

## WEST AFRICA NETWORK FOR PEACEBUILDING

### WARN POLICY BRIEF

FEVRIER 2015

# Code électoral béninois : Appel à précautions et mesures dans l'interprétation et l'application de quelques dispositions potentiellement conflictogènes

### **I INTRODUCTION**

"Les peuples et les sociétés africains ont embrassé la démocratie comme "le seul jeu de la cité" et les mandats ainsi que la légitimité du pouvoir ne seront conférés à des individus et partis politiques qu'à travers les urnes''. La traduction en acte de cette réalité crée des tensions/conflits dans nombre de pays. En Afrique de l'Ouest, la multiplication des conflits électoraux interpelle et soulève des questions dont les résolutions demandent que l'on se penche, avec discernement, sur les règles électorales dans ces Etats. En effet, "certains codes électoraux en Afrique de l'Ouest renferment en euxmêmes des dispositions conflictogènes ou crisogènes, par volonté effrénée d'exclusion politique ou de fraude''2. Au Bénin, après 25 années (1990-2015)

Code
electoral
Lan 2013 de du 25 normane 2013
Lan 2013 de du 2

de pratique électorale caractérisée par la tenue de quatorze (14) différentes<sup>3</sup>

élections organisées sur la base de plus d'une quinzaine de lois électorales<sup>4</sup>, le

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

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

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

Depuis 2002, WANEP a concluun accord avec la

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

WARN couvre l'ensemble de la sous région de la

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

http://www.ituc-africa.org/Elections-et-crises-electorales-en.html?lang=en, Consulté le 20 octobre 2014

Joël ATAYI-GUEDEGBE, « De la notion de code électoral au contenu de l'initiative citoyenne en faveur d'un code électoral : les acquis reconduits, les nouvelles propositions et les défis persistants » ; Communication donnée les 29 et 30 mars 2012 à Cotonou

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cinq présidentielles (1991, 1996, 2001, 2006 et 2011), six législatives (1991, 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011), deux communales (2002 et 2008) et une locale (2008)

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Loi n°94-013 du 17 janvier 1995; Loi n°94-015 du 27 janvier 1995; Loi n°95-015 du 23 janvier 1996; Loi n°98-036 du 15 janvier 1999; Loi n°99-016 du 12 mars 1999; Loi n°2000-018 du 03 janvier 2001; Loi n°2002-22 du 28 août 2002; Loi n°2003-01 du 08 janvier 2003 ; Remise en vigueur de la loi n°94-013 du 17 janvier 1995; Loi n°2003-02 du 27 janvier 2003; Loi n°2005-14 du 25 juillet 2005; Loi n°2006-25 du 05 janvier 2007; Loi n°2007-25 du 23 novembre 2007; Loi n°2007-28 du 23 novembre 2007; Loi n°2005-26 du 06 août 2010; Loi n°2010-33 du 07 janvier 2011...

Bénin s'est doté, à l'instar d'autres pays de la région, d'un code électoral.

Auparavant au Bénin, les lois électorales étaient modifiées à l'occasion de chaque consultation électorale. En plus d'être régulièrement modifiées, elles étaient votées tardivement, en période préélectorale, au gré d'intrigues politiques et politiciennes et de rapports de force majorité-minorité souvent très tendus au parlement. La plupart d'entre elles, en dehors d'avoir été adoptées la veille de chaque élection, n'ont fait l'objet que d'un usage unique, comme s'il s'agissait de simples préservatifs<sup>5</sup>. Ces changements réguliers font que les acteurs électoraux, les agents électoraux, les électeurs et les média, voire même les observateurs nationaux ou internationaux, ne sont pas en mesure de maitriser les règles du jeu électoral.

Du fait de ce contexte l'ayant précédé, le nouveau code électoral est perçu comme un instrument de consolidation des processus électoraux et de la paix au Bénin. Toutefois, son application débute dans un contexte empreint d'incertitudes (I). De plus, aux détours d'analyses et de discernements, certains articles du code se révèlent très sensibles (II) car sujets à des applications crisogènes. De leur analyse émergent des scénarii (III) pour lesquels des recommandations (IV) s'imposent pour prévenir des situations de crises ouvertes.

### II LE CODE ÉLECTORAL ET LE CONTEXTE D'INCERTITUDES ÉLECTORALES

Les leçons tirées des pratiques et expériences électorales au Bénin ont contribué à l'avènement du code électoral béninois. Mais ce dernier doit faire, très tôt, face à de nouveaux éléments majeurs qui révèleront ses insuffisances.

Le 5 février 2013, soit 2,5 mois avant le vote<sup>6</sup> du code électoral, le Président de la République du Bénin a promulgué la loi n°2012-43 du 05 Février 2013 portant apurement, correction, mise à jour et actualisation du fichier électoral national et de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI). Puis, le 22 avril 2013, quelques 15 jours après le vote du code électoral, l'Assemblée Nationale du Bénin a prolongé sine die "le mandat des conseillers communaux, municipaux et locaux élus en 2008 jusqu'à l'élection des nouveaux conseillers et leur installation"7 pour, entre autres, indisponibilité d'une liste électorale corrigée consensuelle. Audelà des tensions, pour raison

d'indisponibilité
de la liste
électorale, les
électorales,
communales et
locales annoncées
pour décembre
2014, par le chef
de l'Etat béninois,
n'ont pas pu se
tenir. Cette liste
n'a été rendu
disponible grâce à
la décision DCC

15-001 du 09 janvier 2015 de la Cour constitutionnelle<sup>8</sup>. Dès lors, pour sauver la démocratie, les acteurs doivent maintenant se préparer, chacun en ce qui le concerne, à la tenue des élections, suivant l'ordre établi par la Haute juridiction<sup>9</sup> et dans le respect des dispositions du Code électoral.

### III. LE CODE ÉLECTORAL ET SES DISPOSITIONS QUI APPELLENT PRÉCAUTIONS ET MESURES LORS DE L'INTERPRÉTATION ET DE L'APPLICATION

Comme toute règle de droit, la législation électorale se juge à l'aune de la pratique. "Un texte juridique peut être considéré comme le plus perfectionné au monde mais c'est



Expression tirée de la communication du Dr Gilles BADET « Les codes électoraux à l'épreuve de la gestion des contentieux électoraux », février 2012 à Cotonou.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Vote intervenu à l'Assemblée Nationale le 08 avril 2013

Loi n° 2013-17 portant dispositions transitoires dérogatoires à l'article 86 de la loi n° 98-006 du 9 mars 2000 et aux articles 4 et 6 de la loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007

La Cour Constitutionnelle, à travers sa décision DCC 15-001 du 09 janvier 2015, suite à une saisine, a utilisé ses prérogatives constitutionnelles tirées de l'article 114

Car selon l'article 124 de la Constitution, « (...) les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles ».

Le Code électoral sénégalais, fruit des négociations entre la majorité socialiste au pouvoir et l'opposition sous l'arbitrage de la société civile adopté en 1992 et qualifier de « Code électoral consensuel » a montré ses limites dès sa première application lors des élections générales de 1993. C'est dire que la règlementation électorale n'est que l'expression d'un vécu. C'est à l'expérience que l'on tente d'encadrer juridiquement les pratiques déviantes des acteurs et que l'on apporte les correctifs nécessaires pour résorber les dysfonctionnements du système.

l'application pratique qui permettra d'y déceler les limites et les insuffisances". Mais faudra-t-il attendre les tensions pour identifier les dispositions considérées comme d'éventuelles «bombes à retardement »?

La réponse est, sans nul doute, négative et elle justifie la présente analyse du réseau ouest africain pour l'édification de la paix au Bénin, WANEP-Bénin. A cet effet, le réseau soumet à l'attention de tous, entre autres, quelques cinq (5) dispositions identifiées comme potentiellement conflictogènes en cas d'interprétation ou d'application non conséquentes.

Les articles 33, 35, 36, 37 du code portent des germes de potentiels conflits d'attributions. En effet, "La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) est dotée d'un secrétariat exécutif permanent composé d'un personnel qualifié, dirigé par un secrétariat exécutif. ... (art 33)"; "Le secrétariat exécutif est placé sous l'autorité du bureau exécutif de la CENA... (art 35)"; "Le secrétariat exécutif de la CENA est composé de 4 cellules d'appui opérationnel... (art 36)"; "Les membres de la CENA en dehors de son Président sont chacun responsable des cellules d'appui opérationnel (art 37)". A l'analyse, l'on peut percevoir que l'organigramme ainsi proposé pour la CENA après avoir clairement fixé le bureau exécutif de la CENA comme autorité hiérarchique du secrétariat exécutif a remis quatre (4) membres de la CENA dont deux (2) membres de cette autorité hiérarchique sous l'autorité du secrétariat exécutif déjà fixé comme leur subordonné. Si l'on y prend garde dans l'interprétation et l'application, ces dispositions recèlent, au niveau du secrétariat exécutif, des conflits d'autorité, de leadership ou d'attribution entre les membres de la CENA et le secrétaire exécutif. Le code électoral comporte des dispositions qui pourraient être sources de conflits d'attributions entre certains membres de l'administration électorale. Il s'agit par exemple des articles 33, 36 et 37 qui placent les cellules opérationnelles à la fois sous la coordination du Secrétaire Exécutif et la responsabilité respective de chacun des membres de la CENA à l'exception du président.

Les articles 388 et 445 du code dans le contexte des nouvelles unités administratives sans frontières clairement délimitées portent des germes de potentiels conflits communautaires. En effet, la loi 2015-01 modifiant et complétant la loi n° 2013-05 du 27 mai 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin a établi de nouvelles unités administratives. Mais sur le terrain, le gouvernement et les autorités administratives n'ont pas défini, de façon claire, les limites géographiques de toutes ces unités administratives avant l'audit participatif durant lequel il a été demandé aux citoyens de choisir le centre de vote le plus proche sans considération des limites des unités administratives. Or, " ... pour l'élection des membres du Conseil de village, la circonscription électorale est le village. Pour l'élection des membres du Conseil de quartier de ville, la circonscription électorale est le quartier de ville. (art 388)"; "La déclaration doit comporter: ... le village ou le quartier de ville auquel elle s'applique; .... (Art 445)" puis, "....prennent part à cette élection, les personnes régulièrement inscrites sur la liste électorale du village ou du quartier de ville et munies de leur carte d'électeur.... (Art 443)." Etant donné qu'il est possible que des citoyens soient géographiquement plus proches d'un centre de vote d'une circonscription électorale autre que la leur ou d'une circonscription électorale autre que celle de leur candidat, des communautés à la base s'en rendront compte à l'approche du scrutin. Sur ce constat, ces communautés pourraient fonder des dénonciations de manœuvres politiques visant à leur imposer une circonscription électorale ou réduire l'effectif des potentiels électeurs de leur candidat. Dans un contexte d'élection de proximité, ces contestations communautaires ont de fortes chances d'évoluer en incidents et conflits à divers endroits du pays.

3- L'article 75 du code doit avoir la primauté pour prévenir la fraude, les contentieux et les conflits qui pourront en découler. En effet, "la liste des centres et postes de vote créés par circonscription électorale et validés par

l'Assemblée nationale est portée à la connaissance des candidats, des partis politiques ou alliances de partis politiques et des citoyens par voie d'affichage et autres moyens appropriés quinze (15) jours minimum avant le jour du scrutin, (Art 75)". Mais, la loi N° 2013-09 du 03 septembre 2013 portant détermination de la carte électorale et fixation des centres de vote en République du Bénin, après avoir interdit à la CENA de créer des centres de vote ou des postes de vote, autorise le Conseil d'Orientation et de Supervision sur proposition de l'Agence nationale de traitement (ANT) à établir, "...en cas de force majeure, un centre de vote provisoire..., (Art 13)" sans aucun contrôle de l'Assemblée nationale. La validation normalement attendue de celle-ci ne pouvant intervenir qu'après le scrutin. Cette autre disposition pose un problème majeur de transparence. En effet, en donnant mandat au COS-LEPI, un organe politisé et en conflit d'intérêt manifeste avec les élections, de supplanter tous les autres acteurs dont la CENA, pour l'établissement d'un centre de vote à n'importe quel moment, donc aussi le jour du scrutin, sous le prétexte de « force majeure » sans l'avoir préalablement défini, la loi installe un environnement de fraudes et donc de conflits. De nombreuses questions émergent dont : comment les partis politiques vont-ils contrôler ces centres de vote de dernières heures ? Comment la CENA va-t-elle alimenter ces centres de vote en matériels et personnels? Comment obtenir la liste des électeurs de ces centres de vote ? Comment les observateurs seront-ils informés pour atteindre ces centres ? etc. En somme, il s'agit de deux dispositions légales contradictoires qu'il est important de savoir les utiliser pour éviter les fraudes et les risques de contestations des élections.

4- L'article 50 du code appelle une application précautionneuse du fait du "marché d'espaces d'affichage" ainsi créé. En effet, "Pendant la période électorale, dans chaque commune, le maire en accord avec la Commission électorale nationale autonome (CENA), indique par arrêté: - les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches et les lois se rapportant aux élections; - les emplacements spéciaux

réservés pour l'apposition des affiches électorales.

Tout affichage relatif à l'élection, est interdit en dehors de ces emplacements spéciaux.

Il est également interdit à chaque candidat de procéder à un affichage dans l'emplacement attribué aux autres candidats, (Art 50)". Or, "le candidat aux fonctions de maire est proposé par la liste ayant obtenu la majorité absolue des conseillers, (Art 400 Al2)." De ces dispositions, I'on peut craindre des tendances fortement politisées en faveur des bords politiques majoritaires tout au moins en ce qui concerne la qualité des positions qui seront attribuées aux bords politiques opposés. En plus, l'insuffisance d'espace pour les uns face à la non utilisation de l'espace attribué aux autres favoriserait, dans le meilleur des cas, des négociations ou transactions entre candidats ou, dans le pire des cas, des conflits sur la gestion des espaces d'affichage.

## 5- L'article 48 du code appelle une application collaborative et juste.

"En période électorale, les candidats ou listes de candidats bénéficient d'un accès équitable aux organes de communication audiovisuelle publics ou privés.... Pendant cette période, tout candidat ou liste de candidats dispose, pour présenter son programme aux électeurs, d'un accès équitable aux moyens publics et privés d'information et de communication dans le respect des procédures et modalités déterminées par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), (Art 48). L'adjonction des médias privés, qui sont des médias commerciaux, aux traditionnels médias publics apparait sensible au regard de l'exigence d'« équitable accès » qui accompagne cette disposition. Il apparait en effet normal de s'interroger sur la possibilité ou plutôt l'impossibilité d'application d'une telle mesure vu que les médias privés, contrairement aux médias publics, seront naturellement plus enclins à favoriser un candidat ou un parti qui correspond plus à leurs affinités soient politiques, soient financières. Ainsi, sans une application collaborative et concertée, les médias privés pourraient corser, entre autres, les coûts d'accès afin d'atteindre leurs objectifs de profits au cas où ils seraient contraints d'octroyer des espaces sans frais à tous les candidats.

De l'analyse de ces dispositions électorales, trois (03) scénarii nous paraissent possibles pour la tenue des prochaines élections au Bénin.

# N

### IV LES SCÉNARII POSSIBLES

Scénario 1 ou scénario "meilleur des cas" (Probable): Les acteurs électoraux s'approprient les nouvelles dispositions du code et des autres lois à court terme et font preuve de vigilance dans leur mise œuvre"

Les acteurs électoraux, dans leurs différents états-majors, s'approprient les dispositions du code électoral et s'appliquent à en faire des interprétations allant dans le sens de la préservation de la paix. Un processus transparent et équitable d'attribution des espaces d'affichage est mis en place et appliqué par les maires dans toutes les circonscriptions électorales. La CENA prend toutes les dispositions nécessaires pour créer les centres et bureaux de vote nécessaires afin de prévenir toute situation de « force majeure » qui pourrait amener le COS-LEPI à la création d'autres centres de vote à la dernière minute.

Toutes ces conditions remplies, les élections se déroulent dans la paix et le respect des règles démocratiques.

### Scénario 2 ou scénario ''failles exploitées'' "Les acteurs électoraux exploitent pour leurs intérêts les failles du code électoral" (Probable)

Les acteurs politiques, dans leurs calculs politiques et politiciens exploitent, les failles du code électoral, chacun en sa faveur ; ce qui créée de véritables difficultés électorales. Des centres de vote sont créés à la dernière minute sans aucun contrôle ni de la CENA, ni de

l'Assemblée Nationale. Les observateurs nationaux, internationaux et même les partis politiques sont incapables de mener des observations dans tous les centres de vote. Cet état de choses donne lieu à de nombreux contentieux électoraux, à des contestations et à d'éventuelles descentes dans les rues.

# Scénario 3 ou scénario "suite logique": "Les députés, au lendemain des élections, amendent et consolident le code électoral" (Probable)

Les acteurs électoraux prennent conscience des limites existantes aussi bien dans le code électoral que dans les autres lois servant pour les élections et décident de procéder à une relecture et amendement desdites lois. Ils procèdent à une relecture du code électoral en veillant à y inclure toutes les autres lois qui disposent sur la matière électorale. Le Bénin dispose désormais d'un code électoral vraiment unifié et non conflictogène.

### **V** RECOMMANDATIONS

Pour éviter, une situation crisogène, les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit des divers acteurs impliqués dans le processus en vue de parvenir à l'organisation d'élections libres, inclusives pacifiques et transparentes au Bénin.

### A l'endroit de la HAAC:

- assurer un accès effectivement équitable de tous les candidats et partis politiques aux média de service public mais aussi privés.

### A l'endroit des maires :

- mettre en place un système transparent et équitable d'attribution des espaces d'affichage sans tenir compte des bords politiques.

### A l'endroit de l'Assemblée nationale :

procéder à court ou moyen

terme à une relecture du code électoral de manière à purger les dispositions à risques et à y inclure toutes les autres lois régissant la matière électorale;

- exercer comme prévu par le code le droit d'appréciation avant la validation de la création des centres et postes de vote et s'assurer que tous les acteurs politiques sont en phase avec le travail du COS-LEPI;
- supprimer, à moyen terme, le COS/LEPI qui est un organe politique composé de potentiels candidats intervenant dans le processus électoral à la fois comme organisateur et participants
- réattribuer à la CENA l'établissement et le suivi des listes électorales et la détermination des centres et postes de vote.

### A l'endroit des organisations de la société civile :

- faire la veille sur la mise en œuvre de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral;
- mettre en place un mécanisme d'observation des processus électoraux sur toute l'étendue du territoire national avec possibilité de décompte parallèle;
- travailler en synergie avec les acteurs politiques notamment les parlementaires pour s'assurer que le code électoral est mis en œuvre dans l'esprit de la loi.

### A l'endroit de la CENA

- vulgariser les dispositions de la loi inhérentes aux opérations de vote,

aux dépouillements ainsi qu'à la compilation des résultats par tous les moyens (presses publique et privée) et les stratégies de communications possibles (séminaires, conférences, chansons, spots, théâtres, prospectus, etc.);

- favoriser la publication des résultats au niveau des postes de vote par les organes de presse dès le dépouillement pour soutenir la sincérité des résultats.

### A l'endroit du gouvernement :

informer les citoyens sur les nouvelles unités administratives en vulgarisant la loi 2015-01 et celle n° 2013-05 du 27 mai 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin.

#### A l'endroit des partis politiques :

s'approprier le code électoral et le vulgariser à leurs militants en vue d'une bonne connaissance de la loi électorale et d'une forte participation aux élections;

se doter de moyens matériels et humains de manière à pouvoir vraiment suivre le processus électoral du début à la fin.

#### VI CONCLUSION

Cette analyse politique a permis à WANEP Bénin de faire ressortir de ce nouveau code les articles dont la mise en œuvre pourrait être source de conflits. WANEP Bénin reconnaît aussi qu'aucun texte de loi n'est parfait et que seule l'application que les acteurs en font permet de l'apprécier et au besoin l'adapter au contexte. Dans le cas du code électoral, il conviendra dans un premier temps de maintenir un état de veille permanente sur sa mise en œuvre puis dans un second temps de travailler au recadrage nécessaire dans l'espoir qu'à moyen ou long terme le Bénin dispose d'un code électoral qui marque de véritables et significatives avancées en démocratie.

Equipe de rédaction: David Ralmeg GANDAHO, Landry GANYE & Maryse GLELE AHANAHANZO

Contrôle et Garantie de qualité : Julien OUSSOU & Constant GNACADJA

Pour tous renseignements, adressez-vous à :

Mme Fatoumatou BATOKO ZOSSOU, Présidente CA ou M. Julien OUSSOU, Coordonnateur National, WANEP-Bénin, 01 BP: 5997 Cotonou, Tél: 21 30 99 39; <u>wanep-benin@wanep.org; wanep\_benin@yahoo.fr</u>

Website : www.wanep.org; www.wanepbenin.org Design & Mise en Page : Kwesi Enchill

Po Relation