

REVUE INTERNATIONALE D'ETUDES SOCIALES, DE PHILOSOPHIE, D'EDUCATION ET D'ETHIQUE

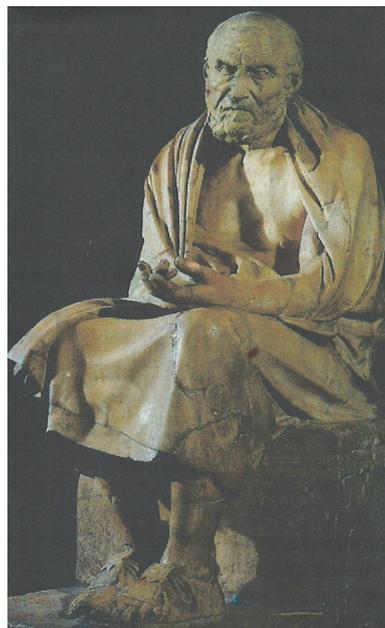
REVUE CHRYSIPPE
08 BP. 1013 / TRI POSATAL
REP. DU BENIN
TEL. (229) 95426364/95163726
E-MAIL : revue.chrysippe@gmail.com

Laboratoire Interdisciplinaire d'Etudes Sociales, de
Philosophie, d'Education et d'Ethique (LIESPEE)
Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines (FLASH)
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

Presses Scolaires et Universitaires du Bénin (PSUB)

ISSN : 1840-7559

Dépôt légal N°7056 du 16 janvier 2014, Bibliothèque Nationale, 1^{er} Trimestre



VOL.2, N°1, Décembre 2015

REVUE CHRYSIPPE :
REVUE INTERNATIONALE D'ETUDES SOCIALES,
DE PHILOSOPHIE, D'EDUCATION ET D'ETHIQUE
(RIESPEE)

A nos lecteurs

Revue Chrysippe, publie deux fois par an des études et articles originaux se rapportant aux Sciences sociales, à la Philosophie, à l'Éducation et à l'Éthique. Les résumés, suivis d'une bibliographie, avec nom, prénom, grade, fonctions et institution de rattachement, sont d'abord envoyés à la direction de publication. Le Directeur de publication, après examen, demande le texte complet qu'il envoie, sous anonymat, à un ou deux instructeurs.

Les manuscrits, accompagnés d'un résumé en français ou en anglais (10 lignes au maximum), sont de 2 pouces, interlignes 1 1/2. Les notes de bas de pages se suivent.

La Direction de publication et le Comité de rédaction se réservent la possibilité, sauf refus écrit de l'auteur, d'effectuer des corrections de forme, de décider du moment de la publication des textes qui leur sont soumis en fonction des sujets.

Les auteurs sont priés de signaler la publication dans une autre revue d'article déjà accepté par Chrysippe. Toute publication postérieure à celle de Chrysippe devra mentionner en référence le numéro concerné.

Presses Scolaires et Universitaires du Bénin (PSUB)
REVUE CHRYSIPPE
**REVUE INTERNATIONALE D'ETUDES SOCIALES,
DE PHILOSOPHIE, D'EDUCATION ET D'ETHIQUE**

Directeur de publication : Pr Paulin HOUNSOUNON-TOLIN

COMITE SCIENTIFIQUE

Président : Pr Augustin Kouadio DIBI (CI)
1^{er} Vice-président : Mahamane SAVADOGO (BF)
2^e Vice-président : Pr Willy BONGO-PASI MONKE SAGOL (RDC)
3^e Vice-président : Pr Ramsès Thiémélé BOA (CI)

Membres :

Pr Michel BOKO (Bénin),
Pr Ludovic Fie DOH (CI),
Pr Noël A. GBAGUIDI (Bénin),
Pr Christophe Capo HOUNKPATI (Bénin),
Pr Maxime da CRUZ (Bénin),
Pr Henri BAH (CI),
Pr Gabriel BOKO (Bénin),
Pr Albert TINGBE-AZALOU (Bénin),
Pr Médard Dominique BADA (Bénin).

COMITE EDITORIAL

Rédacteur en Chef : Dr Serge Armel ATTENOUKON (Bénin)
Secrétaire Adjoint : Dr Mensah Tokponto WEKENON (Bénin)
Coordonnateur : Pr Paulin HOUNSOUNON-TOLIN (Bénin)
Coordonnateur adjoint : Pr Patrick HOUESSO (Bénin)

COMITE DE GESTION DE LA REVUE

Pr Paulin HOUNSOUNON-TOLIN (Bénin)
Pr Gauthier BIAOU (Bénin)
Responsable à la promotion et à la diffusion : Pr L. Fie DOH (CI)
Trésorière : Pr Rosalie WOROU-HOUNDEKON

TABLE DES MATIERES

Articles et auteurs	Pages
LA QUESTION DES ARMÉES CHEZ MACHIAVEL	8
N'DRI Diby Cyrille	25
LES PERES PROSPER AUGOUARD ET JEAN REMI BESSIEUX, DEUX	26
“ATHLETES DE DIEU” AU SERVICE DE LA FRANCE DANS LA	45
FONDATION DU CONGO-FRANÇAIS AU XIXE SIECLE	
NIANGUI-GOMA Lucien	
LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE AUTONOME ET	46
L'ORGANISATION DES ELECTIONS AU BENIN DE 1995 A 2013	62
TOSSOU Rogatien M.	
CONSTRUCTION ET EXPLOITATION ECONOMIQUE DU RESEAU	63
ROUTIER EN HAUTE-VOLTA DE 1919 A 1960	98
KANE Seydou Oumar	
LE TRIOMPHE DU PRINCE CHRISTOCENTRIQUE D'ÉRASME : UNE	99
UTOPIE CHEZ MACHIAVEL	116
KOFFI Brou Dieudonné	
DE L'EDUCATION DE L'ENFANT A L'ACCOMPLISSEMENT DU	117
CITOYEN, UN RÔLE TRIBUTAIRE DE LA FEMME CHEZ THOMAS	134
HOBBS	
KOUASSI Madeleine Amenan	
LE CITOYEN DU MONDE ET LA QUESTION DE SON IDENTITE	135
BAMBARA Romuald Evariste	161
HOBBS ET LES FONDEMENTS DE LA DEMOCRATIE MODERNE	162
OUÉDRAOGO Gaoussou	188

**LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE AUTONOME ET L'ORGANISATION DES
ELECTIONS AU BENIN DE 1995 A 2013**

TOSSOU Rogatien M.

Université d'Abomey-Calavi/Bénin

Résumé

Le manque de confiance dans l'organisation et la gestion des élections depuis 1960 a conduit le Bénin à instituer en 1995 la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Les missions dévolues à cet organe sont multiples. En effet, elle est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats. Elle a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote. La CENA donne les grandes tendances des résultats des élections.

Après la centralisation, la CENA transmet les résultats des élections législatives et présidentielles à la Cour Constitutionnelle et des élections communales et municipales à la Cour Suprême pour vérification de la régularité, de l'examen des réclamations et de la proclamation des résultats définitifs. Quarante-cinq jours au plus après la proclamation des résultats définitifs de l'élection, la CENA dépose son rapport général d'activités à toutes les institutions concernées par les élections et cesse ses fonctions. Mais, après les élections législative de février 2011 et présidentielle de mars de la même année, la CENA est devenue une institution permanente d'une durée de sept ans. Cette institutionnalisation est intervenue en 2013.

Mots-clés : commission, électorale, autonome, élection, Bénin.

Abstract:

The lack of confidence in the organization and management of elections since 1960 has obliged Benin to establish in 1995 the Autonomous National Electoral Commission (ANEC). The tasks assigned to this institution are manifold. Indeed, it is responsible for the preparation, organization, implementation and supervision of voting process and the centralization of the results. It is given all the investigative powers to ensure the fairness of the vote. ANEC publishes the broad trends related to the results after election. After centralization, ANEC sends the results of the parliamentary and presidential elections to the Constitutional Court and communal and municipal elections results to the Supreme Court to assess their regularity. Then ANEC should examine claims and proclaim the final results. Forty-five days after the publication of final election results, the ANEC deposits its general activity report to all the institutions concerned by the election and stop its activities. But after the legislative elections in February 2011 and presidential in March of the same year, the ANEC has become a permanent institution with seven years mandate. This institutionalization took place in 2013.

Key-words: commission, electoral, autonomous, election, Benin.

INTRODUCTION

La tenue de la Conférence Nationale des Forces Vives (CNFV) de février 1990 et l'adoption de la Constitution du 11 décembre de la même année ont permis aux Béninois de s'engager désormais dans une nouvelle ère politique : le renouveau démocratique. Ainsi, le pays connaît aujourd'hui, une avancée plus ou moins acceptable dans la manière d'organiser les élections.

En effet, la loi N° 90-034 du 31 décembre 1990 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale, donnait compétence au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale(MISAT) d'organiser les élections et la Cour Constitutionnelle s'occupait des opérations de vote et de la proclamation des résultats définitifs desdites élections.

Mais, sachant que le Ministre de l'Intérieur est d'un bord politique et d'ailleurs nommé par le Président de la République, ce Ministre, sous l'influence du Chef de l'Etat, pourrait orienter les voix en sa faveur. Dans cette perspective, les députés de la première législature (1991-1995) du renouveau démocratique ont, dans une loi électorale de 1995, mis en place un organe plus fiable et impartial, capable de gérer à bon escient les élections : il s'agit de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Après les élections législative et présidentielle de 2011, la CENA est devenue une institution permanente d'une durée de sept ans et, elle a été instituée en 2013.

L'institution de la CENA allait donc permettre d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, de gagner la confiance des électeurs et, des partis et mouvements politiques. Cette dimension de l'outil démocratique "made in Bénin" est un vrai label, un produit exporté avec succès à l'extérieur où elle s'est métamorphosée ailleurs en Commission Electorale Nationale Indépendante(CENI).

Quel bilan peut-on alors faire, de l'organisation par la CENA, des élections présidentielles de 1996, 2001, 2006 et 2011, des législatives de 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011, des communales et municipales de 2002 et 2008 ?

Pour atteindre cet objectif, une recherche documentaire a été menée en vue de rassembler un corpus d'informations sur l'origine, le fonctionnement, les succès et les limites de cet organe. Ainsi, les textes juridiques sont les plus exploités dans la rédaction du présent travail. Une petite enquête auprès de quelques personnalités politiques a été faite sur le terrain. Tout ceci a permis de structurer l'étude autour des axes principaux à savoir : la

naissance et le fonctionnement de la CENA, ses rapports avec les autres institutions et ses succès et limites.

1-La CENA : la structure de gestion des élections dans le Bénin du nouveau démocratique

La création de la CENA et son fonctionnement sont examinés depuis la germination, par les Béninois, de cette idée jusqu'à la permanence de cette institution.

1.1 -La naissance de la CENA

Après l'accession du Bénin à l'indépendance le 1^{er} août 1960, les élections présidentielles et législatives combinées de décembre de la même année avaient été gérées par le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (MIS). De 1960 à 1995, c'est encore ce Ministère qui avait joué le même rôle. Mais, cette structure a habitué les Béninois notamment sous le régime monopartisan (de 1975 à 1989) à des « *résultats unanimes (99,99%)* » (Degboe, 1995 : 36).

Ce manque de confiance a, pour la plupart de nos informateurs comme Akpo, Chabi, Kougbadi, conduit les Béninois à instituer à l'ère du nouveau démocratique la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). En fait, en 1990, Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Publique (MISAT) avait conservé, comme le MIS, ses prérogatives en matière d'organisation des élections pour le référendum de 1990 et les élections législatives et présidentielles de février et mars 1991, avec l'assistance du comité national chargé du suivi des élections créé par arrêté interministériel N°130/MISAT/MDN/MF/DC/SA du 23 octobre 1990. Ce Comité avait pour mission de :

- suivre l'organisation matérielle du référendum et des consultations électorales pendant la période de transition¹ ;
- veiller au respect strict des textes en vigueur ;
- coordonner les actions des différents départements ministériels impliqués dans l'organisation du référendum et des opérations électorales.

Après les élections de 1991² qui avaient mis fin à la période de transition, deux blocs voyaient le jour. Il s'agit de la mouvance, organisée autour du Président de la République, son Excellence Nicéphore D. Soglo et l'opposition ayant pour chef de file le Président de

¹ La période de transition au Bénin allait de février 1990 à février 1991 ;

² A l'issue de l'élection présidentielle de mars 1991 qui n'était pas ouvertement contestée, mais contestée quand même du fait des pannes électriques constatées lors du décompte des voix, des sentiments de suspicion ont commencé par germer. Des accusations de fraudes, de corruption et de manipulations diverses ont été agitées dans l'opinion publique. Des voix se sont levées pour exiger désormais, la mise sur pied d'une structure autonome chargée de l'organisation des élections afin de garantir leur transparence, leur fiabilité et leur crédibilité.

l'Assemblée Nationale, Maître Adrien Houngbédji ; l'opposition contrôlait le bureau du parlement.

Après 1991, le camp de l'opposition était resté dubitatif sur la capacité du MISAT à organiser une compétition électorale dans laquelle sont désormais appelés à s'affronter et à solliciter le suffrage populaire des partis politiques ayant des visions opposées, bien que ce Ministère ait déjà organisé deux élections sans grande contestation en 1991. Dans cet ordre d'idées, un climat de suspicion s'est installé à la veille des élections législatives de 1995 car, déjà en juillet 1993, l'opposition, réunie au sein de la Convention Nationale des Forces de Changement (CNFC), avait saisi le Président de la République d'une requête en vue de la création d'une commission électorale indépendante, seul gage d'élections effectivement transparentes dans le Bénin du renouveau démocratique (Moudiki, 1999 : 46) .

Malgré la désapprobation du Chef de l'Etat, Nicéphore D. Soglo, l'opposition, soutenue par des organisations de la société civile ³(Tossou, 2012) comme GERDES-Afrique, avait réussi à introduire et à faire voter à l'Assemblée Nationale, la loi créant la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) le 15 septembre 1994, veille des élections législatives de mars 1995. L'institution de la CENA allait permettre d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques. La promulgation de la loi N° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale mettait désormais fin à toute suspicion en matière de fraudes électorales au Bénin. La loi N° 94-014 du 27 janvier 1995 portant code électoral en République du Bénin institue la CENA et la loi N° 94-015 du 27 janvier 1995 définit son mode de fonctionnement.

A partir de l'année 1995, toutes les différentes élections en République du Bénin sont gérées par cet organe. L'article 36 du Titre IV de la loi N° 94-014 du 27 janvier 1995 dispose à son alinéa 1 : « *Il est créé pour chaque élection une CENA (...)* ». La composition et la mission de la CENA sont définies par le code électoral et précisées par les divers décrets d'application qui concernent la convocation du corps électoral, la durée et la campagne.

Le but assigné à la CENA est d'assurer la transparence et la sincérité du vote. Il s'agit donc de rendre fiables les résultats des élections en instaurant un climat de confiance aussi bien chez les électeurs, les candidats que chez les observateurs nationaux et internationaux.

³Les organisations de la société civile avaient joué et continuent par jouer, un rôle important dans la consolidation des acquis démocratiques dans le Bénin du renouveau démocratique.

Au total, la création de la CENA remonte à l'année 1995. En effet, les animateurs de la vie politique béninoise, par consensus, décidaient en cette année de mettre en place cette institution administrative. De ce fait, la CENA n'est pas une institution constitutionnelle mais consensuelle ; car, ni la Constitution de 11 décembre 1990, ni la Conférence Nationale des Forces Vives de 19 au 28 février 1990 n'avaient prévu sa création. Ainsi créée, la CENA a effectivement démarré ses travaux le 5 février 1995 et a organisé pour la première fois les élections législatives de mars de la même année.

1.2-Le fonctionnement de la CENA : de la non permanence à la stabilité de l'organe

Depuis 1995 au Bénin, la CENA est l'organe administratif chargé d'organiser les élections présidentielles, législatives, communales et municipales. Elle se compose des membres au plan national, et des démembrements dans les départements, communes et arrondissements. Elle dispose aussi d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP/CENA).

La CENA est une commission tripartite composée des membres désignés par l'Exécutif, l'Assemblée Nationale (en respectant sa configuration politique) et la société civile. En effet, les articles 36 de la loi N° 94-013 du 17 janvier 1995 et 41 de la loi N°2000-18 du 03 janvier 2001 définissent la composition de cette institution. Tout en gardant sa constance, la liste des corps autorisés à proposer des membres pour nomination à la CENA a évolué dans le temps. Ainsi, les CENA de 1995/1996, 1999 et 2001 étaient composées des membres désignés respectivement par le parlement, le gouvernement, les magistrats du siège et la société civile représentée par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme (CBDH), un organe mis en place par l'exécutif. Le mode de désignation des membres de la CENA a souvent donc été objet de polémique aussi bien au sein des organisations de la société civile qu'à l'Assemblée Nationale.

Les critères juridiques servant à désigner les membres de la CENA et de ses démembrements sont entre autres : la compétence, la probité, l'impartialité, la bonne moralité, le patriotisme, Mais en réalité, ces critères ne sont pas respectés et, ils laissent place à ceux fondés sur des intérêts partisans qui débouchent souvent sur des conflits d'intérêts entre les membres de la CENA.

Le tableau suivant précise la répartition des membres de la CENA depuis sa création jusqu'en 2011.

Tableau I : La composition de la CENA de 1995 à 2011

CENA	Effectif	Gouvernement	REPRESENTANTS				
			l'Assemblée Nationale	Société civile	Commission béninoise des droits de l'homme	Magistrats	SAP/CENA
1995	17	7	7	0	2	1	0
1996	17	7	7	0	2	1	0
1999	23	3	15	0	1	4	0
2001	25	3	19	0	1	2	0
2002/2003	25	2	18	1	0	0	4
2006	25	2	18	1	0	0	4
2007	25	2	18	1	0	4	0
2011	11	1	8	1	0	1	0
2013	5	-Majorité parlementaire : 2 -Minorité parlementaire : 2 -Les deux tendances (majorité et minorité parlementaires) : 1 (par consensus)					

Réalisateur : Tossou, M. R., juillet 2015

Depuis sa première mise en place en 1995, le nombre des membres de la CENA a évolué de façon croissante de 1995 à 2007 et décroissante de 2007 à 2013. En effet, chaque CENA installée avait un quota de membres exigés par la loi qui l'instituait. Ainsi, la loi N°94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale dans le Titre IV : Opération de vote, en son article 36 alinéa 1 exigeait que la CENA soit :

« composée de 17 personnes reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et choisies à raison de : 7 par le gouvernement, 7 par l'Assemblée Nationale, 2 par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme, 1 magistrat du siège de l'ordre judiciaire élu par l'assemblée générale des magistrats ».

Au niveau de l'alinéa 2 du même article, il est précisé que les magistrats de la Cour Suprême et de la Cour Constitutionnelle ne sont pas éligibles.

Hormis ces principaux membres cités, la CENA est également représentée dans chaque département par une commission électorale départementale de 9 membres et dans chaque sous-préfecture (actuelle commune), par une commission de 7 membres (article 36.6 et 37).

La loi N°94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale qui a régi les élections

législatives de 1995 a été reconduite pour les élections présidentielles de 1996 (voir Tableau I).

La CENA de 1999 a été quant-à elle, instituée par la Loi N° 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. En outre, dans le Titre V intitulé : de la structure de gestion des élections en son article 41, il est stipulé que la CENA sera composée de :

« 23 personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et choisies à raison de : 3 par le gouvernement, 15 élus par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique, 4 magistrats du siège ayant au moins dix ans d'expériences professionnelles, élus en assemblée générale par les magistrats, 1 représentant élu par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme, ne sont éligibles, les magistrats de la Cour Suprême et de la Cour Constitutionnelle ».

Ladite commission est également représentée dans chaque département par une Commission Electorale Départementale (CED) de 9 membres (article 43) et dans chaque commune par une Commission Electorale Locale (CEL) de 7 membres pour les communes de droit commun et de 15 membres pour les communes à statut particulier dont 1 désigné par la CENA (article 44). Elle dispose aussi d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP-CENA) composé de 6 membres.

La loi N°98-006 du 9 mars 2000 portant régime communal et municipal au Bénin, en son Titre VI, chapitre I, articles 45, 47 et 48, exige la même configuration de la CENA que celle stipulée dans la loi N° 98-034 du 15 janvier 1999.

La structure de gestion des élections a été totalement revue par la loi N° 2000-18 du 3 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. En effet, l'article 41 du Titre V précise que la CENA est composée de :

« 25 personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et choisies à raison de : 3 par le gouvernement, 19 élus par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique, 2 par les magistrats du siège ayant au moins dix ans d'expériences professionnelles, élus en assemblée générale par les magistrats, 1 représentant élu par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme, ne sont éligibles, les magistrats de la Cour Suprême et de la Cour Constitutionnelle ».

La CENA de 2001 dispose également dans chaque département d'une Commission Electorale Départementale (CED) de 11 membres désignés par diverses institutions (article 43). De même, elle est représentée dans chaque commune par la Commission Electorale Locale (CEL) composée de 11 membres pour les communes de droit commun et de 21 membres pour les communes à statut particulier (article 44).

Les élections de 2006 ont été organisées et supervisées par la CENA. Celle-ci a été instituée par la Loi N° 2005-14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. L'article 36 du Titre III de la présente loi, précise que la CENA devra être composée de : « 25 personnalités reconnues et désignées à raison de 2 par le gouvernement, 18 par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique, 1 par la société civile, 4 membres du Secrétariat Administratif Permanent (SAP-CENA) ».

Dans le cadre de la présente loi, un comité directoire de 7 membres a été érigé en tenant compte de sa configuration politique. En effet, le bureau de la CENA qui a conduit les opérations électorales de 2006 comprenait 1 président, un vice-président, un deuxième vice-président, un secrétaire général, un secrétaire à la communication et aux relations extérieures, un coordonnateur du budget chargé du matériel. Le secrétaire administratif du SAP-CENA en est le secrétaire général (article 38).

Dans chaque département, la CENA est représentée par une Commission Electorale Départementale (CED) de 11 membres désignés par diverses institutions. Ce comité est dirigé par un bureau de 3 membres élus en leur sein conformément aux dispositions du règlement intérieur de la CENA (article 40).

Dans chaque commune, l'organisation et la gestion des élections sont assurées par une Commission Electorale Communale (CEC) de 7 membres pour les communes de moins de 10 arrondissements et de 9 membres pour les communes de 10 arrondissements et plus. La CEC est dirigée par un bureau de 2 membres composé du président et du secrétaire coordonnateur. Les deux membres de ce bureau ne doivent pas provenir d'une même sensibilité politique (article 41 et 42).

Dans chaque arrondissement, l'organisation et la gestion des élections sont assurées par une Commission Electorale d'Arrondissement (CEA) composée de 5 membres pour les arrondissements de 1 à 10.000 habitants, de 7 membres pour les arrondissements de 10.001 à 20.000 habitants, de 9 membres pour les arrondissements de 20.001 à 30.000 habitants et de 11 membres pour les arrondissements de plus de 30.000 (article 43).

Par ailleurs, le SAP-CENA est composé d'un secrétariat administratif permanent chargé de la coordination de ses activités. Ses membres sont élus par le parlement au scrutin secret pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois en tenant compte de sa configuration politique (article 48).

Dans le cadre des préparatifs des élections législatives de 2007, la loi N°2006-25 du 16 janvier 2007 et celle N° 2007-25 du 18 septembre 2007 portant règles générales pour les

élections en République du Bénin conçoivent de la même manière, la composition de la CENA comme l'exigeait la loi N° 2005-14 du 28 juillet 2005.

Pour les élections ayant abouti à la réélection du Président de la République Thomas Boni Yayi, l'organe en charge de sa supervision et de son organisation est tributaire de la loi N° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

Dans le Titre III, article 13 de cette loi, il est stipulé que la CENA devra être composé de :

« 11 membres provenant de l'Assemblée Nationale, du gouvernement et des organisations de la société civile. Ils sont choisis parmi les personnalités reconnues et sont désignés à raison de : 1 par le Président de la République, 9 par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique, 1 par les organisations de la société civile ».

Selon l'article 16 de ladite loi, cette commission sera dirigée par un bureau de 5 membres qui comprendra 1 président, 1 vice-président, 1 coordonnateur du budget, 1 intendant chargé du matériel et de la logistique, 1 rapporteur chargé de la communication.

Cette CENA sera représentée dans chaque département par une Commission Electorale Départementale (CED) de 11 membres désignés à raison de : 1 par le Président de la République, 9 par l'Assemblée Nationale et 1 par les organisateurs de la société civile. Cette commission départementale élit en son sein un bureau de 3 membres composé de : 1 président, 1 coordonnateur chargé des finances et du matériel et un rapporteur (article 18).

Dans chaque commune, pour chaque échéance électorale, l'organisation et la gestion des élections sont assurées par une Commission Electorale Communale (CEC) de 11 membres sauf pour les communes ayant un statut de département ou la CEC est composée de 27 membres. Les membres de cette commission sont désignés à raison de : 1 par le Président de la République, 1 par les organisateurs de la société civile, les autres par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique (article 20).

Dans chaque arrondissement, pour chaque échéance électorale, la gestion des élections est assurée par la Commission Electorale d'Arrondissement (CEA) de 11 membres sauf pour les arrondissements de plus de 50.000 habitants où la CEA est composée de 17 membres. Ils sont désignés à raison de : 1 par le Président de la République, 1 par les organisateurs de la société civile, les autres par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique.

Par ailleurs, le SAP-CENA, une sous-commission de la CENA est composée de 4 membres dont 1 secrétaire administratif permanent, 1 gestionnaire planificateur, 1 informaticien et 1 sociologue.

Enfin, par la loi N° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, la composition de la CENA a été revue et ses attributs précisés. En outre, le code électoral statutaire fait état de 5 membres pour l'institution, 2 choisis par la majorité parlementaire, 2 choisis par la minorité parlementaire et 1 personnalité choisie de façon consensuelle par les deux tendances politiques au parlement pour un mandat de 7 ans renouvelable. Les 5 membres de la CENA désignés à cet effet sont : Emmanuel Tiando, Moïse Bossou, Basile Fassinou, Freddy Hounghédji et Gèneviève BokoNadjo. La CENA sera dirigée par un bureau exécutif de trois membres composés d'un président, d'un vice-président et d'un coordonnateur du budget (article 26).

La nouvelle CENA sera aussi désormais aidée dans sa mission par un secrétariat exécutif permanent disposant d'un personnel qualifié dirigé par le secrétaire exécutif. Celui-ci est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du bureau exécutif de la CENA et choisi parmi les cadres A1 ayant au moins 15 ans d'expérience (article 33).

La CENA dispose désormais d'une réelle autonomie financière par rapport aux institutions de la République. Elle jouit d'une autonomie de gestion de son budget initialement intégré au budget général de l'Etat pour son fonctionnement. Avant leur prise de fonction, les membres de la CENA sont installés par la Cour Constitutionnelle réunie en audience solennelle. Ils prêtent devant elle, le serment suivant :

« Je jure de bien remplir fidèlement et loyalement, en toute impartialité et équité, les fonctions dont je suis investi, de respecter en toutes circonstances les obligations qu'elles m'imposent et de garder le secret des délibérations auxquelles j'ai pris part »
(article 37).

Pour mener à bien ses activités, la nouvelle CENA s'appuie, en son article 17, sur trois comités techniques selon les exigences de la loi qui l'institue pour prendre des décisions. Le premier est le comité du fichier électoral, de la centralisation des résultats du vote et de la formation. Il est présidé par le vice-président de la CENA. Le deuxième comité est celui de la planification des opérations, de la logistique, des équipements, des ressources humaines et du budget. Il est sous la présidence du coordonnateur du budget. Le troisième comité, présidé par le secrétaire à la communication et aux relations extérieures de la CENA est celui des ressources humaines, de la formation et de la communication.

Le secrétariat exécutif permanent dispose en son article 36, des cellules d'appui opérationnel à savoir :

- une cellule chargée des affaires financières, de l'élaboration de l'avant-projet du budget, de la planification, des besoins en matériel et équipement ;
- une cellule chargée des affaires administratives, juridiques, de la sécurité et de la gestion du patrimoine électoral (récupération, entreposage et entretien) ;
- une cellule chargée de la communication, des relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives ;
- une cellule chargée des études, de la conception des documents électoraux, de la formation et du suivi des agents électoraux.

Ces cellules d'appui opérationnel sont chargées d'apporter un appui technique à la CENA dans l'accomplissement de sa tâche.

2- Les rapports de la CENA avec les autres institutions

De la désignation des membres de la CENA à la proclamation des résultats définitifs, le processus électoral met en scène plusieurs institutions du pays. Il s'agit de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement (Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Défense), de la Cour Constitutionnelle, de la Cour Suprême, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et de la CENA elle-même qui se trouve au centre du processus.

Au plan régional, par des délégations, certaines organisations entretiennent avec la CENA des relations. Il s'agit de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). L'institution a bénéficié aussi du concours des Partenaires Techniques et Financiers ayant pour chef de file le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD). En 2011, les PTF ont répondu favorablement à la CENA en mettant en place le Projet d'Appui aux Elections (PAE) sur la base d'une prévision budgétaire de sept millions huit cent vingt-neuf mille trois cent trente-sept (7.829.337) dollars US. Ce budget a été mobilisé par le PNUD, l'Union Européenne, les Pays Bas, la Belgique, le royaume du Danemark. Un comité de pilotage composé des membres de la CENA, du gouvernement et des représentants du PAE, a joué le rôle de conseiller technique auprès de la CENA, pour l'organisation sans faille et le bon déroulement des opérations électorales.

En effet, la CENA, dans le souci d'organiser les élections sur tout le territoire national, bénéficie des apports louables des autres institutions. Il s'agit entre autres de : la

cour suprême, la société civile, la Haute Cour de Justice, la HAAC, la Cour Constitutionnelle, les organes régionaux et internationaux, le Ministère de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, les ONG et autres.

Au début lors de l'audience solennelle de prestation de serment de ses membres, la CENA reçoit les conseils et précieuses indications de la part du président de la cour constitutionnelle. Cependant, il est apparu nécessaire de se rapprocher de celle-ci après les constats pour lui exposer les inquiétudes, les craintes ou appréhensions survenues dès le début de l'exercice des fonctions de la CENA sur les insuffisances et écueils généralement relevés au niveau de :

- la formation des agents électoraux ;
- le remplissage des documents électoraux ;
- l'orientation des documents destinés à la cour constitutionnelle.

Par ailleurs, pour la bonne gestion des élections, la Haute Cour de Justice et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la communication restent de pleins pieds dans l'organisation de ces élections. Le ministre de la sécurité pour sa part, déploie les agents de sécurité sur les lieux de vote afin de mettre de l'ordre dans le processus.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication s'occupe du rôle des médias dès le déroulement et la fin des scrutins. Elles pénalisent également des candidats qui font des affiches en vue de porter atteinte à leurs adversaires. Toutes ses activités méritent d'être soulignées car elles auraient permis de résoudre pour chacune des institutions, un certain nombre de difficultés. En dehors de ces institutions, la CENA a entrepris des rapports plus étroits avec la CPS/LEPI-MIRENA dans l'organisation des élections présidentielles de mars 2011 et législatives d'avril 2011.

3-Les succès et les limites de la CENA

De 1995 à 2013, la CENA a enregistré non seulement des succès mais elle est confrontée à un certain nombre de difficultés.

3.1- Les succès de la CENA

Depuis l'organisation de la première élection en 1995 jusqu'à celle de 2011, les succès de la CENA sont multiples et variés. Ils sont surtout caractérisés par la satisfaction à l'attente du peuple. En effet, depuis sa naissance, elle a organisé au total 12 élections réparties en trois ordres à raison de quatre élections présidentielles (1996, 2001, 2006 et 2011) et cinq

élections législatives (1995, 1999, 2003, 2007 et 2011) et trois élections communales et municipales (2002/2003, 2008 et 2015⁴).

Les résultats de ces élections ont été provisoirement proclamés par la CENA sans bain de sang. Suivent ensuite les proclamations définitives de la Cour suprême (pour les élections communales et municipales) et de la Cour constitutionnelle (en ce qui concerne les élections législatives et présidentielles). Ceci dénote de la maturité du peuple béninois et, cela élève la démocratie béninoise à un rang exceptionnel dans la sous-région. Le Bénin du renouveau démocratique est donc un pays stable, contrairement à la période 1963-1972 où le pays était marqué par une instabilité politique, constitutionnelle et gouvernementale. Le Bénin est donc aujourd'hui un pays de stabilité politique, de paix et de tranquillité.

Par ailleurs, la CENA constitue un élément important du processus électoral au Bénin. En effet, elle n'est pas inféodée au gouvernement, au parlement, aux départements ministériels ou à une institution de la République. Elle est donc autonome et cette autonomie s'observe aussi dans la gestion de son budget surtout avec la CENA de 2013 qui a un mandat de sept ans. C'est donc la CENA qui élabore et adopte son budget et son règlement intérieur. Elle élit aussi son bureau en son sein. Elle établit un calendrier électoral.

Au total, tous les quatre et cinq ans, la CENA organise des élections. Ceci permet d'enregistrer respectivement quatre-vingt-trois (83) députés, un (01) Président de la République et soixante-dix-sept (77) maires sur toute l'étendue du territoire national.

3.2-Les limites de la CENA

Dans l'organisation des élections ou dans le cadre du déroulement et de la préparation des élections présidentielles, législatives et locales, la CENA rencontre d'énormes difficultés qui se reproduisent comme telles à chaque joute électorale. Nous avons, entre autres, parmi ces nombreuses difficultés le retard dans la mise en place de la CENA. Toutes les CENA ont été installées avec retard à l'exception de celle de 2002 où, pour la première fois, l'institution a été installée 90 jours avant la date du scrutin fixé au 1^{er} décembre 2002.

Pour nos informateurs (Dassoundo, Ogoubiyi, Anignikin) le retard est donc le premier obstacle auquel l'institution a eu à faire face dès son installation le 03 février 1995. A partir de cette date, la CENA ne disposait que de quarante-trois (43) jours pour organiser les élections législatives. En 1996, elle a été installée le 19 janvier, soit à un mois et demi du

⁴ Les élections communales et municipales ont lieu tous les cinq ans. Ainsi, après 2008, on devrait organiser en 2013 d'autres élections mais la décision de la Cour constitutionnelle qui consiste à utiliser obligatoirement la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) alors qu'elle n'était pas parfaite, a fait traîner les élections jusqu'en 2015, soit deux ans de retard.

premier tour de l'élection présidentielle fixée au 03 mars. En 1999, elle a été installée à deux mois des élections législatives. En 2007, elle a été installée le 13 janvier, soit 53 jours avant la date des élections législatives. Le retard s'est aussi observé avec les élections présidentielles de 2006 et 2011.

A côté du facteur retard, poursuivent toujours les informateurs, il faut souligner l'instabilité de la CENA, organe ad hoc créé à l'occasion de chaque élection. Ceci ne permet pas de capitaliser les acquis de ses membres. De même, les modifications répétées des lois électorales à chaque élection ne permettent pas non plus leur appropriation par les membres à divers niveaux de la CENA, installée souvent dans la précipitation.

En outre, une des limites de l'institution se trouve être sa politisation. En effet, la désignation des membres de la CENA et de ses démembrements est très souvent fondée sur des intérêts partisans au détriment des critères fixés par la loi à savoir : probité, compétence, impartialité et patriotisme. Mais, cette politisation a été consacrée par la Cour constitutionnelle qui a établi une clé de répartition des membres de la CENA sur la base d'un quota attribué à chaque groupe parlementaire en tenant compte de la configuration de l'Assemblée nationale. Ceci, pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées au parlement et pour garantir la transparence dans la gestion des élections. Le caractère trop politique du processus de désignation de la plupart de ses membres entraîne indéniablement, malgré les professions de foi et la prestation de serment, sa politisation ainsi que les querelles fréquentes qu'on observe entre ses membres ou entre l'institution elle-même et le gouvernement, notamment la mise à disposition des ressources nécessaires à son fonctionnement. L'exemple le plus significatif de cette situation était la démission collective de 9 membres de la CENA en 2001. En 2011, on assistait aussi à une discordance d'opinion et de résultats proclamés, différemment, par le président et le vice-président de la CENA. Cette politisation, préjudiciable à la légitimité de l'institution, s'est étendue à ses démembrements et aux agents de bureaux de vote. La très forte politisation de la CENA est aussi source d'autres dysfonctionnements tels que les listes électorales truquées et peu fiables avec des inscriptions multiples, les inscriptions d'étrangers et de mineurs, les retards dans la centralisation et la publication des résultats, etc. Il est bon de mentionner que la mise en place souvent tardive de la CENA, en dépit des prescriptions légales, n'est que la conséquence des querelles politiciennes ou de la mauvaise volonté des politiciens qui attendent parfois les derniers moments pour procéder à la mise à jour des textes de lois alors que le Bénin gagnerait en performances électorales par leur mise à disposition à temps.

A en croire notre informateur, le Colonel Akpo, la difficile collaboration du ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale désigné par le gouvernement, est également un obstacle au bon fonctionnement de la CENA. Le ministre à qui incombait par le passé l'organisation des élections et qui avait entamé la préparation de celles de mars 1995, a certainement mal accueilli la création de la CENA et a conçu les rapports ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale avec la CENA comme des rapports de tutelle.

A ces registres de limites s'ajoutent les multiples insuffisances liées au vote des Béninois de l'extérieur, la mauvaise formation des agents électoraux, le faible taux de rémunération des agents électoraux qui entraîne souvent des protestations et un boycott du scrutin dans certaines localités, l'inexistence d'un parc automobile pour les opérations électorales, les coupures répétées d'électricité.

CONCLUSION

Le renouveau démocratique amorcé au Bénin depuis 1990, s'est vu renforcé et concrétisé en 1995, avec la création de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Cet organe de préparation et de gestion des élections présidentielles, législatives, communales et municipales a connu des métamorphoses au gré des lois électorales régissant chaque scrutin.

Après plus de vingt ans d'expérience démocratique, la gestion du processus électoral au Bénin est encore mitigée sinon qu'elle fait objet de critiques en raison des dysfonctionnements de toutes natures qui ont failli mettre en doute la crédibilité de cet organe. En effet, le caractère provisoire de la CENA, le mode de désignation de ses membres, son mode de fonctionnement, le coût exorbitant des élections, les improvisations et précipitations qui découlent du retard de l'installation des membres de cet organe, etc constituent ses limites.

D'une CENA non permanente avant le code électoral de 2013, elle a, à son actif, organisé onze élections entre 1995 et 2013. Elle est épaulée, dans son exercice depuis la loi électorale de l'année 2000, par un Secrétariat Administratif Permanent (SAP-CENA) devenu Secrétariat Exécutif Permanent (SEP-CENA) avec la loi de l'année 2013. Avec cette dernière loi, la nouvelle CENA doit cesser d'être un organe d'essence politique et partisane pour devenir une structure technique, indépendante, permanente, véritablement autonome du point de vue financier, administratif, humain, matériel et juridique. La CENA, ce produit du génie

béninois a séduit une bonne partie de l’Afrique qui l’a adoptée en dépit de ses limites congénitales.

Bibliographie

1-Sources :

1.1-Liste sélective de quelques informateurs

N°	Nom et prénoms	Sexe	Age	Profession/Statut	Date et lieu de l'enquête
1	AKPO Philippe	M	70	Colonel des armées à la retraite, ancien Ministre sous la révolution (1972-1990)	
2	ANIGNIKIN Sylvain	C. M	67 ans	Professeur titulaire à l’UAC, Ancien membre du parti ADP, Ancien Député suppléant sous le renouveau.	19 septembre 2015 à son domicile à Abomey-Calavi,
3	DOKO Germaine épouse ATIN	F	52 ans	Conseillère locale à Dassa-Zoumè : conseil municipal de 2003 à 2015.	19 septembre 2015 à son domicile à Abomey-Calavi
4	CHABI Z. Félicien	M	59 ans	Ancien Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, Ancien Ministre sous le Président Yayi Boni, Ancien député sous le renouveau, Membre du part FARD-ALAFIA.	12 septembre 2015 à son domicile à Abomey-Calavi.
5	CHABI Oba Denis	M	55 ans	Président du parti CAP-SURU, Opérateur économique, Ancien député sous le renouveau, actuel Directeur Général de la COBEMAG	05 septembre 2015 à son domicile à Akpakpa, Cotonou
6	DASSOUNDO André	M	60 ans	Ancien 2 ^e secrétaire parlementaire, ancien premier vice-Président de l’Assemblée Nationale, Président du parti PSED.	19 septembre 2015 dans son Cabinet médical à Cotonou
7	DOSSOUMOU Dominique	M	55 ans	Ancien coordonnateur de budget à la CENA, membre du parti FARD-ALAFIA, actuel Directeur de Cabinet du Ministère de l’Economie Maritime	18 septembre 2015 dans son bureau à Cotonou
8	KOUGBADI Emile	M	40 ans	Fiscaliste, Assistant du coordonnateur du budget, CENA 2002, Président du mouvement Union Fraternelle.	12 septembre 2015 à son domicile à Abomey-Calavi.
9	OGOUBIYI Denis	M	54 ans	Ancien vice-président du SAP-CENA, actuel Directeur de Cabinet au Ministère de la Justice	18 septembre 2015 dans son bureau à Cotonou
10	TODJIHOUNDE Dieudonné	M	50 ans	Juriste, Chef de service à la Direction des Droits de l’Homme	12 septembre 2015 à son domicile à Abomey-Calavi,

1.2-Documents d'archives

1. Arrêté interministériel N° 130/MISAT/MDN/MF/DC/SA du 23 octobre 1990 instituant le Comité national chargé du suivi des élections en République du Bénin.
2. Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
3. Loi N° 90-034 du 31 décembre 1990 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale du Bénin.
4. -Loi N° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale du Bénin.
5. Loi N° 94-014 du 27 janvier 1995 portant code électoral en République du Bénin.
6. Loi N° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant le mode de fonctionnement du code électoral.
7. Loi N° 95-015 du 23 janvier 1996 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République.
8. Loi N° 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.
9. Loi N° 99-015 du 12 mars 1999 modifiant et complétant la loi N° 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.
10. Loi N° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal au Bénin.
11. Loi N° 2000-18 du 03 janvier 2001 définissant la composition de la CENA.
12. Loi N° 2005-14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.
13. Loi N° 2007-26 du 18 septembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.
14. Loi N° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.
15. Loi N° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin.
16. Décret N° 2014-373 du 25 juin 2014 portant nomination des membres de la CENA.

1.3-Sitographie

1. -[www.uprbénin.org/document CENA 2014](http://www.uprbénin.org/document/CENA_2014), Consulté le 25 septembre 2015.
2. -www.visagedubénin.com, consulté le 25 septembre 2015.
3. -www.google.bj « Evaluation du système électoral et de la commission électoral nationale autonome (CENA). Contribution de l'alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) », Consulté le 27 septembre 2015.

2-Eléments de bibliographie

1. DEGBOE, K.A., 1995, *Elections et réalités sociologiques au Bénin*. Cotonou, Intermonde Editions, 66 p.
2. MOUDI KI, A.J.H., 1999, La gestion des élections par un organe administratif indépendant : étude comparée du Bénin et du Togo. Mémoire de DEA, UAC, FADESP, Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, 104 p.
3. TOSSOUM. R. 2012, La contribution des Organisations de la société civile dans la consolidation des acquis démocratiques au Bénin de 2003 à 2010, in *Revue togolaise des sciences*, Institut national de la recherche scientifique, Volume 6, N° 1, janvier-juin 2012, Lomé, Togo, pp : 235-255.