécution des tâches de réalisation de la LEPI ;
- Doter le Bénin, à moyen terme, d'un registre d'état civil et responsabiliser les élus locaux de la tenue régulière du registre de leur localité.
- Introduire les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) dans toutes les phases du processus électoral, pour une plus grande célérité, fiabilité et efficacité des opérations électorales ;
- S'inspirer des expériences réussies d'autres pays pour opérer un choix technologique judicieux ;
- Procéder à l'attribution du marché par un appel d'offre international et national sur la base d'un cahier de charges bien conçu ;
- Organiser des actions d'IEC pour informer la classe politique, la société civile de la fiabilité et de la transparence du système.

### **3- Du coût des élections, de la corruption et fraude électorales**

- Réviser les textes de manière à pouvoir cumuler les élections législatives et communales à partir de 2007 ;
- Rationaliser l'administration financière de la CENA en la dotant d'un manuel de procédure et de personnes ressources qualifiées ;
- Harmoniser les mandats des institutions de la République en portant à cinq (05) ans celui de la législature ;
- Renforcer les organisations de la société civile pour rendre plus efficaces et visibles leurs apports dans la lutte contre la corruption et la fraude électorales ;
- Poursuivre et amplifier l'effort de renforcement de la capacité d'intervention rapide et efficace des forces de sécurité publique, surtout en période électorale ;

- Mettre en application le principe de financement des partis politiques en créant un Fonds National pour la Consolidation de la Démocratie (FNCD) qui prendra en charge le paiement des perdiems des représentants des partis politiques sur les lieux de recensement et de vote ;
- Rendre plus efficace les institutions de prévention et de répression de la corruption et de la fraude électorales telles que les tribunaux, la cellule de moralisation, le FONAC etc...
- Mettre en place un dispositif qui permette de contrôler les revenus des partis politiques et l'origine de leurs ressources ;
- Réprimer la fraude et la corruption électorales en sanctionnant les premiers responsables des partis qui sont les vrais commanditaires actifs ou passifs des actes répréhensibles.
- Contrôler les revenus des partis politiques et l'origine de leurs ressources.
- Réprimer la fraude et la corruption électorales en sanctionnant les premiers responsables des partis qui sont les vrais commanditaires actifs ou passifs des actes répréhensibles.
- Contrôler les revenus des partis politiques et l'origine de leurs ressources.

#### **4- Au sujet du contentieux électoral**

- Revoir les attributions de la Cour Constitutionnelle, dans une révision constitutionnelle, de sorte que la haute juridiction ne soit pas juge et partie. L'organe qui prend une décision ne doit pas être celui qui délibère en cas de contestation de sa décision ;
- Veiller à la bonne formation des agents électoraux et à la répression rigoureuse des infractions aux lois et des négligences coupables de leur part ;
- Déterminer dans le code électoral le seuil d'annulation des suffrages au delà duquel les élections doivent être reprises ;
- Enfermer dans un délai, à déterminer par le code électoral, le règlement des contestations de l'élection d'un candidat portées devant la Cour Constitutionnelle par les personnes ayant intérêt à agir. Ceci dans le but de réduire la période d'incertitude de ceux dont l'élection est contestée ;
- Elaborer une loi organique qui régisse la procédure en matière de contentieux électoral local comme il en existe en ce qui concerne les présidentielles et les législatives ( cf. loi organique de la Cour Constitutionnelle) ;

- Initier et poursuivre des efforts d'éducation civique et politique par l'Etat, les formations politiques et la société civile même en dehors des périodes électorales ;
- Eriger la Cour Suprême en une véritable Cour des Comptes pour que le Bénin se conforme au Traité de l'UEMOA qu'il a ratifié et qui porte cette exigence ;
- Renforcer les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature sur les nominations et la discipline des magistrats

## **PLAN D'ACTION ET DE RECOMMANDATION**

Les conclusions et les recommandations de la présente étude pourront se réaliser si chaque acteur prend conscience de sa part de responsabilité et l'assume diligemment et avec dévouement dans le cadre d'un plan d'action établi de façon consensuelle et d'un plan de communication efficace qui mobilisent toutes les énergies nécessaires à la réalisation des objectifs.

### 1- PLAN D'ACTION

#### 1-1 Responsabilités des différents acteurs

Les acteurs dont la contribution est indispensable à la réforme sont : l'Etat , les partis politiques, les organisations de la société civile, les communicateurs animateurs des différents organes de presse et les partenaires au développement.

##### 1-1-1 La responsabilité de l'Etat

Sans une volonté politique du Chef de l'Etat, Chef du gouvernement que la Constitution a chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation, la réforme ne peut réussir. C'est en effet lui qui peut donner l'impulsion pour que le gouvernement prévoie dans le budget de l'exercice 2004 les ressources financières convenables à la réalisation de la LEPI. C'est à lui qu'il revient d'initier les projets de lois portant révision du code électoral sur les points de faiblesse identifiés par l'étude, cela avant décembre 2004. C'est également à lui qu'il reviendra, dans le second semestre de 2006, d'introduire à l'Assemblée Nationale un projet de loi portant révision de la Constitution.

Le Parlement, saisi dans la deuxième quinzaine de décembre 2003 des projets de lois rectificatives du code électoral, devra les voter en janvier 2004 en tout cas avant la fin de présente section budgétaire.

Pour initier les réformes normatives et structurelles qu'induisent cette étude, le gouvernement devra mettre sur pied et responsabiliser une commission nationale constituée par exemple de :

07 représentants du gouvernement : (MCPPD : 1) ; (MCRI-SCBE : 1) ; (MJLDH : 1) ; (MFE : 1) ; (MISD : 1) ; (MCPTN : 1) ; (MAEIA : 1) ;

06 représentants de l'Assemblée Nationale : majorité : (3) ; opposition : (3). Dans les trois membres de chaque camp doit figurer au moins une femme.

05 représentants des autres institutions de la République : Cour Suprême : 2 ; Cour Constitutionnelle : 1 ; HAAC : 1 ; SAP/CENA : 1. Notons que la Chambre Administrative et la Chambre des Comptes de la Cour Suprême doivent être représentées.

04 représentants actifs de la société civile : CAO : 1 ; GERDDES AFRIQUE : 1 ;  
ALCRER : 1 ; AFJB : 1.

02 communicateurs : presse publique : 1 ; presse privée : 1.

06 experts : les trois (03) membres de l'équipe de consultants qui ont réalisé l'étude et  
les trois (03) communicateurs au séminaire-atelier.

01 représentant du Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur.

Cette commission de 31 membres aura essentiellement pour tâche de faire élaborer les  
différents projets ou propositions de loi, de veiller à ce que chaque acteur aide à l'installation  
de la CENA rénovée sous l'autorité de laquelle la LEPI pourra être mise en chantier. Le  
mandat de la commission expirera avec l'installation de la CENA permanente. Soulignons  
que le SAP/CENA ne peut pas conduire les travaux de réalisation de la LEPI du fait que  
l'article 47 de la 2000-18 du 03 janvier 2001 dispose que le SAP/CENA ne peut prendre  
aucune décision relevant de la compétence de la CENA ou **susceptible d'influencer les  
élections**. Si le même article lui reconnaît le droit d'informatiser la liste électorale, il s'agit  
bien d'une opération concernant une liste établie sous l'autorité d'une CENA.

#### 1-1-2 La responsabilité des partis politiques

En adhérant aux objectifs d'intérêt national de cette étude, les partis politiques doivent  
se mobiliser pour jouer d'abord leur rôle d'animateurs de la vie publique nationale à travers la  
formation et la sensibilisation de leurs militants, puis leur rôle de guetteurs en étant  
représentés sans complaisance dans toutes les instances et phases du processus électoral  
depuis la réalisation et la révision des listes électorales jusqu'à la proclamation des résultats  
définitifs.

#### 1-1-3 La responsabilité de la société civile

La neutralité de ces organisations et leur engagement ont permis, dans un passé récent  
du Bénin, d'importantes réformes. Il convient que dans celle que l'on se propose de réaliser,  
elles jouent pleinement le rôle de catalyseur qu'on leur connaît. Elles se chargeront non  
seulement de sensibiliser les populations, mais aussi d'exercer la pression nécessaire sur les  
différents acteurs (gouvernement, assemblée nationale, partis politiques et les autres  
institutions).

#### 1-1-4 Le rôle des organes de presse

Le rôle essentiel des organes de presse est d'informer objectivement et de sensibiliser  
les autorités, les classes politiques et l'opinion publique de l'importance de la LEPI et de

chacune des autres réformes proposées afin de favoriser l'adhésion populaire indispensable à leur mise en œuvre.

#### 1-1-5 La contribution des partenaires au développement

Les partenaires au développement voudraient bien poursuivre leur apport matériel et financier à l'Etat béninois dans la mise en œuvre de la réforme.

## 2- LE PLAN DE COMMUNICATION

Une exploitation fructueuse du présent rapport ne peut intervenir qu'après une large vulgarisation auprès des médias, des institutions de la République, des partis politiques et des organisations de la société civile.

Pour ce faire, il convient d'adresser copie du rapport à tous les partis politiques ayant une existence légale au Bénin, de même qu'aux institutions et organisations ci-dessus citées. Un délai de 15 jours leur sera fixé pour recueillir leurs observations. Si au 1<sup>er</sup> décembre 2003 aucune réaction n'a été enregistrée de la part de l'un quelconque d'entre eux, le document est réputé approuvé par celui-ci.

A l'instar de l'émission radio diffusée qui a précédé le séminaire des 25 et 26 septembre 2003 relatif à cette étude, il sera organisé une émission radio télévisée sur les insuffisances relevées, les mesures proposées pour les combler et les modalités de mise en œuvre des recommandations formulées.

Les organes de presse seront saisis du rapport définitif pour exploitation dans leur programme.

Il est recommandé que le PNUD co-commanditaire de l'étude rencontre le chef de l'Etat, le Président de l'Assemblée Nationale ainsi que les Présidents de la Cour Constitutionnelle, de la Cour Suprême, de la HAAC et du Conseil Economique et Social pour remise officielle du rapport ; qu'il saisisse cette occasion pour appeler leur attention sur l'importance, la nécessité et l'urgence de la mise en œuvre des réformes préconisées par l'étude. On veillera à la médiatisation de ces audiences du Représentant Résident du PNUD.

Il est enfin recommandé que les partenaires au développement soient également saisis du document aux fins d'accompagnement du Bénin dans la mise en œuvre des réformes.

La presse publique et privée devra rester mobilisée pour des actions de persuasion nécessaires auprès des différents acteurs pour que la révision des textes, la réforme de la CENA, la réalisation de la LEPI s'opèrent dans cette période où l'imminence d'aucune échéance électorale importante n'est susceptible de troubler les opérations.

Un chronogramme synthétise et répartit dans le temps les différentes actions prévues dans les phases d'action et de communication.

### 3- CHRONOGRAMME DES ACTIONS PREVUES AUX PLANS D'ACTION ET DE COMMUNICATION

La réalisation des réformes dans une période assez éloignée d'une grande échéance électorale nationale, exige que le processus de réforme soit entièrement achevé au plus tard en mars 2005. Or il est scientifiquement établi que l'élaboration de la LEPI devra prendre 12 à 15 mois de travail. Il faut donc démarrer les réformes sans tarder et les conduire sans désespérer selon un chronogramme qui s'établit comme suit :

N° d'ordre	Liste des tâches à exécuter	2003	2004	2005	2006	2007
01	Remise du rapport aux Institutions , partis politiques , organisations de la société civile , organes de presse et aux partenaires du Bénin. Mise en place d'une commission nationale de réforme	mi-nov				
02	Réception et prise en compte éventuelle des observations et critiques des structures saisies du rapport. Remise officielle du rapport définitif aux institutions de l'Etat. Elaboration des avant-projets ou propositions de lois. Information et sensibilisation en vue du REA	nov-déc				
03	Dépôt des projets ou propositions de lois à l'Assemblée Nationale ; vote et promulgation.		janvier			
04	Démarrage du REA ( au Bénin et à l'extérieur ). Echange avec l'INSAE. Travaux préparatoires : • Révision et actualisation de la cartographie censitaire		février  fév-mars			

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validation et mise à jour du Système Informatique Géographique</li> <li>• Poursuite de la sensibilisation</li> <li>• Recrutement et formation des acteurs du recensement</li> </ul>		avril- mai juin-août juin-août			
05	Collecte des données		sept			
06	Traitement des données Saisie des données Apurement et tabulation Confection de la liste		oct-déc			
07	Organisation des présidentielles de 2006 par la nouvelle CENA				mars	
08	Révision de la constitution, harmonisation des mandats par la prorogation du mandat des députés Précision du délai d'organisation du 2 <sup>ème</sup> tour des présidentielles Délai de désistement des candidats au 2 <sup>ème</sup> tour des présidentielles Constitutionnalisation de la CENA Erection de la chambre des comptes de la Cour suprême en une Cour des Comptes Nouvelle répartition des rôles entre la Cour Constitutionnelle et la CENA Réunion de tout le contentieux électoral dans les mains de la Cour Constitutionnelle				oct-nov	
09	Organisation des élections législatives et communales cumulées .					déc

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### 1) Ouvrages spécifiques

- ❑ ADAMON D. Afize : Le Renouveau démocratique au Bénin : les élections législatives de 1995. Les Editions du Flamboyant, Cotonou
- ❑ ADJOVI V. Emmanuel : Une élection libre en Afrique, la Présidentielle du Bénin 1996 Editions Khartala – Paris.
- ❑ BADET Gilles : Cour Constitutionnelle et régularité des élections du Bénin. Fondation Friedrich Ebert – Cotonou, août 2000
- ❑ DEGBOE A. Kuassi : Elections et réalités sociologiques au Bénin, Intermade Editions BP 327 Cotonou 1995
- ❑ DISSOU Machioudi : Le Bénin et l'épreuve démocratique. Leçon des élections de 1991 à 2001 Editions l'Harmattan, Paris 2002
- ❑ Jean KARINTHI : Le multipartisme du renouveau démocratique au Bénin. Mémoire de maîtrise 1999.

### 2) Rapports, communications et articles

- ❑ Union Interparlementaire : Elections libres et régulières de S. Guy GOODWIN- Gill, 1211 Genève 19, 1994
- ❑ Fondation Friedrich – Naumann : Le contrôle électoral et les systèmes électoraux, édité par Stéfan MELNIK, Squar Ambiorix 6 B – 1040 Bruxelles, Belgique 1994
- ❑ PNUD Cotonou : Etude comparée de la lutte contre la corruption : cas du Bénin, réalisé par le Consultant DJREKPO Y. Charles à Cotonou, Novembre 1998
- ❑ IFES : Evaluation pré-électorale technique, République du Bénin réalisé par Linda TRUDEL, Jean BAILLARGEON, Carol DALLAIRE et Mara POSNER. Janvier 1998
- ❑ PNUD Cotonou : Evaluation des Elections législatives du 30 mars 1999 au Bénin, réalisé par DJREKPO Y. Charles, HOUNDEGLA–ABLO Mélanie et MONTCHO Théophile à Cotonou en octobre 1999
- ❑ NDI/USAID : Evaluation des Elections présidentielles de mars 2001, Table ronde des Partis politiques, Cotonou CNCB, les 16 et 17 août 2001, rapport final août 2001.
- ❑ NDI/USAID : Evaluation des Elections communales et municipales de décembre 2002 : Table ronde des Partis politiques , Cotonou CNCB les 6 et 7 février 2003.

- ❑ MAKPENON Michel : dispositions pratiques pour la réalisation d'un fichier électoral crédible et permanent . Séminaire atelier sur le renforcement du système électoral béninois , INFOSEC Cotonou les 25 et 26 septembre 2003.
- ❑ HOLO Théodore : Quel avenir pour la Commission Electorale Nationale Autonome au Bénin, Séminaire atelier sur le renforcement du système électoral béninois , INFOSEC Cotonou les 25 et 26 septembre 2003.
- ❑ KOUDESSI Okouma Epiphane : Mécanismes et stratégies de maîtrise des dépenses électorales et de lutte contre la fraude et la corruption électorale. Séminaire atelier sur le renforcement du système électoral béninois , INFOSEC – Cotonou les 25 et 26 septembre 2003.
- ❑ PNUD/ Cotonou : étude comparée de la lutte contre la corruption ( cas du Bénin ). Rapport complémentaire présenté par le consultant DJREKPO Y . Charles . Cotonou Avril 1999.

- ❑ OUEDRAOGO AMINA : Le coût et le financement des élections et des choix institutionnels . Communication présentée au séminaire des 29 et 30 Octobre 2001 au centre pour la gouvernance démocratique à Ouagadougou (BURKINA FASO )
- ❑ PNUD/ COTONOU : La lutte contre la corruption: cas du Bénin ; réalisé par AGBOTA Lucien . Cotonou août 1998
- ❑ Cour Suprême Bénin : spécial contentieux des élections locales in n° 18 et 19 du bulletin de Droit et de l'Information de la Cour Suprême – Cotonou.
- ❑ CENA : rapports des différentes CENA de 1995 à 2003.
- ❑ GERDES AFRIQUE – CIRI : séminaire sur l'évaluation des élections législatives de 1995 au Bénin, Cotonou les 28 et 29 juillet 1995 p. 8

### **3) Constitutions et lois électorales**

- ❑ Constitution of the Republic of Ghana, printed by the Assembly Press of Ghana, Publishing Corporation, Accra 1992
- ❑ Constitution de la République du Niger du 26 décembre 1992, Nouvelle Imprimerie du Niger BP 61 Niamey, janvier 1993
- ❑ Constitution de la République du Bénin. Recueil de textes fondamentaux CENA mars 2003.
- ❑ Constitution Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, Règlement administratif de l'Assemblée Nationale, Code électoral, Charte des partis , statut de l'opposition de la République du Mali

- ❑ Code Electoral du Sénégal, Editions 2002, Imprimerie MONTEIRO, Canal IV, Avenue Cheikh Anta Diop, Dakar - Sénégal, avril 2002
- ❑ Code électoral de la République du Niger, Editions, octobre 1992, Nouvelle Imprimerie du Niger – Niamey 1992

# ANNEXES

# ANNEXE I

## PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ATELIER DE VALIDATION DES ETUDES DE RENFORCEMENT DU SYSTEME ELECTORAL BENINOIS

Les participants à l'atelier de validation des 17 et 18 novembre 2003 ont recommandé :

- 1 L'élaboration d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) avant la fin du 1<sup>er</sup> semestre de l'an 2005 ;
- 2 La mise en place d'une CENA de longue durée dont la mission fondamentale sera de réaliser la LEPI et d'en assurer sa mise à jour périodique, de préparer et de réaliser les élections dans les meilleures conditions de régularité et de transparence. Cette CENA est une structure légère, composée de neuf membres à savoir : 3 pour les partis qui à l'Assemblée Nationale soutiennent l'action du Gouvernement ; 03 pour les partis qui, à l'Assemblée Nationale, sont de l'opposition et 03 pour les représentants crédibles de la société civile. Les modalités de désignation seront fixées par le législateur.
- 3 La création d'un Fonds National pour la Consolidation de la Démocratie pour prendre en charge, entre autres, les frais d'entretien des représentants en nombre égal de la mouvance et de l'opposition dans les bureaux de vote.
- 4 La création d'une commission Nationale chargée de préparer les réformes proposées par l'étude. une place devra y être réservée au Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur. S'agissant de la commission nationale chargée de la réforme du système électoral, la composition proposée est la suivante :

**A.- 07 représentants du Gouvernement**, cadres avertis des questions électorales et de l'implication de leur ministère respectif dans les élections. Il s'agit des ministères ci-après : MCPPD (01), MCRI-SCBE (01), MFE (01), MJLDH (01), MISD (01), MCPTN (01), MEIA (01),

**B.- 06 représentants de partis politiques** représentés à l'Assemblée Nationale,

- 03 membres désignés par les partis soutenant l' action du Gouvernement ;
- 03 membres désignés par les partis de l'opposition ;

**C.- 05 représentants des autres institutions de la République :**

- Cour Supême (02) dont Chambre administrative (01), Chambre des Comptes (01) ;
- Cour Constitutionnelle (1) ;
- Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (01) ;

- SAP/CENA (01)

**D.- Société civile (04).**

**E.- Experts (06) :** Consultants (03) et communicateurs à l'atelier des 24 et 25 septembre 2003 (03)

**F.- Presse : (02)** presse publique (01) ; presse privée (01).

**G.- Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur (01).**

Il a été souhaité que cette Commission soit créée et installée avant la fin de l'année 2003