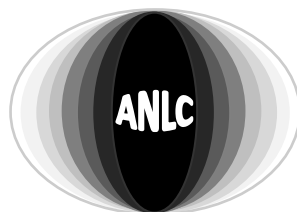


REPUBLIQUE DUBENIN



AUTORITE NATIONALE DE LUTTE
CONTRE LA CORRUPTION

**RAPPORT D'OBSERVATION ET D'ANALYSE DES
ELECTIONS LEGISLATIVES DU 26 AVRIL 2015 ET DES
ELECTIONS COMMUNALES, MUNICIPALES ET LOCALES
DU 28 JUIN 2015**



Edité avec le soutien financier de
Open Society Initiative for West Africa
(OSIWA)

Décembre 2015

COORDINATION

Monsieur OGOUBIYI Guy

Président de l'ANLC

DIRECTION TECHNIQUE ET EDITORIALE

Monsieur MAFORIKAN Agapit Napoléon

Rapporteur en charge du Secrétariat Permanent

EQUIPE DE REDACTION

Messieurs

GBAGUIDI A. Virgile

BADOU D. Etienne

CODJO D. Valentin

PERSONNE RESSOURCE

Monsieur OLIHIDE Clotaire

SIGLES

ANLC	: Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
ANT	: Agence National de Traitement
CENA	: Commission Electorale Nationale Autonome
CNT	: Centre National de Traitement
COS	: Conseil d’Orientation et de Supervision
LEPI	: Liste Electorale Permanente Informatisée
MIRENA	: Mission Indépendante du Recensement Electoral National Approfondi
RENA	: Recensement Electoral National Approfondi

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I- DES CONSTATS FAITS.....	6
A- Pendant la période pré-électorale	6
B- Pendant la période électorale	8
1- Pendant la campagne électorale.....	8
2- Pendant le scrutin.....	9
C- Pendant la période post électorale	9
1- Pour les élections législatives.....	10
2- Pour les élections communales et locales.....	11
II- DE L'ANALYSE DES CONSTATS	12
A- Principales atteintes au code électoral	12
1- Etablissement de la liste électorale.....	12
2- Campagne électorale.....	15
3- Opérations de vote.....	15
4- Dépouillement et centralisation des résultats	15
5- Financement des élections.....	16
6- Poursuite et sanction des violations du code électoral.....	17
7- Contentieux électoral	18
B- Réponses institutionnelles	19
1- Le COS/LEPI.....	19
2- La CENA	20
3- L'Exécutif	21
4- Le juge électoral	21
III- DES RECOMMANDATIONS	22
A- Aux Organes de Gestion des Elections (CENA, COS/LEPI)	22
B- Au juge électoral.....	22
C- A l'Exécutif.....	23
D- Au Parlement.....	23
E- A l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption.....	24
F- Aux Organisations de la Société Civile et autres structures de suivi et de contrôle	24
G- Aux autorités en charge de la sanction pénale	24
CONCLUSION	25

INTRODUCTION

Après treize (13) élections (cinq (05) présidentielles, six (06) législatives et deux (02) communales et locales) organisées sur la base de plusieurs lois électorales disparates et régulièrement révisées, le Bénin du Renouveau Démocratique a tenu en 2015 les deux premières élections (législatives et communales/locales) régies par un texte unique portant code électoral. En effet, pendant plusieurs années, les observateurs avertis ont déploré le fait qu'au Bénin le cadre juridique des élections soit caractérisé par une multitude de lois votées, amendées et revues à la veille de chaque élection. De plus, la mise en œuvre de ces lois a été souvent soumise à des dérogations qui les ont rendues vulnérables à des manipulations politiques et autres actes de corruption. Face à cette situation, l'Assemblée Nationale a adopté la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, qui a été promulguée par le Chef de l'Etat le 25 novembre 2013, dotant le Bénin, non seulement d'un cadre légal stable et cohérent, mais aussi et surtout, d'un organe de gestion des élections désormais permanent.

Les opérations électorales de 2015, consacrant la première application du code, ont été suivies de près par l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC), dans le cadre de sa mission globale de travailler à contenir l'expansion de la corruption dans toutes les sphères de la vie socio-économique nationale, y compris en matière électorale (article 20 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin). Ainsi, l'ANLC a initié un projet visant, d'une part, à mettre en place un dispositif de suivi des opérations électorales aux fins d'alerter l'opinion publique, les acteurs et les institutions compétentes sur les dérives constatées et, d'autre part, de proposer des améliorations pour mieux assurer la sincérité et la transparence du processus électoral béninois dans son ensemble.

Le présent document vise à rendre compte de l'exécution de ce projet. Il s'agira notamment de restituer les constats effectués tout au long des deux processus électoraux (I), d'en faire une analyse critique au regard des dispositions du code électoral (II) afin de formuler des recommandations pour mieux assurer la sincérité et la transparence du dispositif électoral béninois dans son ensemble (III).

I- DES CONSTATS FAITS

Ils résultent, d'une part, du suivi de tout le processus à travers divers canaux (rencontres, échanges, presse, divers rapports, ...) et, d'autre part, de l'observation spécifique des campagnes et des scrutins législatifs et communaux par des équipes déployées par l'ANLC.

A- Pendant la période pré-électorale

Cette période a été marquée par une série de faits et d'événements qui ont parfois fait planer le doute sur la tenue effective des élections.

C'est ainsi que, dans le cadre des élections législatives :

- Le COS/LEPI a fixé de nombreuses échéances qu'elle n'a pas été capable de respecter pour la mise à disposition de la liste électorale. Il a fallu une décision de la Cour Constitutionnelle¹ pour enjoindre au COS/LEPI de rendre disponible la liste électorale à la CENA le 15 janvier 2015 au plus tard.

- Une « guerre des chiffres » a éclaté entre le Ministre des Finances, de l'Economie et des Programmes de Dénationalisation qui estimait avoir libéré les fonds pour la réalisation des cartes d'électeurs et le COS/LEPI qui réclamait un crédit supplémentaire de 832 millions de francs CFA avant de procéder à la distribution des dites cartes. Il a fallu l'arbitrage de la Cour Constitutionnelle pour débloquer la situation. La distribution des cartes d'électeurs ne débutera finalement que le 17 avril 2015 pour des élections fixées au 26 avril 2015. Cette opération de distribution s'est poursuivie jusqu'à la veille du scrutin. Se prononçant sur la situation dans le journal *Le Monde* édition Afrique du 21 avril 2015, Abdoulaye Bio Tchane, le président de l'Alliance pour un Bénin Triomphant (ABT) dira : « Avec cette distribution précipitée des cartes d'électeur, personne ne peut vérifier quoi que ce soit. De plus, compte tenu des délais, il n'est pas évident que tout le monde reçoive son document avant le vote. Cela amène à s'interroger sur la manière dont les budgets alloués pour ce processus ont été dépensés. »²

- Les Coordonnateurs d'Arrondissement, Assistants coordonnateurs et Superviseurs de la CENA ont reçu une formation initiale d'une journée les 22 et

¹Décision DCC 15-001 du 9 janvier 2015

²http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/04/21/grosse-pagaille-dans-la-distribution-des-cartes-d-electeurs-au-benin_4619983_3212.html

23 avril 2015.³ Ils formeront, à leur tour, les agents des postes de vote le 25 avril, veille du scrutin législatif.

Pour ce qui est des élections des conseils communaux ou municipaux et des conseils de village et de quartier de ville, elles ont connu :

- Une controverse au sujet de l'institution habilitée à gérer les cartes d'électeurs non distribuées avant les législatives et celles générées pour les personnes ayant atteint l'âge de 18 ans entre les législatives et les communales. Finalement, la CENA et le Centre National de Traitement (CNT) de la LEPI ne sont pas parvenus à accorder leurs violons. En conséquence, de nombreux Béninois n'ont pas pu entrer en possession de leurs cartes et ont été privés de fait de l'exercice de leur droit de vote.

- Dans la même période, des cas d'achats de cartes d'électeurs étaient relayés par la presse. L'ANLC s'est autosaisie du cas de l'Arrondissement de Yêgodoé dans la commune de Bopa et a procédé à des investigations. Selon ces investigations, des cartes d'électeurs ont été prises chez des citoyens sous la promesse d'octroi de microcrédits. Par ailleurs, certains agents électoraux auraient gardé par devers eux, les cartes d'électeurs de ceux qui n'ont pas pu retirer les leurs, afin d'organiser des votes en lieu et place de ceux-ci. Même si un avis définitif ne s'est pas clairement dégagé dans ces dossiers, il faut reconnaître que le phénomène d'achats de cartes d'électeurs reste préoccupant. En effet, dans le cadre de ces élections communales, municipales et locales, l'ANLC a enregistré une dizaine de dénonciations relatives au fait que les représentants des partis politiques prendraient les cartes d'électeurs des populations contre paiements d'une somme d'argent. Ceci aurait pour but de garantir les voix de ces populations aux partis ou alliances de partis, auteurs de ces manœuvres.

- Le report de la date des élections initialement fixée par décision de la Cour Constitutionnelle au 31 mai 2015⁴, en raison de l'aveu d'incapacité de la CENA à mettre en place la logistique et à étudier tous les dossiers de candidatures dans les délais impartis. Les partis politiques, invités par la CENA, ont accepté le report au bout de plusieurs séances d'échanges sans toutefois

³Voir décision n°018/CENA/PT/VP/CB/CT3/SEP du 19 juin 2015.

⁴Décision DCC 15-001 du 9 janvier 2015.

parvenir à faire l'unanimité sur une nouvelle date. La CENA a alors suggéré la date du 28 juin à la Cour Constitutionnelle qui l'a validée par décision DCC 15-106 du 19 mai 2015 et le Chef de l'Etat a convoqué le corps électoral pour cette nouvelle date.

B- Pendant la période électorale

C'est la période qui a concentré l'attention de la plupart des missions d'observation, notamment celle de l'ANLC.

Pour les élections législatives, communales, municipales et locales, l'ANLC, d'une part a mis en place un dispositif d'alerte et de veille citoyenne, à travers une permanence pour assurer la gestion de son numéro vert (81 00 00 08) et de son site internet (www.anlc.bj); aux fins de permettre aux citoyens de saisir l'institution sur des faits de corruption et autres infractions connexes relevés au cours de la période électorale. Par ailleurs, l'ANLC a déployé aussi des équipes pour couvrir tous les douze (12) départements du Bénin à travers soixante-six (66) communes sur les soixante-dix-sept (77) que compte le pays pour faire le suivi des opérations électorales. Les principaux constats faits peuvent se résumer ainsi qu'il suit :

1- Pendant la campagne électorale

- l'octroi de dons et libéralités, ainsi que de numéraires de nature à influencer le choix des électeurs, en violation des dispositions de l'article 62 du code électoral ;

- la fréquence des descentes du Chef de l'Etat sur le terrain pour des lancements de projets ou des poses de première pierre pour la réalisation d'infrastructures. Ces cérémonies de lancements ou de pose de première pierre sont généralement suivies de discours du Chef de l'Etat visant à mobiliser l'électorat au profit des candidats de la circonscription électorale concernée qui lui sont proches ;

- quelques incidents entre militants de partis politiques concurrents dans certaines communes ;

- la tenue de réunions électorales au-delà des heures (7h à 23h) fixées par le code électoral en ses articles 53, 54 et 57 ;

- la pose anarchique d'affiches électorales, en violation des articles 50, 51 et 52 du code électoral ;
- l'utilisation des véhicules de l'Etat, en violation de l'article 63 du code électoral ;
- l'utilisation de la technique du porte à porte pour octroyer des libéralités aux électeurs dans la nuit du samedi 27 au dimanche 28 juin, jour du scrutin, en violation des articles 53, 57 et 62 du code électoral.

2- Pendant le scrutin

- des retards dans le démarrage du scrutin ;
- le manque ou l'insuffisance de certains éléments du matériel électoral au niveau de certains bureaux de vote ;
- le non respect dans certains postes de vote de la procédure d'authentification des bulletins de vote prescrite par les articles 71 et 76 du code électoral ;
- des difficultés par endroits dans le transport du matériel électoral à la fin du vote ;
- des actes de violence perpétrés par des populations dans certaines localités (notamment à Dangoussar dans la commune de Djougou) ;
- la présence dans certaines localités d'affiches électorales jusqu'au jour même du scrutin, en violation de l'article 67 du code électoral ;
- l'achat de cartes d'électeurs ;
- le vote avec carte d'autrui ;
- l'absence de certains logos sur le bulletin unique de vote pour les élections municipales, communales et locales. Ce fait a amené le président de la CENA à ordonner la suspension du vote dans les localités concernées, avec la promesse d'organiser des reprises plus tard.

C- Pendant la période post électorale

Cette période a été caractérisée par la centralisation des résultats par la CENA, la proclamation des résultats et la gestion du contentieux.

1- Pour les élections législatives

- a) Certains résultats provenant des arrondissements n'ont pas été réceptionnés à la CENA dans le délai de 24 heures maximum après le jour du scrutin tel que prescrit par l'article 103 du code électoral.
- b) Un Coordonnateur d'arrondissement de la commune d'Ifangni a organisé une conférence de presse pour dénoncer une manipulation des résultats de son arrondissement orchestrée à la CENA et qu'on tentait de lui imputer.
- c) La proclamation des résultats faite le 3 mai 2015 par la Cour Constitutionnelle a permis de constater une série d'irrégularités soulevée par la Haute Juridiction. Au nombre de celles-ci figurent notamment :
 - le défaut de la feuille de dépouillement et/ou du procès-verbal du déroulement du scrutin ;
 - le décompte fantaisiste de voix sur la feuille de dépouillement et/ou le procès-verbal de déroulement du scrutin dans certains plis destinés à la CENA et à la Cour Constitutionnelle;
 - le défaut de décompte des voix ;
 - le défaut de décompte des voix par pictogrammes ;
 - le défaut de remplissage de la feuille de dépouillement ;
 - l'absence de mention des émargements et des dérogations sur la feuille de dépouillement ;
 - l'absence de mention sur le procès-verbal du déroulement du scrutin du nombre de suffrages exprimés et de bulletins nuls ;
 - des surcharges et des ratures sur la feuille de dépouillement ;
 - le défaut d'annexion de bulletins déclarés nuls ;
 - le défaut de signature de deux au moins des membres du poste de vote ;
 - le dépassement du nombre de votants par rapport au nombre d'inscrits.
- d) Aucun des recours déjà vidés par la Cour Constitutionnelle n'a abouti à l'invalidation de siège d'un député initialement proclamé élu. Toutefois, à la lecture des recours, notamment ceux qui ont été déclarés irrecevables par la Cour Constitutionnelle pour divers vices (recours prématurés ou

tardifs, défaut de qualité du plaignant, ...), il ressort que les griefs les plus récurrents sont relatifs à :

- des pressions exercées par certaines autorités locales sur les électeurs le jour du vote ;
 - le déplacement de postes de vote vers un domicile privé (village de Djèkpé dans la 19^{ème} circonscription électorale) ;
 - la délivrance abusive et anarchique de procurations par les autorités communales et locales et le vote massif par procuration ;
 - la distribution d'argent aux électeurs le jour du scrutin.
- e) Sur les vingt (20) listes en compétition, sept (07) ont déposé aussi bien leurs comptes prévisionnels que leurs comptes de campagne ; six (06) ont seulement déposé leurs comptes prévisionnels ; les sept (07) listes restantes n'ont fourni aucun compte. Par ailleurs, aucun dépassement n'a été relevé dans les comptes présentés.

2- Pour les élections communales et locales

- a) Les résultats définitifs des élections communales et municipales ont été proclamés par la CENA le 16 juillet 2015, soit 19 jours après le jour du vote. Quant aux résultats des élections des conseils de village et de quartier de ville, ils n'ont été proclamés que le 11 août 2015, c'est-à-dire environ un mois et demi après le vote.
- b) Avant et après la proclamation des résultats des communales, de nombreux partis politiques sont montés au créneau, soit pour affirmer leur certitude d'avoir gagné la majorité des sièges de leur circonscription électorale au regard des chiffres dont ils disposent, soit pour dénoncer différentes manipulations organisées par leurs concurrents pour modifier les chiffres issus des urnes, soit encore pour contester la proclamation faite par la CENA.
- c) Selon le greffier en chef de la Cour Suprême⁵, l'Institution a enregistré environ 800 recours dans le seul cadre des élections communales et municipales.

⁵ Entretien accordé au siège de la Cour Suprême à Porto-Novo le 12 août 2015.

- d) Certaines communautés ou membres de partis en compétition ont protesté contre des personnes proclamées élues par la CENA au motif que ces personnes ne figuraient pas sur les listes de candidature ou n'étaient pas positionnées à la place où elles ont été déclarées élues.
- e) Dès la proclamation des résultats des élections locales, il a été constaté de nombreuses erreurs matérielles commises par la CENA. Ainsi, des candidats d'une liste sont déclarés élus sur une liste concurrente, les résultats de certaines localités sont introuvables...
- f) Sur les trente-quatre (34) listes de partis ou alliances de partis en lice pour les élections communales et municipales, treize (13) ont déposé leurs comptes de campagne prévisionnels dans les délais et sept (07) ont déposé les comptes de campagne définitifs dans les délais.

II- DE L'ANALYSE DES CONSTATS

Ces constats effectués, il serait intéressant de les apprécier au regard des dispositions du code électoral, des actes et comportements des acteurs majeurs du processus électoral.

A- Principales atteintes au code électoral

Nous relèverons les plus flagrantes et les plus significatives. Pour ce faire, nous nous pencherons sur un ou deux aspects essentiels de certaines étapes-clé du processus.

1- Etablissement de la liste électorale

La principale difficulté qu'il a fallu résoudre à cette étape a été celle de la mise à disposition de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI).

En effet, l'organisation du Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et l'établissement de la LEPI sont confiés à un organe politique dénommé Commission Politique de Supervision (CPS), assisté d'une structure technique baptisée Mission Indépendante du Recensement Electoral National Approfondi (MIRENA). Quant aux opérations de correction, la mise à jour, l'apurement et l'actualisation de la LEPI, elles sont du ressort du Conseil d'Orientation et de Supervision (COS/LEPI) et de son bras technique qu'est l'Agence Nationale de

Traitement (ANT) dont le Centre National de Traitement (CNT) assume les fonctions de façon transitoire jusqu'à la fin des élections communales de 2015.

Aux termes de l'article 300, dernier alinéa du code électoral : « La liste électorale permanente informatisée doit être établie au plus tard soixante (60) jours avant la date du scrutin ».

Malheureusement, le COS/LEPI installé le 1^{er} mai 2013 n'a pu honorer jusqu'à la fin de l'année 2014 aucun des délais qu'il a lui-même fixés pour rendre disponible la LEPI. Ce qui n'a pas permis de fixer la date des élections avec la certitude de respecter le délai de 60 jours de l'article 300. N'eût été la décision de la Cour Constitutionnelle, peut-être aurait-on continué pendant longtemps encore à assister au blocage du processus électoral. Pendant ce temps, la CENA chargée de l'organisation des élections était impuissante et attendait que la liste électorale lui soit livrée.

Par ailleurs, les articles 183 et 303 du code électoral disposent respectivement : « Dans chaque village ou quartier de ville, le centre de collecte est transformé en centre de distribution des cartes d'électeur. Il est réduit à trois (03) membres sans le préposé d'enregistrement ou opérateur de saisie.

La carte d'électeur est remise à son titulaire dans un centre de distribution sur présentation du certificat d'enregistrement.

Le centre de distribution des cartes d'électeur est ouvert pendant quinze (15) jours ininterrompus de huit (08) heures à dix-huit (18) heures.

A la fin de la distribution des cartes d'électeur, procès-verbal en est dressé et signé des membres du centre, du chef de village ou de quartier de ville ou de son représentant et des représentants des partis ou alliances de partis politiques présents.

Les cartes d'électeur, non retirées par leurs titulaires jusqu'à la fin du délai de distribution, sont dénombrées et entreposées dans des cantines consignées entre les mains du Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale autonome (CENA).

La liste des personnes concernées est établie par commune et publiée par voie d'affichage.

A l'installation de la Commission Electorale Nationale autonome (CENA), une nouvelle distribution est organisée par celle-ci sur une période de huit (08) jours.

La délivrance des cartes d'électeurs est postérieure à la collecte des données électorales (article 183) . Dans chaque village ou quartier de ville, la distribution des cartes d'électeur se fait au centre de vote. La distribution des cartes d'électeur est assurée par les Commissions Communales d'Actualisation, assistées du chef de village ou quartier de ville ou de son représentant sous la supervision et le contrôle de l'Agence Nationale de Traitement.

La carte d'électeur est remise, après émargement à son titulaire, dans le centre de vote auquel il est apparié.

A la fin de la distribution des cartes d'électeur, procès-verbal en est dressé et signé des membres des Commissions Communales d'Actualisation, du chef de village ou de quartier de ville ou de son représentant.

Les cartes d'électeur non retirées par leurs titulaires jusqu'à la fin du délai de distribution, sont dénombrées et entreposées dans des cantines consignées, par les soins de la Commission Communale d'Actualisation, entre les mains de l'Agence Nationale de Traitement pour être remises à la Commission Electorale Nationale Autonome.

La liste des citoyens concernés est établie par arrondissement et publiée par voie d'affichage (article 303).

Ici également, la distribution tardive des cartes d'électeurs par le CNT suite à la décision de la Cour Constitutionnelle dessaisissant le COS/LEPI d'une part et la période très courte qui a séparé les élections législatives des communales et locales d'autre part, ont eu pour conséquence l'impossibilité de respecter les délais fixés dans les deux articles cités.

Il convient, dès lors, de s'interroger sur la pertinence du cloisonnement quasi étanche établi par le législateur entre le COS/LEPI, organe en charge de la réalisation de la liste électorale et la CENA, structure responsable de l'organisation des élections.

2- Campagne électorale

A cette étape, il apparaît que les dispositions dont la violation reste la plus récurrente sont celles des articles 50, 51, 53, 54, 57, 62, 63 relatifs aux affiches électorales (articles 50 et 51), à la période et aux heures de campagne (article 53, 54 et 57), aux interdictions d'octroi de dons et libéralités (article 63), ainsi qu'à l'utilisation des biens et moyens de l'Etat (article 63) pour faire campagne.

Il faut remarquer que la pertinence des dispositions légales n'est pas mise en cause ici. Il s'agit plutôt de rechercher les approches les plus pertinentes pour actionner effectivement les mécanismes prévus pour sanctionner les contrevenants.

3- Opérations de vote

Les principales insuffisances identifiées à cette étape relèvent de la responsabilité de la CENA, de ses démembrements et des agents des postes de vote. Elles s'expliquent pour la plupart par le recrutement précipité et peu orthodoxe de certains agents électoraux, l'insuffisance de la formation desdits agents et la mauvaise préparation logistique de la CENA. Cette situation explique les ratés constatés dans le démarrage et le déroulement des scrutins, ainsi que le mauvais remplissage des documents électoraux qui sera constaté plus tard par la CENA elle-même et par la Cour Constitutionnelle.

4- Dépouillement et centralisation des résultats

Le non respect du délai de 24 heures fixé par la loi pour centraliser à la CENA toutes les cantines contenant les résultats provenant des arrondissements et le retard parfois excessif observé pour la proclamation des résultats constituent les principales faiblesses à corriger.

A cet effet, deux solutions sont envisageables.

Dans le premier cas, il s'agit de l'application effective de l'article 103 du code électoral qui dispose en ses alinéas 11 et 12 : « Tout responsable de transmission tardive de cantines ou de plis est passible de la peine prévue à l'article 144 alinéa 2 du présent code. Toute transmission hors délai de cantines ou de plis doit être dénoncée dans les soixante douze (72) heures qui suivent la

transmission tardive aux procureurs de la République compétents par le président de la Commission électorale nationale autonome (CENA).

La non dénonciation de la transmission tardive rend le président de la Commission électorale nationale autonome (CENA) passible de la même peine ».

Pour le second cas, il serait souhaitable que le législateur fixe un délai à la CENA pour publier les grandes tendances des élections présidentielle et législatives et proclamer les résultats des communales et locales. Au-delà, le juge électoral pourra être autorisé à se substituer à la CENA pour la proclamation.

5- Financement des élections

Il s'apprécie à deux niveaux : le financement des opérations électorales, d'une part, et le financement de la campagne, d'autre part.

Pour les opérations électorales, l'article 107 du code électoral fixe la procédure d'adoption du budget de la CENA. Quant aux articles 13 et 186, ils consacrent l'autonomie de gestion de la CENA et du COS/LEPI que l'Etat a l'obligation de doter de fonds pour son fonctionnement. Si l'adoption et l'exécution du budget de la CENA n'ont pas suscité de controverses apparentes lors des élections de 2015, il en a été tout autrement du COS/LEPI dont le financement a fait l'objet de grosses polémiques et de débats publics épiques qui ont bloqué pendant longtemps le processus électoral.

Il est souhaitable que des dispositions plus précises soient édictées pour réguler le financement du COS/LEPI, notamment en ce qui concerne les différentes procédures d'adoption et d'exécution du budget, à l'instar de ce qui est fait pour la CENA (article 107 du code électoral). Mieux, il serait peut-être judicieux que le gouvernement publie les résultats de l'audit du COS/LEPI qu'il a commandité au plus fort de la crise, afin de permettre non seulement d'identifier les goulots d'étranglement, mais aussi de poursuivre et sanctionner les contrevenants, le cas échéant.

Concernant le financement de la campagne électorale, le législateur a fixé les plafonds des frais engagés par les partis politiques selon le type d'élection (article 110). Il a également astreint les partis à une obligation de dépôt de

comptes de campagne prévisionnels à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême quarante (40) jours avant la date des élections, puis de dépôt de compte de campagne accompagné des pièces justificatives des dépenses dans les soixante (60) jours qui suivent le scrutin. En cas de dépassement des plafonds, de non respect des délais ou d'absence de dépôt desdits comptes, des sanctions sont prévues à l'encontre des contrevenants.

Il apparaît, au vu des résultats des investigations, que certains partis ne se sont pas conformés à cette réglementation. Qu'attendent alors les instances habilitées pour appliquer les sanctions prévues ?

6- Poursuite et sanction des violations du code électoral

Il convient de signaler que le législateur a prévu les modalités de saisine des autorités judiciaires en cas de violation des dispositions du code électoral. Ainsi, l'article 140 dispose : « Tout citoyen électeur peut, à tout moment, saisir d'une plainte le procureur de la République. Ce dernier est tenu d'engager à l'encontre des auteurs des faits, les poursuites judiciaires suivant la procédure de flagrant délit ».

Quant à l'article 168, il prévoit que : « La Commission électorale nationale autonome (CENA) veille au respect des prescriptions de la présente loi. A ce titre, elle dispose du pouvoir de mettre en œuvre l'action publique en cas d'infraction à la loi électorale.

La Commission électorale nationale autonome (CENA) peut, sur délibération des quatre cinquième (4/5^{ème}) de ses membres prendre la décision de poursuivre un ou plusieurs de ses membres pour violation des prescriptions légales. Le cas échéant, le Président de l'institution doit saisir le parquet territorialement compétent pour l'instruction du dossier. Lorsqu'il est saisi, le procureur de la République dispose de soixante douze (72) heures pour conclure et saisir le tribunal s'il y a lieu.

Au cas où il y a lieu à poursuite, le tribunal rend sa décision dans les huit (08) jours de la saisine ».

Comment peut-on expliquer au regard des constats faits plus haut que, malgré l'existence des articles 140 et 148, seuls quelques rares cas de saisine du

procureur⁶ par des citoyens ont été relevés et aucun cas de poursuite par la CENA pour violation de la loi électorale n'ait été trouvé dans le cadre des élections de 2015 ?

Il semble que la solution est à rechercher du côté d'une meilleure vulgarisation de ces dispositions.

Car, si « l'information des citoyens sur le contenu du code électoral » figure au nombre des attributions de la CENA (article 15, 5^{ème} tiret), cette structure n'a initié aucune activité dans ce sens depuis son installation. Les séminaires et ateliers de sensibilisation et de vulgarisation organisés l'ont été par des organisations de la société civile et aucune place spéciale n'a été faite à l'intention des acteurs de la justice.

Dans ce cadre, une collaboration CENA-ANLC-Acteurs de la Justice pourrait être envisagée pour une meilleure implication des citoyens électeurs dans la mise en œuvre des dispositions pénales du code électoral.

Enfin, on pourrait envisager un amendement du code électoral pour y introduire l'auto-saisine du procureur de la République en matière d'infractions électorales. En effet, le législateur a confié le déclenchement de l'action publique en matière électorale à la CENA. Ce qui ne donne aucune garantie d'efficacité en raison de la nature, de la composition et du mode de désignation des membres de cette institution. Or, ce rôle entre dans les attributions régaliennes du procureur de la République pour tous les autres types d'infractions. Par conséquent, il serait souhaitable de soumettre la poursuite des infractions électorales au même régime juridique que les autres types d'infraction en vue d'en favoriser une meilleure application.

7- Contentieux électoral

Si aucun délai n'est expressément fixé à la Cour Constitutionnelle pour vider le contentieux relatif aux élections législatives, le législateur, au regard de l'expérience de 2008 a par contre, enfermé la Cour Suprême dans un délai de six

⁶ Par exemple, le procureur du tribunal d'Aplahoué n'a été saisi que d'un seul cas de fraude toujours en instruction en raison de la fuite de l'auteur présumé ; celui d'Allada a connu d'un cas de violence ; Lokossa a été saisi de deux cas : un individu ayant voté avec une carte d'électeur appartenant à autrui et un assesseur de poste de vote surpris avec 13 bulletins de vote (tentative de bourrage d'urnes)...

(06) mois pour faire suite aux recours introduits dans le cadre des élections communales et locales (article 124, dernier alinéa du code électoral).

Il faudra attendre l'expiration de ce délai pour en apprécier la pertinence.

Par ailleurs, toujours dans le cadre des élections communales et locales, la Cour Suprême s'est désormais vu attribuer le pouvoir d'installer les conseils communaux élus, au cas où l'autorité de tutelle (le préfet ou son représentant) n'y procéderait pas dans les délais légaux. Ainsi, aux termes de l'article 403 dernier alinéa du code électoral, « En tout état de cause, lorsque le conseil communal ou municipal n'est pas installé dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation des résultats, sur saisine d'au moins deux (02) conseillers élus, la Cour suprême se saisit du dossier et procède à l'installation du maire dans les quinze (15) jours de sa saisine ».

Une question se pose cependant : au cas où la Cour Suprême ne respecterait pas les délais de six (06) mois (pour vider le contentieux) ou de quinze (15) jours (pour installer les conseils communaux omis par les Préfets), que se passera-t-il ?

B- Réponses institutionnelles

Face aux différentes difficultés révélées à l'application du code électoral, les acteurs institutionnels majeurs ont apporté des solutions dont il conviendrait d'étudier la pertinence et l'efficacité.

1- Le COS/LEPI

A son installation, le COS/LEPI a élaboré son budget qu'il a soumis au Gouvernement. Le Ministre des Finances, de l'Economie et des Programmes de dénationalisation, après avoir opéré des arbitrages, a revu à la baisse le budget élaboré par le COS/LEPI. Ce dernier aurait signifié son désaccord au Ministre. Cependant, il a demandé et reçu des avances de fonds de plusieurs milliards de francs CFA, vu l'urgence des activités à réaliser. Ce n'est qu'au bout de plusieurs mois, lorsque les relations entre les deux institutions se sont détériorées, que le président du COS/LEPI va déclarer publiquement que le budget en cours d'exécution n'a jamais fait l'objet d'un accord entre les deux parties, encore moins d'une adoption formelle. Comment un budget non adopté peut-il faire l'objet, ne serait-ce que d'un début d'exécution ? Le COS/LEPI a-t-il fait une

option judicieuse en demandant et en obtenant des avances sur un budget qu'il dit ne pas reconnaître ?

Par ailleurs, lorsque, face au blocage de la production et de la distribution des cartes d'électeur, le Ministre des Finances a estimé avoir déjà décaissé les fonds nécessaires à cette opération, le COS/LEPI n'a trouvé d'autre réponse que de décréter l'arrêt pur et simple de ces travaux jusqu'à satisfaction de sa demande de fonds. N'eût été l'implication de toutes les institutions constitutionnelles de la République et une décision de la Cour Constitutionnelle, le processus électoral se serait définitivement arrêté depuis lors. L'attitude du COS/LEPI dans le cas d'espèce était-elle la plus indiquée ?

2- La CENA

Installée officiellement le 1^{er} juillet 2014, la CENA désormais permanente n'a organisée sa première élection (législatives) que le 26 avril 2015, soit environ dix (10) mois plus tard. Cependant, force a été de constater que, malgré cette période de préparation plutôt longue par rapport aux expériences du passé, le scrutin législatif a été émaillé de grosses défaillances.

Par ailleurs, la formule choisie par la CENA pour rendre publiques les listes de candidatures aux élections communales et locales n'a certainement pas été la plus judicieuse. En effet, l'institution s'est contentée d'annoncer à quelques jours seulement des élections que les listes sont disponibles et peuvent être consultées à la CENA. Mieux, les partis politiques ont été autorisés par la CENA à continuer par modifier lesdites listes, alors même que la campagne électorale était lancée. Ce qui est une violation flagrante du code électoral qui ne crédibilise pas l'institution.

En outre, le délai long observé avant la proclamation des résultats des élections communales et surtout locales dénote d'une faiblesse organisationnelle condamnable.

Enfin, la violation de certaines dispositions du code électoral, notamment la transmission tardive des résultats par certains coordonnateurs de la CENA, n'a jamais été ni dénoncée, ni poursuivie par le président de la CENA ainsi que le prescrit le code.

Il faut reconnaître que, saisie des cas de dysfonctionnement, l'institution a su réagir de façon assez diligente pour rattraper ce qui pouvait encore l'être.

Cependant, la CENA devrait rectifier rapidement le tir en faisant désormais preuve de plus de professionnalisme et d'anticipation.

3- L'Exécutif

Au plus fort de la crise entre le COS/LEPI et le Ministre des Finances, le Gouvernement a pris certaines mesures, notamment :

- l'organisation d'une vaste campagne médiatique doublée de missions des Ministres à l'intérieur du pays pour expliquer l'absence totale de responsabilité du gouvernement dans la situation de blocage, livrant de fait le COS/LEPI à la vindicte populaire ;
- la convocation d'une réunion des présidents des Institutions de la République pour statuer sur la situation de blocage. Ce qui a conduit à la création d'un comité d'appui à la CENA et au COS/LEPI constitué de Ministres et de responsables d'institutions ;
- l'initiation de rencontres entre le Ministre chargé des Relations avec les Institutions et les forces politiques, suite aux marches organisées par ces dernières pour réclamer la tenue des élections ;
- l'envoi d'une mission d'audit au COS/LEPI ...

Avec le recul, il faut se demander si ces mesures ont été véritablement utiles, puisqu'au final, il a fallu décaisser les fonds réclamés pour que le processus puisse se poursuivre.

4- Le juge électoral

En ce qui concerne la Cour Constitutionnelle, il faut reconnaître que son intervention à des moments décisifs du processus électoral a permis de mener effectivement celui-ci jusqu'à son terme sans trop de heurts. Toutefois, certaines de ces décisions ont parfois paru tardives et/ou teintées de parti pris (décision DCC 15-001 du 9 janvier 2015).

Pour ce qui est de la Cour Suprême, il faudra attendre de voir la gestion qu'elle fera des recours à elle soumis avant d'opiner valablement sur la qualité de sa partition.

Mais, en attendant, ne devrait-on pas accélérer le projet de création de tribunaux administratifs à qui on pourrait envisager de confier la gestion du

contentieux des élections communales et locales ? Cette option aura l'avantage de désengorger la Cour Suprême et de réduire considérablement la durée de gestion du contentieux.

III- DES RECOMMANDATIONS

Au regard des observations effectuées et de leurs conséquences sur la qualité du processus électoral, des recommandations sont formulées à l'intention des diverses institutions et structures impliquées dans ce processus :

A- Aux Organes de Gestion des Elections (CENA, COS/LEPI)

- prendre à temps les dispositions réglementaires et surtout logistiques pour une bonne organisation des élections ;
- introduire plus de rigueur dans le recrutement et organiser une formation continue suivie d'évaluations des agents électoraux ; à cet effet, un fichier permanent pourrait être tenu sur ce personnel formé et mis à jour afin de capitaliser les expériences acquises ;
- former à temps les agents électoraux avant chaque élections ;
- appliquer rigoureusement le règlement financier en vue d'une exécution régulière et rationnelle du budget électoral ;
- veiller à l'application effective des dispositions du code électoral et, le cas échéant, engager des poursuites pénales conformément aux dispositions de l'article 148 (CENA) ;
- publier la liste des candidats avant tout scrutin conformément aux dispositions légales (cela contribuera à éviter les manipulations de cette liste);
- mettre plus de rigueur dans la procédure de réception des dossiers de candidatures afin que des candidats n'aillent pas aux élections sans payer leur caution.

B- Au juge électoral

- s'organiser pour régler le contentieux dans un délai raisonnable (Cour Constitutionnelle) et dans les délais légaux impartis (Cour Suprême).
- prendre les dispositions pour faire sanctionner effectivement les responsables des listes qui n'ont pas satisfait à l'obligation de dépôt des comptes de campagne ou de respect des délais légaux y relatifs (Cour Suprême).

C- A l'Exécutif

- Assurer avec diligence et neutralité ses prérogatives dans le cadre du processus électoral, notamment la convocation du corps électoral, le financement et la sécurisation des élections ;
- Assurer la vulgarisation de tous les textes relatifs aux élections ;
- Renforcer la présence des forces de l'ordre dans les postes de vote ;
- Prendre les dispositions pour empêcher les responsables de l'Administration d'utiliser les moyens de l'Etat pour mener leurs activités politiques et de campagne électorale.

D- Au Parlement

Réviser certaines dispositions du code électoral aux fins de :

- fixer un délai à la CENA pour la proclamation des grandes tendances des élections législatives d'une part et des résultats des élections communales et locales d'autre part ;
- ramener la réalisation de la liste électorale parmi les prérogatives de la CENA ; à défaut, trouver une passerelle entre ces deux institutions qui permette à la CENA de prendre des mesures conservatoires ou de substitution, en cas de dysfonctionnement au niveau du COS/LEPI ;
- fixer avec précision les délais de recevabilité des recours, surtout en ce qui concerne les élections communales, municipales et locales ;
- introduire dans le code électoral la proclamation des résultats des élections déjà au niveau des postes de vote afin de mieux garantir leur sincérité ;
- définir le délai de transmission des cantines par les coordonnateurs d'arrondissement en fonction de leur situation géographique ;
- retirer l'installation des conseils communaux aux préfets et l'attribuer aux tribunaux ;
- mettre en place un dispositif de suspension de l'installation des conseils communaux en cas d'irrégularités graves dans la proclamation des résultats ;
- impliquer plus franchement les magistrats dans le processus en leur confiant plus de responsabilités dans la garantie de la sincérité du scrutin notamment au niveau des arrondissements ;

- trouver les moyens pour limiter certaines prérogatives du Président de la République en période électorale afin que celles-ci ne soient plus utilisées à des fins de propagande ;
- inclure véritablement l'ANLC dans le dispositif électoral.

E- A l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption

- dénoncer l'utilisation des biens de l'Etat aux fins de campagne électorale ;
- faire le suivi de la mise en œuvre des sanctions relatives au défaut du dépôt des compte de campagne et/ou des dépassements constatés ;
- communiquer sur les cas de corruption qu'elle constate au cours de son suivi et en faire la dénonciation aux procureurs de la République.
- s'assurer de la publication des listes de candidats de chaque parti ou alliance de partis politiques avant chaque élection et suivre leur conformité aux résultats de l'élection pour éviter les différentes manipulations à ce niveau.

F- Aux Organisations de la Société Civile et autres structures de suivi et de contrôle

- intensifier, en collaboration avec la CENA, les campagnes de vulgarisation et de sensibilisation sur le code électoral, notamment l'article 140 relatif à la saisine du procureur de la République ouverte à tout citoyen électeur, ainsi que les décrets d'application du code et la loi portant fixation de la carte électorale du Bénin ;
- organiser la veille électorale permanente sur le respect des dispositions du code électoral.

G- Aux autorités en charge de la sanction pénale

Pour la CENA :

- mettre effectivement en œuvre l'action publique en cas d'infraction à la loi électorale conformément aux dispositions du code électoral.

Pour les parquets des tribunaux :

- s'autosaisir des cas d'infractions au code électoral, au moins les cas évoqués par les juges électoraux et ayant conduit à l'invalidation des voix du fait des agents électoraux et autres citoyens.

CONCLUSION

Au total, on peut dire qu'avec l'organisation des élections législatives, et communales, municipales et locales de 2015, le système électoral du Bénin a connu des avancées grâce à la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin. Ces avancées se situent entre autres au niveau de la nature, de la composition, du mandat et du mode de désignation des membres de l'organe de gestion des élections, en l'occurrence la CENA et ses démembrements. Toutefois, à l'épreuve de ces élections de 2015, le code électoral a révélé certaines insuffisances relatives, d'une part, à son silence ou son imprécision sur certaines dispositions et, d'autre part, à sa mauvaise interprétation ou application par certains acteurs du processus.

Il conviendrait donc que certaines recommandations soient approfondies et mises en œuvre par les différents acteurs du système électoral, afin d'améliorer les processus électoraux à venir et surtout de réduire les poches de corruption électorale et autres violations récurrentes du code. Dans cette perspective, l'ANLC entend jouer sa partition, notamment à travers la sensibilisation des citoyens et la veille permanente pour l'identification des contrevenants, leur poursuite et, le cas échéant leur sanction conformément à la loi.