

**DÉLÉGATION À LA PAIX, À LA DÉMOCRATIE
ET AUX DROITS DE L'HOMME**

**ELECTION PRESIDENTIELLE DU 13 MARS 2011
AU BENIN**

**Rapport de la Mission francophone
d'information et de contacts**

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. LE CONTEXTE GENERAL DU SCRUTIN PRESIDENTIEL

1.1. Présentation générale du Bénin

1.1.1. Le facteur humain

1.1.2. Les données économiques

1.2. Le cadre politique, juridique et organisationnel

1.2.1. L'évolution politique récente

1.2.1.1. L'élection présidentielle de mars 2006

1.2.1.2. Les élections législatives de mars 2007 et la composition de l'Assemblée nationale

1.2.2. Les forces politiques en présence à l'élection présidentielle de 2011

1.3. LES TEXTES APPLICABLES A L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2011

1.3.1. La Constitution béninoise du 11 décembre 1990

1.3.2. La législation électorale spécifique

1.3.2.1.. La loi du 7 janvier 2011

1.3.2.2. La Loi 2005-26 du 6 août 2010 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République

1.3.2.3. La réglementation de la campagne médiatique

1.4. Les institutions impliquées dans le processus électoral

1.4.1. La Commission électorale nationale autonome (CENA)

1.4.1.1. Le statut de la CENA

1.4.1.2. Les attributions de la CENA

1.4.1.3. La composition de la CENA

1.4.1.3.1. La désignation des membres de la CENA

1.4.1.3.2. Le Secrétariat Administratif permanent de la CENA

1.4.1.4.. Le budget de la CENA

1.4.2. La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)

1.4.2.1. Les attributions de la HAAC

1.4.2.2. La composition de la HAAC

1.4.2.3. Les décisions rendues par la HAAC sur l'élection présidentielle de mars 2011

1.4.3. La Cour constitutionnelle

1.4.3.1. Les attributions de la Cour constitutionnelle

1.4.3.2. La composition de la Cour constitutionnelle

1.4.4. La Chambre des comptes de la Cour suprême

II. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION DE LA FRANCOPHONIE SUR LE PROCESSUS ELECTORAL BENINOIS

2.1. Sur l'informatisation de la liste électorale

2.2. Sur le financement des campagnes électorales

2.3. La couverture médiatique des campagnes électorales

2.4. Sur le déroulement des opérations de vote

2.5. Sur les opérations postélectorales et les résultats des élections

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION FRANCOPHONE

3.1. A l'égard des autorités béninoises

3.2. A l'endroit des instances de la Francophonie

INTRODUCTION

Prévue initialement pour le 27 février 2011, puis reportée au 6 mars 2011, l'élection présidentielle au Bénin s'est finalement tenue le 13 mars 2011, après l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi n° 2011-03 du 04 mars 2011 autorisant exceptionnellement la poursuite des opérations d'enrôlement des personnes en âge de voter et de distribution des cartes d'électeurs au-delà des délais initialement arrêtés par les autorités en charge de la gestion du processus électoral.

Cette consultation, la 5ème du genre depuis la Conférence des forces vives de la Nation, tenue en février 1990, participait, en principe, de la démarche de consolidation de la démocratie expérimentée et mesurée à l'aune des acquis engrangés d'une échéance électorale à une autre. Elle aurait pu être, de ce fait, un "simple exercice de routine" compte tenu des alternances politiques qui s'y sont déroulées antérieurement dans un contexte politique apaisé. Mais, au regard des difficultés rencontrées dans les préparatifs du scrutin et des risques de dérapage redoutés tout au long du processus électoral, la démocratie béninoise a révélé, à cette étape de l'évolution politique du pays, quelques marques de fragilité conduisant à penser finalement qu'en matière de démocratie, malgré des avancées significatives, rien n'est jamais acquis définitivement. En effet, bien que les Béninois soient reconnus comme de « bons élèves » de la démocratie dans le continent, l'élection présidentielle de 2011 a fait l'objet de préoccupations non seulement de la part de la classe politique dans son ensemble et des organisations nationales de la société civile, mais aussi des partenaires internationaux, qui craignaient un éventuel blocage de la "machine électorale" pouvant déboucher sur une crise institutionnelle grave. Autant dire que depuis le retour du multipartisme dans ce pays, il y a une vingtaine d'années, aucune autre élection politique n'avait encore créé un malaise si profond au sein de la classe politique nationale et n'avait fait planer autant d'incertitudes jusqu'au jour même du scrutin. Mais, la maturité politique du peuple béninois a, malgré les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du processus électoral, permis aux trois millions cinq cent mille électeurs de se rendre aux urnes pour choisir parmi les quatorze prétendants, le candidat qui, à leur sens, semblait à même de pouvoir conduire et mieux gérer les affaires publiques au cours des cinq années à venir.

Pour nombre d'observateurs de la vie politique béninoise, l'élection présidentielle du 13 mars 2011 avait également valeur de test en ce sens que par cette occasion, les Béninois devaient renouveler leur « foi » aux valeurs proclamées par la Constitution du 11 décembre 1990, du moins en ce qui concerne la démocratie, à un moment sensible où, le spectre de la crise ivoirienne est encore présent dans tous les esprits et semble mettre à mal la quintessence même de la démocratie par les urnes, au-delà des succès enregistrés ailleurs dans la mise en œuvre de ce mode de gestion de l'espace politique. Ainsi, afin d'accompagner le Bénin dans sa progression vers l'idéal démocratique et de l'aider à consolider son processus démocratique, la Francophonie de concert avec les partenaires internationaux, a mobilisé des moyens conséquemment aux enjeux de l'élection en présence. Ainsi, par la voix de son Secrétaire général, la Francophonie a exprimé sa disponibilité à poursuivre les efforts consentis en accompagnement du processus électoral béninois et a organisé, à l'occasion de l'élection présidentielle de mars 2011, une mission d'information et de contact qui était composée de la manière suivante :

- **Chef et Porte-parole**

Son Excellence Monsieur Pierre Buyoya
Ancien Président de la République
Burundi

- **Membres**

Monsieur Urbain Sikonon TRAORE
Magistrat/Membre du Conseil supérieur de la communication
Burkina Faso

Monsieur Georges MBENGUE
Magistrat/Avocat général auprès de la Cour suprême
Cameroun

Monsieur Yvon BONENFANT
Député à l'Assemblée provinciale
Canada Brunswick

Monsieur Jean-Marc LEFRANC
Député à l'Assemblée nationale
France

Monsieur Arthur YEBOAHH
Député/Membre de la Commission électorale
Ghana

Monsieur EL HADJ MBODJ
Professeur Agrégé de droit public/Enseignant à l'Université Cheick Anta Diop de Dakar
Sénégal

- **Coordination**

- Monsieur Alassani TIGRI
Responsable de projets à l'OIF
- Monsieur Cyrille ZOGO ONDO
Responsable de projets à l'OIF

La mission d'information et de contacts déployée par la Francophonie à l'occasion de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 au Bénin avait pour mandat de prendre la mesure des efforts consentis par le Bénin en faveur de la tenue d'élections libres fiables et transparentes. A cet effet, et conformément à ces objectifs, les membres de la délégation de la Francophonie ont rencontré les principaux acteurs institutionnels impliqués dans la gestion des élections au Bénin et les partenaires bilatéraux et multilatéraux dont notamment:

- Le président et les membres de la Commission électorale nationale autonome (CENA).
- Le président de la Cour constitutionnelle et ses collaborateurs;
- Le Président et les membres de la Cour suprême.
- Le président et les membres de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC);
- Le Ministre béninois des Affaires Étrangères

- Le Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique;
- Le président du Conseil économique et social

La délégation a également eu des échanges avec les candidats à l'élection présidentielle dont notamment: M. Abdoulaye Bio Tchané; M. Adrien Houngbédji; Mme Marie-Elise Gbédo ainsi qu'avec les responsables des organisations de la société civile impliquées dans le processus électoral béninois et constituées en plateforme dénommée "FORS ELECTIONS". La délégation de la Francophonie a pu s'entretenir également avec l'Ambassadeur de France au Bénin; l'Ambassadeur-Chef de délégation de l'Union Européenne; la Résidente permanente du PNUD et son adjoint. Le jour du scrutin, elle a procédé à la visite des bureaux de vote à Cotonou, à Parakou et à Porto Novo.

Sur la base de ces échanges, complétés par l'observation des opérations électorales le 13 mars 2011, les membres de la mission francophone ont procédé à l'analyse du contexte général de l'élection et ont tiré les principaux enseignements qui se sont dégagés de la mise en œuvre du processus électoral au Bénin (II). A la lumière de ces enseignements, ils ont émis quelques recommandations de manière à renforcer les capacités nationales en matière d'organisation et de contrôle des élections (III).

I. LE CONTEXTE GENERAL DU SCRUTIN PRESIDENTIEL

1.2. Présentation générale du Bénin

Petit pays du Golfe de Guinée couvrant une superficie de 112 622 km², le Bénin est un Etat d'Afrique occidentale bordé au nord par le Burkina Faso et le Niger, à l'est par le Nigéria, à l'ouest par le Togo et au Sud par l'océan Atlantique. Il s'étend sur 670 km, du fleuve Niger à la côte atlantique, longue de 126 km. Le Bénin a pris son indépendance le 1^{er} août 1960. La capitale administrative officielle est Porto-Novo; Cotonou étant la capitale politique et économique qui abrite le centre d'affaires ainsi que le principal port du pays. Parakou, Abomey et Natitingou sont les autres villes importantes. Le Bénin compte 12 départements : l'Atakora, l'Alibori, le Borgou, le Donga, les Collines, le Zou, le Plateau, le Couffo, l'Ouémé, le Mono, l'Atlantique et le Littoral. La langue officielle est le français.

1.1.1. Le facteur humain

En 2009, le Bénin comptait une population de 8,8 millions d'habitants répartis en une mosaïque d'ethnies. Les Fons et les Adjas, deux communautés très apparentées, constituent les groupes les plus importants au sud du pays. Les Baribas et les Sombas demeurent les groupes dominants au Nord. Les Yorubas, qui regroupent environ 10 % de la population, prédominent au sud-est. À d'autres groupes ethniques comme les Mina et les Pla, il convient d'ajouter les «Brésiliens» qui, portant des noms portugais et qui sont des anciens esclaves revenus du « Nouveau Monde » notamment du Brésil, à la fin du XIX^e siècle mais aussi les Goun, les Ayizo, les Nago, les Gen, les Ditamari.

1.1.2. Les données économiques

Le Bénin est un pays au sous-sol pauvre, qui vit essentiellement des ressources générées par son agriculture et par les activités du Port Autonome de Cotonou. Il demeure cependant la porte maritime de trois pays enclavés de l'hinterland : le Niger, le Burkina Faso et le Mali et constitue de ce fait une porte stratégique d'accès à un marché potentiel de 200 millions de consommateurs. Le Bénin est également un pays producteur de coton, activité ayant

connu de très grosses difficultés ces dernières années. L'agriculture, première activité économique du pays, contribue pour 35 % au PNB et emploie 56 % de la population active. Maïs, manioc, sorgho, igname, mil, patate douce, arachide et haricot constituent l'essentiel des cultures vivrières. Les cultures d'exportation, principalement pratiquées dans le sud du pays, sont le palmier, le cocotier, le coton, le café, le cacao, l'arachide. Les principales entreprises industrielles se situent dans le secteur agroalimentaire et le textile. Le pétrole demeure la principale ressource minière du Bénin. Le champ pétrolifère de Sémé, au large de Cotonou, a été mis en exploitation en 1982. Le pays possède d'autres ressources minières (fer, chrome, diamant, calcaire et phosphates) ; mais seul le calcaire - qui entre dans la fabrication du ciment - et le diamant, font l'objet d'une exploitation importante. L'énergie provient principalement du Ghana, qui fournit 85 % de l'électricité que consomme le Bénin.

Le dynamisme de l'enseignement supérieur et d'une large diaspora (installée au Nigeria, Gabon, Côte d'Ivoire, Sénégal, Canada, Etats-Unis, Russie, Chine, France), de plus en plus active dans le retour et les transferts de compétences, constituent des éléments de développement potentiel importants. Toutefois, le Bénin est plongé dans une série de difficultés économiques depuis 2001 en raison de la situation du Port autonome de Cotonou, de la crise du secteur du coton, de la contrebande très développée, de la faiblesse des recettes fiscales ou encore des sérieux problèmes d'approvisionnement en électricité dus aux sécheresses successives. La privatisation de certaines entreprises, nationalisées au cours des années 1970, est prévue dans le cadre d'un programme de réformes économiques financé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Amorcé en 1991, ce programme vise à comprimer les dépenses publiques en réduisant notamment le nombre de fonctionnaires. Comme dans les autres pays de la zone franc, la dévaluation du franc CFA, en janvier 1994, a surtout affecté les revenus urbains et ceux des habitants du Sud du pays.

1.2. Le cadre politique, juridique et organisationnel

1.2.1. L'évolution politique récente

Indépendante depuis le 1^{er} août 1960, le Bénin a organisé le 13 mars 2011 l'élection présidentielle pour la 5^{ème} fois depuis 1990. La première élection présidentielle organisée après la Conférence nationale a été remportée, au second tour, par M. Nicéphore Soglo face au Général Mathieu Kérékou. Battu en mars 1996, au terme de son premier mandat, le Président Soglo a laissé son fauteuil à son ancien concurrent, Mathieu Kérékou qui a assumé deux mandats successifs jusqu'en 2006, date à laquelle il a été atteint par la limite d'âge autorisée par les textes en vigueur dans ce domaine.

1.2.1.1. L'élection présidentielle de mars 2006

Le premier tour de l'élection présidentielle s'est tenu le 5 mars 2006. La Cour constitutionnelle a proclamé, le 13 mars, les résultats définitifs dont ceux des cinq candidats arrivés en tête: Boni Yayi, Adrien Houngbédji, Bruno Amoussou, Lehadi Soglo et Antoine Kolawolé Idji. Le 2^{ème} tour (22 mars 2006) a opposé Boni Yayi, Président démissionnaire de la Banque ouest africaine de développement (BOAD) et néophyte sur la scène politique béninoise, au « vieux routier », habitué des compétitions électorales : Adrien Houngbédji du Parti du Renouveau démocratique (PRD). Les deux candidats se sont lancés dans les négociations afin d'obtenir le report des voix de Amoussou Bruno, de Lehadi Soglo et de Antoine Kolawolé Idji, regroupés au sein de l'alliance Wologuèdé. A l'issue des tractations qui ont débouché sur la signature, avec Boni Yayi, d'un « Protocole portant partenariat politique », le groupe Wologuèdé a donné une consigne de vote en faveur de ce dernier. Ce

protocole prévoyait la constitution d'une majorité parlementaire cohérente, stable afin d'assurer une participation active au gouvernement aux partis ayant soutenu Boni Yayi. Ce dernier a remporté le second tour de l'élection présidentielle avec 74,6% des voix face à Adrien Houngbédji (25,4%), qui a aussitôt accepté les résultats et félicité son adversaire. Si le premier gouvernement constitué par le Président Boni Yayi a été ouvert aux autres membres des partis politiques qui l'ont soutenu lors du second tour de l'élection présidentielle de 2006, en revanche, ceux-ci se sont vus exclus du second gouvernement consécutif au remaniement ministériel.

1.2.1.2. Les élections législatives de mars 2007 et la composition de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale du Bénin est composée de 83 députés élus pour quatre ans. Le Président Yayi Boni et ses « partisans de la première heure » - qui se sont constitués en partis politiques dont le principal est le FCBE (Forces cauris du Bénin émergent) - ont abordé ces élections avec la volonté d'assurer au chef de l'Etat une majorité parlementaire stable.

A l'issue de ces législatives, les forces proches du Président Boni Yayi n'ont obtenu que 35 sièges sur les 83 que compte l'Assemblée nationale. Un bras de fer s'est alors engagé entre la majorité présidentielle et l'opposition politique, essentiellement incarnée par l'Alliance pour une dynamique démocratique (ADD – 20 sièges - composée de partis ayant soutenu la candidature de Yayi Boni au second tour de l'élection présidentielle et le PRD avec 10 sièges), en particulier à l'occasion de l'élection du Président de l'Assemblée nationale. C'est finalement le candidat de la majorité présidentielle, le Professeur Nago, qui est élu Président de l'Assemblée, avec le soutien du Groupe des 13 (G13), contre le candidat de l'ADD, Bruno Amoussou. A partir de cette date, les divergences et confrontations entre Boni Yayi et ses partenaires politiques qui avaient appuyés son élection vont s'accroître, ces derniers lui reprochant de n'avoir pas tenu ses engagements et de les avoir évincés du contrôle du Parlement. En réaction à cela, l'Alliance pour une dynamique démocratique s'est associée au Parti du Renouveau démocratique (PRD) et a constitué dès lors une opposition – non déclarée – désormais majoritaire au sein de l'Assemblée nationale.

1.2.2. Les forces politiques en présence à l'élection présidentielle de 2011

A la veille de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 et des législatives prévues le 17 avril 2011, la situation politique fût caractérisée par l'émergence de trois pôles significatifs.

L'opposition à Yayi Boni s'est organisée autour de ses anciens partenaires du 2^{ème} tour de la présidentielle de 2006 et des opposants traditionnels, à travers le regroupement de partis politiques dénommé « Union fait la Nation » (UN) et composé notamment de la Renaissance du Bénin (RB), du PRD (Parti du Renouveau Démocratique), du Parti social-démocrate (PSD), du Mouvement africain pour la démocratie et le progrès (MADEP) et Force Clé. L'antagonisme entre l'UN et les forces politiques regroupées autour du Président Yayi Boni dont le fondement demeure les FCBE était vif et se manifestait dans le cadre de la préparation et l'organisation du processus électoral. Il faut également noter que cette opposition entre ces deux pôles politiques recoupait un clivage géographique (l'essentiel des Partis regroupés au sein de l'UN ayant leur base dans la partie Sud du pays alors que le fief principal de Yayi Boni est le Nord).

La troisième force a été constituée par le regroupement de forces politiques autour du Président démissionnaire de la BOAD, Abdoulaye Bio Tchané (ABT), dont l'implantation politique se situait essentiellement dans le Nord du pays. La présence de la coalition ABT sur

la scène politique nationale est une première car, le Sud, traditionnellement émietté, partait relativement uni tandis que le Nord, habituellement regroupé autour d'un leader, a eu deux candidats de poids. Des 14 candidats qui ont été autorisés à participer à l'élection présidentielle, trois faisaient figure de favoris dans les sondages. Il s'agissait notamment du Président sortant Boni Yayi, du candidat unique de l'Union fait la Nation (UN), Adrien Houngbédji et de l'ancien Président de la BOAD Abdoulaye Bio Tchané.

Boni Yayi :

Né le 1er Juillet 1952 à Tchaourou. Il est titulaire d'une Maîtrise en Sciences économiques de l'Université nationale du Bénin (UNB), option gestion des entreprises, d'un diplôme d'études supérieures de banque (D.E.S.B) et d'un D.E.A, option finances de l'Université de Dakar au Sénégal, ainsi que d'un Doctorat de 3è cycle à l'Université d'Orléans en France en 1986 ainsi que d'un Doctorat ès Sciences Economiques à l'Université de Paris IV Dauphine en 1991.

Il a débuté sa carrière professionnelle à la Banque centrale du Bénin avant de travailler pour la Banque centrale des états d'Afrique de l'ouest (BCEAO). De 1992 à 1994, il a été le Conseiller technique du Président de la République aux affaires monétaires et bancaires, avant d'être nommé Président de la B.O.A.D, poste qu'il a occupé jusqu'en février 2006, peu avant son élection comme Président de la République du Bénin, en avril 2006.

Adrien Houngbédji

Né le 5 mars 1942 à Aplahoué au Bénin, d'un père originaire de la région de Porto-Novo et d'une mère descendante de deux lignées royales d'Abomey, Adrien Houngbédji est le Président du Parti du renouveau démocratique. Il est Docteur d'État en Droit de la Faculté de Droit de Paris et est sorti Major de l'École Nationale de la Magistrature française en 1966. De retour dans son pays en 1967, il exerce d'abord en tant que Magistrat au Tribunal de Grande Instance de Cotonou, puis comme Procureur de la République à Cotonou. Il s'inscrit ensuite au Barreau près la Cour d'Appel de Cotonou. C'est dans l'exercice de sa fonction d'avocat qu'il fut arrêté en 1975 et condamné à mort. Évadé de prison, il s'exile à 33 ans, au Gabon où il séjournera pendant 15 ans. À la faveur de la Conférence nationale des forces vives de février 1990, il a bénéficié de la Loi d'amnistie et est rentré au Bénin où il a assumé plusieurs responsabilités de haut niveau.

Candidat unique de l'UN, il a été, de ce fait, virtuellement soutenu par l'électorat du Sud fortement peuplé.

Abdoulaye Bio Tchané

Né le 25 octobre 1952 à Djougou Abdoulaye Bio Tchané est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques qu'il a obtenu en 1972 à l'Université de Dijon. Il fait partie de la toute première promotion du Centre Ouest-Africain de Formation et d'Etudes Bancaires (COFEB) et en est sorti major. Il a obtenu un Diplôme d'Etudes Supérieures Bancaires en 1979 puis a intégré la BCEAO à la direction nationale de Cotonou. De 1992 à 1996, il a occupé à Dakar le poste d'assistant du gouverneur de la BCEAO dirigée à l'époque par Charles Konan Banny. De 1994 à 1996, il a été Secrétaire du Conseil de Convergence de l'UEMOA, puis, jusqu'en 1998, a occupé le poste de Directeur des Etudes de la BCEAO. En mai 1998, il est nommé Ministre de l'Economie et des Finances du Bénin, sous la gouvernance du président Mathieu Kérékou. Le 10 janvier 2002, Abdoulaye Bio Tchané est désigné par le Conseil d'administration du Fonds monétaire international

(FMI), Directeur Afrique, poste qu'il occupera 6 ans. Il est devenu, en janvier 2008, Président de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD).

Il est à observer que de manière générale, les acteurs de la vie politique du Bénin semblent ne pas tirer pleinement leçon des scrutins passés. En effet, si les élections en tant que confrontation des forces politiques peuvent comporter des appréhensions, celles-ci sont minorées ou amplifiées en fonction de la bonne préparation technique voire politique dont elles ont été l'objet. Ainsi, pour l'élection présidentielle du 13 mars 2011, le temps était compté pour la CENA qui courait le risque de céder à la précipitation, préjudiciable à la qualité de l'organisation du scrutin et partant source de contestations ultérieures. Outre ce facteur temps, il fallait également éviter d'éventuels dérapages régionalistes liés à la configuration des principales forces politiques en présence : UN et Mouvance présidentielle.

1.3. LES TEXTES APPLICABLES A L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2011

Au Bénin, le cadre de l'élection du Président de la République est fixé par la Constitution du 11 décembre 1990 et une législation spécifique constituée de textes épars.

1.3.1. La Constitution béninoise du 11 décembre 1990

En vertu de ce texte fondamental, le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels. L'élection a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (article 43).

La Constitution prévoit que le premier tour du scrutin de l'élection du Président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration des pouvoirs du Président en exercice. Le mandat du nouveau président de la République prend effet à compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur.

Si celui-ci est nécessaire, le second tour entre les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour, est organisé dans un délai de quinze jours après le scrutin du premier tour. La Constitution de 1990 prévoit également qu'en cas de désistement de l'un ou l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin. Est déclaré élu au second tour le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés.

1.3.2. La législation électorale spécifique

La législation spécifique qui a régi le scrutin présidentiel du 13 mars 2011 reposait sur deux textes principaux : il s'agissait de la *Loi n°2010-33 du 7 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin* et de la *Loi 2005-26 du 6 août 2010 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République*.

1.3.2.1.. La loi du 7 janvier 2011

Ce texte abroge les dispositions de la loi 2007-25 du 23 novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin et apporte quelques innovations concernant notamment sur :

- La liste électorale : La nouvelle loi énonce (article 4) que : « l'élection a lieu sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI).

C'est une liste unique, exhaustive et nationale avec photo de tous les citoyens en âge de voter.

La liste électorale permanente informatisée (LEPI) est le résultat d'opérations de recensement électoral national approfondi (RENA) et de traitement automatisé d'informations nominatives, personnelles et biométriques obtenues sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger, dans les ambassades et consulats de la République du Bénin ». Cette disposition constitue l'innovation majeure de la nouvelle loi.

- La composition de la CENA de la Commission. La nouvelle loi prévoit que la CENA comprend 11 membres choisis comme suit : 1 par le Président de la République, 9 par l'Assemblée nationale et 1 par la société civile.

Les démembrements de la CENA à savoir les Commissions électorales départementales (Ced), les Commissions électorales communales (Cec), et les Commissions électorales d'arrondissement (Cea) seront quant à elles composées chacune de 11 membres. Néanmoins, aux termes des dispositions de la loi n°2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin récemment votée par la 5ème législature, les Communes ayant un statut de département auront des Cec de 21 membres et les arrondissements de plus de 50.000 habitants auront des Cea de 17 membres.

- L'organisation de la CENA : selon la précédente loi, la CENA comportait quatre niveaux de représentation à savoir : la CENA au niveau national, les *Commissions Electorales Départementales* (CED), les *Commissions Electorales Communales* (CEC) et les *Commissions Electorales d'Arrondissement* (CEA). La nouvelle loi permet aux grandes villes de se doter de CED.

1.3.2.2. La Loi 2005-26 du 6 août 2010 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République

Cette loi précise, notamment, les conditions d'éligibilité, les modalités de dépôt de candidature et le montant de la caution exigée de chacun des candidats.

L'article 5 dispose que « *Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il :*

- *n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans ;*
- *n'est de bonne moralité et d'une grande probité ;*
- *ne jouit de tous ses droits civils et politiques ;*
- *n'est âgé de 40 ans au moins et 70 ans au plus à la date du dépôt de sa candidature ;*
- *ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections ;*
- *ne jouit d'un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté, par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour Constitutionnelle ».*

Le montant de la caution est fixé par l'article 12 et passe de 5 millions de Francs CFA (dispositions précédentes) à 15 millions remboursables, au cas où le candidat obtient au moins dix pour cent des suffrages exprimés au premier tour.

1.3.2.3. La réglementation de la campagne médiatique

Le titre V de la loi 2010-33 du 7 janvier 2011 publiée par la HAAC réglemente la campagne électorale et dispose que: « *La campagne électorale est l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection et visant à amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition. Elle est obligatoire pour tout candidat à une élection ».*

« La campagne électorale est déclarée ouverte par décision de la Commission électorale nationale autonome. Sous réserve des dérogations prévues par la loi, elle dure quinze (15) jours. Elle s'achève la veille du scrutin à zéro (00) heure, soit vingt-quatre (24) heures avant le jour du scrutin », précise la même loi. Selon les mêmes dispositions de cette loi, « nul ne peut, par quelque moyen ou sous quelque forme que ce soit, faire campagne électorale en dehors de la période prévue à l'article précédent ».

Par la Décision n°11-010/HAAC du 1^{er} février 2011 portant réglementation de la campagne médiatique pour l'élection présidentielle de 2011, l'instance de régulation a fixé les modalités de la couverture par les médias de la campagne présidentielle. La campagne médiatique pour l'élection présidentielle de 2011 court du 11 février 2011 à 00 heures jusqu'à la fin du processus électoral. Pendant la période sus indiquée, les organes de presse, tant de service public que du secteur privé, sont astreints à l'observation d'une grande rigueur dans la collecte, le traitement, la programmation et la diffusion de l'information.

Tous les candidats bénéficient de la même durée d'intervention et de la gratuité des prestations (article 17). Pendant la durée de la campagne, le principe d'égalité entre tous les candidats doit être scrupuleusement respecté dans les programmes d'information tant à la radiodiffusion, à la télévision qu'à la presse écrite de service public (article 18). Chaque candidat dispose au 1^{er} tour du scrutin de quarante-cinq (45) minutes d'émission radiodiffusée et de quarante-cinq (45) minutes d'émission télévisée qui seront réparties par tirage au sort sur la durée de la campagne à raison de quinze (15) minutes par intervention. Chaque candidat au second tour du scrutin dispose dans les mêmes conditions de soixante (60) minutes d'émission radiodiffusée et de soixante (60) minutes d'émission télévisée et d'une parution entière à la page 3 du quotidien « La Nation ».

Il est organisé par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication un face-à-face radiotélévisé de quatre-vingt-dix (90) minutes entre les deux candidats avant le second tour du scrutin, dont la HAAC arrête les modalités pratiques.

Avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire national, aucun résultat partiel ou définitif ne peut être communiqué au public. Après la fermeture des bureaux de vote et jusqu'à la proclamation des résultats par la Cour Constitutionnelle, les organes de presse doivent indiquer avec précision la source de tous les chiffres relatifs au scrutin qu'ils publient. Ils doivent à chaque fois mentionner leur caractère partiel et provisoire (article 69).

1.4. Les institutions impliquées dans le processus électoral

Plusieurs institutions sont impliquées dans le processus électoral. Elles participent, en liaison avec le gouvernement qui en fournit les moyens, à la préparation, l'organisation, la tenue et la validation du scrutin.

1.4.1. La Commission électorale nationale autonome (CENA)

1.4.1.1. Le statut de la CENA

La Commission électorale nationale autonome a été instituée en 1995. N'étant pas permanente, elle est mise en place 90 jours avant la tenue des scrutins. Cependant, la nouvelle loi 2010-33 dispose en son article 135 « *Nonobstant les dispositions des articles 14, 20 et 134 de la présente loi et pour l'organisation des élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale de l'année 2011, la Commission électorale nationale autonome et ses démembrements doivent être installés sans délai dès la promulgation de la présente loi* ».

Il s'agit d'un organe administratif qui dispose, selon les textes, d'une réelle autonomie par rapport aux autres institutions de la République. Elle jouit, en particulier, d'une autonomie de gestion de son budget.

L'article 17 prévoit que « *La Commission électorale nationale autonome s'appuie sur deux (2) comités techniques pour prendre ses décisions :*

- *Un (1) comité du fichier électoral, de la centralisation des résultats du vote et de la formation, présidé par le vice-président de la Commission électorale nationale autonome ;*
- *Un (1) comité de la planification des opérations, de la logistique, des équipements, des ressources humaines et du budget, présidé par le coordonnateur du budget ».*

1.4.1.2. Les attributions de la CENA

Aux termes de l'article 24 de la *Loi n°2010-33 du 7 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin*, la Commission électorale nationale autonome :

- est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote ainsi que de la centralisation des résultats ;
- dispose de tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote ;
- centralise, les résultats des élections législatives et présidentielles ;
- après centralisation des résultats, les transmet à la Cour Constitutionnelle pour vérification de la régularité, examen des réclamations et proclamation des résultats définitifs.

Trente jours plus tard après la proclamation des résultats définitifs de l'élection, la Commission électorale nationale autonome dépose son rapport général d'activités au niveau de toutes les institutions concernées par les élections et ses fonctions prennent fin.

1.4.1.3. La composition de la CENA

La Commission électorale nationale autonome est composée de onze personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et sont désignées comme suit :

- un par le Président de la République;
- neuf par l'Assemblée nationale en tenant compte de sa configuration politique ;
- un par la société civile.

Les quatre membres du Secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome (SAP) complètent cette instance.

1.4.1.3.1. La désignation des membres de la CENA

➤ La désignation du représentant de la société civile

Conformément à l'article 12 portant composition de la CENA, celle-ci comprend en son sein un membre de la société civile « *désigné par les organisations de la société civile actives depuis au moins cinq ans dans les domaines de la bonne gouvernance et de la démocratie* ». La désignation du représentant de la société civile a fait l'objet d'un bras de fer entre le candidat désigné par le cadre de concertation des organisations de la société civile et celui du FORS-Elections (Forum des organisations de la société civile pour les élections). C'est finalement celui issu du cadre de concertation qui a été retenu.

➤ La formation du Bureau

Les onze membres de la CENA ont prêté serment devant la Cour constitutionnelle qui les a installés dans leur fonction le 25 janvier 2011. Cette dernière a mis sur pied le 27 janvier son bureau qui comprend :

- Président : Joseph Gnonlonfoun
- Vice-président : Jérôme Alladayè.
- Coordonnateur du budget : Rigobert Chacha
- Intendant chargé du matériel et de la logistique : Yaya Garba
- Rapporteur chargé de la communication : Honorat Adjovi

Les autres membres de la CENA sont nommés coordonnateurs départementaux, à raison d'un coordonnateur pour deux départements.

1.4.1.3.2. Le Secrétariat Administratif permanent de la CENA

La CENA n'étant pas permanente, le Secrétariat administratif permanent, dont les quatre membres participent de l'effectif de la CENA, assurent une permanence durant l'intervalle entre deux scrutins.

Le Secrétariat Administratif Permanent est chargé entre deux élections :

- de la conservation de la mémoire administrative de la Commission électorale nationale autonome ;
- de l'entretien du patrimoine électoral ;
- de l'informatisation et/ou de la mise à jour annuelle de la liste électorale permanente par des structures professionnelles dont la compétence est avérée et ce, par appel à la concurrence.

Le SAP ne peut prendre d'autres décisions relevant de la compétence de la CENA ou susceptibles d'influencer les élections. Une fois la CENA installée conformément à l'article 28 de la Loi 2010-33, le personnel du SAP travaille sous son autorité.

Les membres du SAP sont élus par l'Assemblée nationale au scrutin secret pour un mandat de quatre (4) ans renouvelable une fois, en tenant compte de sa configuration politique. Les membres sont désignés parmi les hauts fonctionnaires de l'Etat ayant totalisé au moins dix (10) ans d'expérience professionnelle. Le plus ancien dans le grade le plus élevé est chargé de la coordination du Secrétariat administratif permanent.

1.4.1.4.. Le budget de la CENA

L'article 12 de la loi du 7 janvier 2011 précise que la CENA « *jouit d'une autonomie de gestion de son budget initialement intégré au budget général de l'Etat* ». Ce budget est constitué pour l'essentiel de la contribution de l'Etat et de l'appui des partenaires extérieurs.

1.4.2. La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)

1.4.2.1. Les attributions de la HAAC

La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication est une institution constitutionnelle (Titre III de la Constitution). Elle a pour mission d'assurer le pluralisme, la liberté et la protection de la presse conformément aux prescriptions légales. Elle assure aussi l'égal accès des partis politiques et des citoyens aux médias d'Etat.

Deux textes législatifs déterminent son organisation et son fonctionnement. La loi organique N°92-021 du 21 avril 1992 relative à la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la

Communication et la loi organique N°93-018 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

1.4.2.2. La composition de la HAAC

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi organique N° 93-018, les neuf (9) membres du HAAC sont désignés comme suit :

- *Trois (3) Par le Président de la République* : un communicateur, un juriste et une personnalité de la société civile ;
- *Trois (3) par le Bureau de l'Assemblée Nationale* : un communicateur, un juriste et une personnalité de la société civile ;
- *Trois (3) par les professionnels de l'audiovisuel et de la communication* : deux (2) journalistes professionnels dont l'un de l'audiovisuel et l'autre de la presse écrite et un (1) technicien des télécommunications ;

Les membres sont nommés pour un mandat de cinq (5) ans non révocable et non renouvelable. La composition de la HAAC a fait l'objet d'un renouvellement en 2009. Monsieur Théophile Nata en assure la présidence.

1.4.2.3. Les décisions rendues par la HAAC sur l'élection présidentielle de mars 2011

Dans le cadre de la présente élection présidentielle, la HAAC a pris d'importantes décisions pour régulariser les médias publics et privés.

- 1) La décision n° 11-010/HAAC du 1^{er} Février 2011, portant réglementation de la campagne médiatique pour l'élection présidentielle 2011.
- 2) La décision n° 11-012/HAAC du 16 Février 2011 portant modification de la décision n° 11-010/HAAC du 1^{er} Février 2011.
- 3) La décision n° 11-013/HAAC du 21 Février 2011 ordonnant au candidat Adrien HOUNGBEDJI de prendre toutes les mesures appropriées pour retirer et faire cesser, sur toute l'étendue du territoire national, la pose de toutes affiches de nature à ternir l'image ou à dénigrer un candidat.
- 4) La décision n° 11-014/HAAC du 21 Février 2011 portant condamnation de la lacération des affiches de campagne du candidat Adrien HOUNGBEDJI.
- 5) Le report de la date de l'élection présidentielle a amené la HAAC à prolonger la campagne électorale. C'est ainsi que la HAAC a pris la décision n° 11-015/HAAC du 7 Mars 2011 portant prise de mesures complémentaires aux dispositions de la décision n° 11-010/HAAC du 1^{er} Février 2011 portant réglementation de la campagne médiatique pour l'élection présidentielle 2011. Les enregistrements de ces émissions se font sous le contrôle de la HAAC. Il y aura quatre (4) séries de débats contradictoires. A partir de ce soir 8 Mars 2011 les candidats ou leurs représentants passeront à la télévision nationale du Bénin par groupe de trois (3) et le dernier groupe sera de quatre (4) candidats. Les principes d'égal accès aux médias publics, du pluralisme et de l'équilibre de l'information pendant la campagne électorale sont garantis par la HAAC.

1.4.3. La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle se présente comme une institution clé dans le dispositif électoral du Bénin. La Cour a rendu de nombreuses décisions dans le cadre de la préparation, de l'organisation et de la tenue du scrutin du 27 février 2011. Ces décisions sont intervenues

dans plusieurs domaines : elles portent aussi bien sur la conformité des lois électorales aux dispositions de la Constitution que sur la mise en œuvre des dispositions contenues dans les lois électorales, en particulier sur les questions relatives aux modes de désignation des membres de la CENA que sur l'utilisation de la LEPI. Cette implication de la Cour dans le contentieux préélectoral s'avère déterminante dans la régulation du processus électoral, le nombre de décisions témoignent de sa volonté d'exercer pleinement les missions qui lui sont dévolues et de contribuer à la tenue, à la bonne date et dans les meilleures conditions, des élections.

1.4.3.1. Les attributions de la Cour constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques (article 114 de la Constitution). Elle assure la gestion du contentieux électoral conformément au titre VIII de la loi 2010-33 du 7 janvier 2011.

En effet, en matière d'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle veille à la régularité du scrutin et en constate les résultats. L'élection du Président de la République fait l'objet d'une proclamation provisoire. Si aucune contestation relative à la régularité des opérations électorales n'a été déposée au Greffe de la Cour par l'un des candidats dans les cinq jours et si la Cour constitutionnelle estime que l'élection n'était entachée d'aucune irrégularité de nature à en entraîner l'annulation, elle proclame l'élection du Président de la République dans les quinze jours qui suivent le scrutin. En cas de contestation, la Cour est tenue de statuer dans les dix jours de la proclamation provisoire ; sa décision emporte proclamation définitive ou annulation de l'élection.

Dans le cadre de la résolution du contentieux électoral :

- en cas d'élection présidentielle, est saisie par une requête écrite adressée à son Secrétaire général ;
- la requête n'a pas d'effet suspensif ;
- les décisions qu'elle rend en la matière ne sont susceptibles d'aucun recours ;
- si la cour estime que le recours est fondé, elle peut par décision, soit annuler l'élection contestée, soit réformer le procès-verbal des résultats et proclamer le candidat régulièrement élu ;

En cas d'annulation, il sera procédé à un nouveau tour de scrutin dans les quinze jours de la décision (art. 49 de la Constitution).

1.4.3.2. La composition de la Cour constitutionnelle

L'article 115 de la Constitution précise le nombre et les conditions de nomination des membres de la Cour Constitutionnelle. Ils sont au nombre de sept dont quatre nommés par le bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelables une fois. Les conditions de nomination sont les suivantes :

- Trois magistrats, ayant une expérience de quinze années au moins, dont deux sont nommées par le bureau de l'Assemblée nationale et un par le Président de la République ;
- Deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins, nommés par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le Président de la République ;

- Deux personnalités de grande réputation professionnelle, nommées l'une par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le Président de la République.

1.4.4. La Chambre des comptes de la Cour suprême

Le rôle de la Cour suprême est moindre dans les élections présidentielles et législatives. En revanche c'est elle qui est compétente pour les élections municipales.

Dans le cadre du scrutin présidentiel, le rôle de la Cour suprême, à travers sa Chambre des comptes porte essentiellement sur le contrôle du montant des dépenses engagées en application des dispositions sur le plafonnement des dépenses des campagnes électorales. L'article 92 de la loi électorale interdit à tout parti politique ou à tout individu prenant part à une élection présidentielle, d'engager pour la campagne électorale, par lui-même et/ou par une tierce personne, plus de deux milliards cinq cent millions (2.500.000.000) de francs CFA.

La forme et le contenu des comptes de campagne sont fixés par décret pris en Conseil des ministres après avis du président de la Cour Suprême. Dans les soixante jours qui suivent le scrutin où l'élection est acquise, les candidats individuels ou les partis politiques ayant pris part au scrutin déposent contre récépissé auprès de la Chambre des comptes de la Cour Suprême, le compte de campagne accompagné de pièces justificatives des dépenses effectuées. La Chambre des comptes de la Cour Suprême rend publics les comptes de campagne afin de recueillir dans un délai de quinze jours, les observations des partis politiques et des candidats sur lesdits comptes.

Après vérification des comptes, s'il est constaté un dépassement des dépenses de campagne, la chambre des comptes de la Cour Suprême adresse dans les quinze jours, un rapport au procureur de la République près le tribunal de première instance de Cotonou pour les élections présidentielles aux fins de poursuites contre les contrevenants.

II.LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION DE LA FRANCOPHONIE SUR LE PROCESSUS ELECTORAL BENINOIS

Les principaux enseignements que la mission de l'OIF a pu tirer de la mise en œuvre du processus électoral au Bénin concernent, pour l'essentiel, l'informatisation de la liste électorale; le financement des campagnes électorales; la couverture médiatique des campagnes électorales, le déroulement des opérations électorales et postélectorales et le contentieux électoral.

2.1. Sur l'informatisation de la liste électorale

Dans le point 7 du Chapitre IV-B de la Déclaration de Bamako, les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OIF s'engagent à assurer le renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables. C'est sans doute dans cette perspective que les autorités béninoises ont entrepris, depuis 2004, l'initiative d'informatiser la liste électorale. Il faut dire, en effet, que depuis les premières élections compétitives qui ont suivi la Conférence nationale de 1990, les élections étaient organisées sur la base des listes électorales manuelles périodiques et non harmonisées dont l'inconvénient majeur était de permettre les inscriptions multiples ;

d'où des dysfonctionnements en ce qui concerne leur publicité et la crédibilité des chiffres y contenus, favorisant ainsi la fraude électorale en aval.

En l'absence d'une liste informatisée consolidée, il n'était point possible de connaître le nombre exact de Béninois en âge de voter. Pourtant, le principe de la mise en place d'une liste électorale permanente informatisée au Bénin a été retenu depuis 2001, avec notamment la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin qui, prévoyait, à l'article 11, que « *Les listes électorales sont permanentes et informatisées. Elles font l'objet d'une révision par la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) avant toute élection sauf si celle-ci intervient moins de six mois après la précédente élection.* ». Aussi, diverses initiatives ont été prises depuis 1998 en vue de la mise en place d'une liste électorale informatisée : en 2004, par exemple, une étude technique financée par la coopération danoise a permis de définir les modalités pratiques d'établissement d'une liste électorale informatisée permanente. Mais faute de concrétisation de cette étude, le Bénin a continué de gérer une sorte de "contraste entre son niveau d'engagement démocratique et la vétusté du dispositif électoral", et en particulier du fichier électoral. Il en a résulté de sérieuses difficultés dans la mise en œuvre du processus électoral comme en témoignent celles rencontrées lors des élections locales de 2008.

Conscient de la gravité de cette situation et des risques que l'absence d'une liste électorale crédible comporte pour le processus démocratique en cours, les pouvoirs publics béninois ont relancé le projet de la liste électorale permanente informatisation (LEPI). Ainsi, dans les orientations stratégiques de développement du Bénin pour la période 2006-2011, le gouvernement a inscrit au chapitre des priorités « le renforcement de la démocratie et la consolidation de l'Etat de droit ». Ce choix stratégique a été confirmé par le rapport d'évaluation par les pairs de janvier 2008. Aussi, l'Assemblée nationale a adopté la loi 2009-10 du 4 mai 2010, que le Président de la République a promulguée après avis favorable de la Cour constitutionnelle. Ainsi acquis définitivement et accepté unanimement par tous les acteurs politiques béninois, la LEPI a reçu l'assentiment des partenaires internationaux qui ont mobilisé des fonds destinés à soutenir sa réalisation.

Mais, au-delà de l'intérêt manifesté par l'ensemble de la classe politique béninoise, la mise en œuvre de la LEPI a rencontré des difficultés. D'abord les institutions mises en place en vue de sa réalisation ont eu du mal à fonctionner. En effet, la CPS/LEPI a eu comme premier président le député Epiphane Quenum issu de la Renaissance du Bénin (RB), formation politique affiliée à l'UN. Sa gestion souvent critiquée par l'opposition à laquelle il appartient, et plus largement par l'ensemble de la CPS, l'a contraint à la démission. Il a été remplacé par le député Arifari Bako lui aussi de l'opposition, notamment du G13. Tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la LEPI, Arifari Bako a dû faire face aux diverses tentatives de déstabilisation par son camp politique qui n'a cessé d'exiger de lui la démission à l'instar de quatre autres représentants de l'opposition au sein de la CPS.

Outre ces démissions des quatre députés de la CPS/LEPI, l'opposition a voté une loi abrogatoire pour tenter de mettre un terme à ce processus, mais cette loi a été censurée par la Cour constitutionnelle pour non conformité à la loi fondamentale. Par la suite, des marches ont été constamment organisées et le boycott a même été lancé par l'opposition pour se démarquer de ce qu'elle a qualifiée de « LEPI tronquée, non consensuelle et au service de Yayi Boni », de manière à inciter les militants acquis à sa cause à ne point prendre part aux différentes phases de mise en œuvre de la LEPI, qu'il s'agisse du recensement porte à porte ou de l'enrôlement des électeurs. Les partenaires financiers du Bénin, rencontrés par les membres de la mission francophone ont largement déploré cette stratégie de l'opposition qui a contribué, pour une bonne partie, aux problèmes constatés par la suite dans l'organisation de l'élection présidentielle.

Toutefois, la liste électorale établie au terme du processus de la LEPI affichait un nombre total de 3 537 031 électeurs. Ce chiffre a été contesté par certains acteurs politiques et notamment les partisans de l'opposition qui ont estimé que la LEPI n'avait pas pris en compte tous les Béninois en âge de voter¹. Dès lors, la Commission politique de supervision et la MIRENA ont procédé à une « opération de ratissage », sur la base de la « loi dérogatoire complétive » du 4 mars 2011, dans le but d'inscrire toute personne qui n'aurait pas été prise en compte initialement. Bien qu'approuvée sur le plan politique, cette opération de ratissage électoral a posé quelques difficultés sur le plan technique. D'abord, en ce qui concerne la méthode, la question s'est posée de savoir si ce « recensement supplémentaire » devait se réaliser dans les mêmes conditions juridiques et matérielles que celles établies par la loi de mai 2009 sur la LEPI. Auquel cas, il fallait redéployer les personnels et les kits appropriés sur l'ensemble du territoire national. Or, les ressources disponibles à la date du 4 mars 2011, qu'il s'agisse des hommes ou du matériel, n'offrait pas de bonnes conditions à tel (re)déploiement. Ensuite, les délais définis par la loi complétive étaient tels qu'en cinq jours de ratissage, l'opération entreprise ne pouvait qu'avoir des résultats limités. Il en a résulté qu'entre le 5 et le 12 mars 2011, seuls 88 000 électeurs de plus ont été enregistrés, sans compter le coût financier d'un tel redéploiement.

Au-delà de ces aspects techniques, la prolongation de la période d'enregistrement des électeurs a posé un problème de logique politique car, en demandant, au départ, à leurs militants de ne pas se faire recenser, et constatant par la suite l'absence de ces derniers sur la LEPI, les partis d'opposition semblaient avoir été pris dans leur propre contradiction. Ainsi, les tentatives de blocage du processus d'informatisation de la liste électorale au Bénin auront été finalement contreproductives en défaveur de leurs initiateurs et la LEPI elle-même a parfois été considérée par certains acteurs politiques nationaux comme un instrument de la fraude électorale au service du pouvoir en place.

2.2. Sur le financement des campagnes électorales

Dans le Chapitre IV-B de la Déclaration de Bamako, les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OIF s'engagent à "*prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds publics, des élections*". Si ce principe peut être considéré comme un objectif de long terme, en revanche, il est souhaitable que les partis politiques et/ou les candidats aux élections politiques puissent disposer relativement des mêmes moyens de campagne pour une démocratie plus équilibrée. Autrement dit, aucun candidat, quelle que soit sa position au sein de l'appareil d'Etat, n'a le droit d'utiliser les moyens de la communauté nationale pour soutenir et faire aboutir ses ambitions politiques. C'est pourquoi la Francophonie recommande et appuie, sans cesse, les initiatives de ses Etats membres visant à mettre en place une législation équilibrée en matière de financement de la vie politique.

Au Bénin, la Loi n°2010-33 du 7 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin et de la Loi 2005-26 du 6 août 2010 définissant les règles particulières pour le scrutin présidentiel fixent le régime financier de l'élection du Président de la République dont la Cour suprême assure le respect. A cet effet, tout candidat à l'élection présidentielle doit soumettre à la Cour suprême un budget prévisionnel de campagne 45

¹ Les chiffres avancés par les partis d'opposition ne semblent pas coïncider avec ceux des institutions et des experts en charge de la mise en œuvre de la LEPI. Pour Les leaders de l'Union fait la Nation (UN), par exemple, il y aurait près de 1 300 000 électeurs qui n'auraient pas été pris en compte par la LEPI. Pour la CPS, le PNUD et le Gouvernement béninois, ce chiffre est irréaliste au regard des statistiques officielles relatives à la croissance démographique du Bénin.

jours avant le scrutin et, une fois l'élection terminée, la loi l'oblige à présenter à cette même institution le compte d'exécution des dépenses de campagnes. Il faut dire qu'au Bénin, le candidat à l'élection présidentielle n'est pas tenu de justifier l'origine des moyens mis en œuvre pour sa campagne électorale, étant donné que l'Etat n'y contribue aucunement. En revanche, la loi fixe un plafond de dépenses à ne pas dépasser.

L'expérience tend à montrer, cependant, les limites de la Cour suprême à contrôler réellement les dépassements de plafond des dépenses électorales compte tenu de l'importance du secteur informel dans l'économie béninoise; ce qui ne rend pas facile la vérification de l'exactitude de la déclaration des dépenses qui est à la charge du candidat.

2.3. La couverture médiatique des campagnes électorales

Au Bénin, c'est le titre V de la loi 2010-33 du 7 janvier 2011 qui régleme la campagne électorale. Elle dispose, à cet effet que: « la campagne électorale est déclarée ouverte par décision de la Commission électorale nationale autonome. Sous réserve des dérogations prévues par la loi, elle dure quinze (15) jours. Elle s'achève la veille du scrutin à zéro (00) heure, soit vingt-quatre (24) heures avant le jour du scrutin ». La même loi précise que loi.« nul ne peut, par quelque moyen ou sous quelque forme que ce soit, faire campagne électorale en dehors de la période prévue à l'article précédent ».

Sur cette base, et par la Décision n°11-010/HAAC du 1^{er} février 2011 portant réglementation de la campagne médiatique pour l'élection présidentielle de 2011, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a fixé les modalités de la couverture par les médias de la campagne présidentielle qui courait du 11 février 2011 à 00 heures jusqu'à la fin du processus électoral. Pendant la période sus indiquée, les organes de presse, tant de service public que du secteur privé, étaient astreints à l'observation d'une grande rigueur dans la collecte, le traitement, la programmation et la diffusion de l'information. Tous les candidats bénéficiaient de la même durée d'intervention et de la gratuité des prestations (article 17). Pendant la durée de la campagne, le principe d'égalité entre tous les candidats devait être scrupuleusement respecté dans les programmes d'information tant à la radiodiffusion, à la télévision qu'à la presse écrite de service public (article 18). Chaque candidat disposait au 1er tour du scrutin de quarante-cinq 45 minutes d'émission radiodiffusée et de quarante-cinq (45) minutes d'émission télévisée qui étaient réparties par tirage au sort sur la durée de la campagne à raison de quinze (15) minutes par intervention. Chaque candidat au second tour du scrutin disposait également, dans les mêmes conditions, de soixante (60) minutes d'émission radiodiffusée et de soixante (60) minutes d'émission télévisée et d'une parution entière à la page 3 du quotidien « La Nation ». Ensuite, en cas de 2ème tour, il devrait être organisé, sous le contrôle de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication un face-à-face radiotélévisé de quatre-vingt-dix (90) minutes entre les deux candidats, arrivés en tête lors du 1er tour de l'élection présidentielle, avant le scrutin final.

Si les compétences de la HAAC semblent bien établies au regard des dispositions de la loi en vigueur dans ce domaine, en revanche, cette institution fait face à certaines difficultés. Parmi celles-ci, l'on peut relever l'insuffisance des moyens (la logistique, les moyens roulants). En effet, pour le contrôle des médias, la HAAC a de la peine à assurer le monitoring en raison du manque de matériel approprié à cet effet. Pour pallier à cette lacune, la HAAC a créé des antennes régionales qui sont dirigées soit par ses agents soit par des correspondants locaux qui remontent des informations au niveau de la « centrale » concernant des dérapages dans le traitement de l'information ainsi que la mise en œuvre de la liberté d'expression de la part des organes de presse.

A cela, il faut ajouter une autre difficulté relative au contrôle des radios communautaires dont le nombre est assez important² et qui, dans nombre de cas, appartiennent aux hommes politiques. Ainsi, ces radios apparaissent comme des instruments de propagande électorale et courent sans cesse le risque de traiter l'information avec impartialité. Dans ces conditions, le rôle de la HAAC n'est pas toujours aisé surtout qu'en raison de sa dépendance financière vis-à-vis de l'Etat, elle est parfois taxée à tort d'être souple à l'égard des médias publics

2.4. Sur le déroulement des opérations de vote

Les opérations de vote se sont déroulées dans le calme en dépit de quelques flottements constatés dans l'organisation des bureaux de vote, notamment à leur ouverture. En effet, nombre de ces bureaux ont ouvert avec un retard se situant entre 20 minutes (Centre de vote de Menontin) et une heure (Centre de vote d'Agla). Les retards constatés étaient liés, en partie, à la livraison tardive du matériel électoral. Par exemple dans la commune de Thaourou (Parakou), nombre de bureaux de vote n'ont pas reçu les listes électorales à temps et ce n'est que vers 13 heures que les opérations électorales y ont commencé. Aussi, dans certains cas, la liste électorale devant permettre aux électeurs de s'assurer de leur rattachement aux bureaux pour y exercer leur droit de vote, était, soit, non affichées soit simplement étalée à même le sol; de telle sorte qu'il n'était pas aisé aux électeurs de les consulter.

Néanmoins, les pouvoirs publics ont rendu plus accessibles les lieux de vote en choisissant les édifices publics (écoles), qui étaient aussi, dans nombre de cas, les centres d'inscription des électeurs. Toutefois, les membres de la mission francophone qui se sont déployés au nord du pays ont relevé que certains bureaux de vote étaient situés loin des domiciles des électeurs (5 à 7 km) ; ce qui a été un facteur de découragement pour ces derniers. Aussi, l'absence d'éclairage dans les salles de classe des écoles choisies a été une source de difficulté notamment dans le travail de dépouillement des bulletins. Par ailleurs, certaines salles (Centre de Loisir d'Agla à Cotonou) ont été conçues, en raison de leurs dimensions, pour abriter 5 à 6 bureaux dans un même espace; sans tenir compte des problèmes de commodité que ce choix pourrait entraîner notamment au moment du dépouillement.

En ce qui concerne le matériel électoral, il était généralement de bonne qualité et en quantité suffisante. Cependant, dans certains bureaux de vote, l'absence de tampons spécialement conçus pour le choix du candidat sur le bulletin unique par l'électeur a obligé les agents électoraux à permettre, pour cette opération, l'utilisation du cachet de la CENA. Dès lors s'est posé la question de la validité de ces bulletins des électeurs qui n'avaient d'autres choix que d'utiliser le cachet de la CENA inapproprié pour un tel usage. Par ailleurs, dans certaines localités visitées par les membres de la délégation francophone, et notamment à Tchaourou, les présidents des bureaux de vote concernés ont signalé le manque de quelques matériels sensibles tels que les registres de vote par dérogation, les cahiers d'observation pour les membres des bureaux, les calculatrices, les scellés pour urnes, les lampes et les piles.

La composition des bureaux de vote respectait les prescriptions de la loi électorale et ces bureaux étaient généralement complets. Cependant, dans certains d'entre eux, tous les candidats n'étaient pas représentés. Ce défaut de représentation des candidats, notamment de l'opposition, aurait pu être source de difficulté notamment en ce qui concerne l'établissement des procès verbaux. Mais les membres des bureaux ont su surmonter cet

² Il y aurait au Bénin 153 organes de presse en activité dont 70 stations de radios et 5 stations de télévision.

obstacle, dans un esprit de convivialité, en prenant à témoin les électeurs présents sur place au moment de l'ouverture des bureaux de vote.

2.5. Sur les opérations postélectorales et les résultats des élections

Selon la loi électorale du Bénin, le dépouillement des résultats du scrutin se déroule dans les bureaux de vote en présence des représentants des candidats et affichés sur place. A cet effet, la CENA doit publier les grandes tendances au fur et à mesure que les résultats lui parviennent, avant que la cour constitutionnelle proclame les résultats.

Dans le cadre de l'élection présidentielle du 13 mars 2011, les opérations de dépouillement ont eu lieu effectivement dans les bureaux, en présence des délégués des candidats dans le cas où ils étaient représentés. Aucun incident majeur n'a été signalé à cette étape du processus électoral bien que dans certaines zones, la tension était quelque peu perceptible chez les électeurs qui attendaient impatiemment les résultats de leur lieu de vote. Il faut signaler également que la Cour constitutionnelle a déployé des représentants sur le terrain pour qu'ils puissent relever et lui communiquer les résultats obtenus dans les bureaux de vote. C'est d'ailleurs sur la base de ses propres informations qu'elle a annoncé, le 20 mars 2011, les résultats provisoires obtenus sur l'ensemble des bureaux de vote du territoire national. Ces résultats ont donné gagnant, dès le premier tour du scrutin, le candidat Yayi Boni avec 53,01% des suffrages exprimés. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a en effet déclaré, conformément à l'article 45, alinéa 1^{er} de la Constitution, que le vainqueur avait obtenu 1 579 550 voix et qu'à cet effet, « il a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés requise pour être proclamé élu ».

Contre ces résultats, et comme le prévoit la Constitution, la Cour constitutionnelle a été saisie de six (6) recours dont trois (3) émanant des candidats à l'élection présidentielle et trois (3) autres des citoyens béninois. En ce qui concernant les requêtes des candidats à l'élection présidentielle, l'une porte sur une rectification des résultats en faveur du requérant Yayi Boni, tandis les deux autres sont des demandes en annulation des résultats provisoires annoncés par la Cour. Dans ce dernier cas de figure, Abdoulaye Bio Tchané et Andrien Houngbédji se fondent sur certaines irrégularités qui, selon les requérants, devraient conduire à l'annulation des résultats provisoires et dont à la reprise de l'élection présidentielle. Parmi les anomalies invoquées l'on peut relever :

- L'absence d'une liste électorale fiable prenant en compte toutes les personnes en âge de voter (Houngbédji);
- L'absence d'une liste précise de bureaux de vote (Houngbédji) et existence de bureau de vote fictifs (plus de 400 selon Tchané) ;
- Abus d'usage du vote par dérogation ;
- Transmission hors délais des cantines non scellés ;
- Utilisation des moyens de l'Etat pour la campagne du candidat de la majorité (Tchané) ;
- Désorganisation à dessein des opérations électorales (Tchnaé).

Disposant légalement de dix (10) jours pour vider le contentieux, la Cour constitutionnelle a eu besoin finalement de quatre jours pour vérifier les informations portées à sa connaissance par les requérants, analyser leurs prétentions respectives et rendre l'arrêt permettant de connaître le candidat qui, pour les cinq années à venir, présidera aux destinées du Bénin. Ainsi, a décidé la Cour, considérant qu'il résulte de tout ce qui est contenu dans son arrêt du 29 mars 2011, « rejette les recours des candidats Boni Yayi, Abdoulaye Bio Tchané, et Adrien Houngbédji.....Proclame définitivement élu Président de la République, Monsieur Yayi Boni.....Dit que conformément à l'article 47 alinéa 2 de la Constitution et au serment prêté

le 06 avril 2006, le mandat du Président de la République en exercice expire le 05 avril 2011 à minuit... ».

Il faut dire que cette décision, bien que revêtue de l'autorité de la chose jugée et, en principe insusceptible de recours, a fait l'objet de contestation de la part des candidats malheureux à l'élection présidentielle qui entendent recourir à d'autres moyens pour faire valoir leur prétention. L'évolution politique béninoise au cours des tous prochains mois permettra de savoir si l'élection présidentielle du 13 avril 2011 contribuera en l'enracinement de la démocratie et l'approfondissement de la vie politique apaisée dans ce pays membre de l'OIF.

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION FRANCOPHONE

3.2. A l'égard des autorités béninoises

- **Sur la LEPI:** La mise en œuvre de la liste électorale permanente informatisée a été l'une des principales difficultés enregistrées dans la mise en œuvre du processus électoral. Mais, en dépit de ces difficultés, la LEPI reste, de l'avis de la classe politique béninoise, dans son ensemble, un instrument nécessaire à la consolidation de la démocratie au Bénin.

A cet effet, la mission francophone recommande à la MIRENA et à la CPS de poursuivre le travail d'informatisation de la liste électorale, qui devrait être précédé d'un audit impartial et transparent, de manière à y intégrer toutes les personnes en âge de voter.

- **Sur l'adoption des textes et la mise en place de l'administration électorale:** L'élection présidentielle de mars 2011 aura été marquée également par quelques difficultés dans l'organisation matérielle du scrutin. Ces difficultés étaient liées en partie par des retards dans le processus d'adoption des textes et de mise en place de la CENA.

A cet égard, il est souhaitable que les pouvoirs publics en charge de l'organisation des élections au Bénin, en concertation avec les partis politiques, ouvrent une réflexion sur les modalités de codification de l'ensemble des textes applicables aux élections, de manière à éviter que chaque élection organisée au Bénin continue d'être tributaire d'une nouvelle loi dont l'adoption peut prendre du retard. Aussi, se fondant sur les recommandations du séminaire de décembre 2008 sur les structures électorales africaines, organisé par l'OIF à Cotonou, en partenariat avec le gouvernement béninois, les autorités béninoises gagneraient à trouver les voies et moyens pour la mise en place d'une administration électorale pérenne, dotée d'une personnalité morale et justifiant d'une autonomie budgétaire et fonctionnelle.

- **Sur le financement des campagnes électorales:** L'élection présidentielle du 13 mars 2011, comme nombre de consultations organisées dans l'espace francophone, notamment en Afrique subsaharienne, a mis en relief les disparités dans les moyens dont disposent les candidats à la magistrature suprême. Ces déséquilibres ont été aggravés par l'absence de subventions de l'Etat au profit de ces derniers. A cet égard, il serait souhaitable que le Bénin, s'inspirant de l'expérience de certains autres pays membres de l'OIF, puisse étudier les modalités de mise en place d'un système de financement public des campagnes électorales, bénéficiant notamment aux candidats les moins fortunés, pour une démocratie équilibrée.

- **Sur la gestion des opérations électorales**

L'une des difficultés enregistrées dans la mise en œuvre du processus électoral au Bénin à l'occasion de l'échéance de mars 2011 aura été sans doute ces dysfonctionnements des bureaux de vote liés notamment à la livraison tardive du matériel électoral. A cet égard, la

Mission francophone recommande aux autorités en charge de la gestion des opérations électorales de veiller à l'avenir à :

- Mettre le matériel électoral à temps à la disposition des CEC et des CEA ;
- Rapprocher davantage les bureaux de vote des domiciles des électeurs ;
- Veiller à ce que les listes électorales correspondantes soient affichées devant chaque bureau de vote de manière à rendre aisée leur consultation par les électeurs.

3.2. A l'endroit des instances de la Francophonie

● **La coopération avec le Bénin en matière électorale:** L'OIF accompagne le Bénin, pays membre de l'Organisation, depuis l'ouverture de la transition démocratique intervenue dans ce pays au début des années 1990. Cet accompagnement s'est traduit, depuis, lors par l'observation des pratiques électorales et par des actions tendant au renforcement des capacités des acteurs et des institutions du processus électoral.

Dans cette dynamique, il serait souhaitable que l'OIF poursuive cet accompagnement pour le Bénin, qui appartiendrait à cette catégorie de pays francophones où des progrès notables ont été réalisés en matière d'organisation des élections, mais qui pour qui l'assistance électorale est capitale.

● **L'observation permanente des pratiques de la démocratie des droits et libertés**

L'élection présidentielle du 13 mars 2011 au Bénin a montré, une fois de plus, que l'élection politique est, certes, un exercice démocratique mais aussi un moment de confrontation opposant les acteurs du processus électoral.

Dans un tel contexte, et pour faciliter la mise en œuvre du Chapitre V de la Déclaration de Bamako, qui recommande au Secrétaire général de la Francophonie de se tenir informé en permanence sur la situation des droits de l'homme dans l'espace francophone, l'OIF doit y maintenir sa posture de veille de manière à déceler à temps dans cet Etats membre les germes probables d'une potentielle crise pouvant remettre en cause les acquis engrangés par le Bénin depuis 1990.