

La Commission Électorale Nationale Autonome (CENA)

Dans l'exécution de ses tâches, le Ministère de l'intérieur opère sous le contrôle et la supervision de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), créée en 2005. La CENA est gardienne de la loi électorale, chargée d'en assurer le respect par toutes les parties prenantes au processus électoral, aussi bien le Ministère de l'intérieur, les préfets et les sous-préfets que les partis politiques et les candidats.

Le statut de la CENA

La CENA est un organisme administratif autonome disposant de la personnalité juridique. Elle n'est pas et n'a pas vocation à être indépendante du pouvoir exécutif puisque ses membres sont tous nommés par décret présidentiel. Elle est cependant susceptible d'apporter une forme de regard extérieur à la sphère gouvernementale, n'étant pas subordonnée à quelque ministère que ce soit, y compris le Ministère de l'intérieur.

La composition de la CENA

Ses 12 membres sont nommés par le Président de la République parmi des « *personnalités indépendantes (...) connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité* » (Article L.7). Ils sont nommés pour une durée de 6 ans (et renouvelables par tiers tous les 3 ans). Le fait est cependant qu'au moins quatre des membres actuels seraient en place depuis plus de 6 ans¹⁸. Le Président de la CENA est lui-même en poste depuis 2009. Cet état de fait est un facteur supplémentaire de dépendance des membres de la CENA vis-à-vis du pouvoir exécutif. Actuellement, quatre femmes figurent parmi les membres de la CENA.

Les prérogatives de la CENA

La CENA n'organise pas les élections mais est chargée d'en « contrôler et superviser » les opérations. Elle dispose de larges compétences d'attribution pour superviser l'ensemble des différentes étapes de la préparation et du déroulement des opérations électorales. Elle est omniprésente tout au long du chronogramme de l'élection, le Code électoral lui assignant un rôle de validation ou de double validation de l'ensemble des opérations impliquées dans la préparation et l'organisation des élections.

Le jour du scrutin, elle déploie des milliers de superviseurs (dans chaque lieu de vote) et de contrôleurs (dans chaque bureau de vote) qui disposent de larges pouvoirs de supervision et de contrôle avant et pendant le scrutin (plus de 20.000 superviseurs/contrôleurs ont été déployés pour les élections présidentielles de 2019).

Elle est présente dans toutes les commissions en charge de d'inscrire les électeurs, de distribuer leurs cartes et de décider de la répartition des bureaux de vote. Elle approuve les listes des membres des bureaux de vote. Elle a un représentant dans chaque bureau de vote qui reçoit copie du procès-verbal des opérations de vote et fait partie du convoi transmettant le procès-verbal à la commission en charge d'établir les résultats au niveau du département. Elle est représentée dans les commissions départementales centralisant les résultats et dans la commission nationale qui proclame les résultats provisoires de l'élection. La CENA a également un rôle d'information du public et d'éducation civique.

L'étendue de ses prérogatives ne reflète pas cependant la réalité de ses pouvoirs. La CENA souffre en premier lieu d'un malentendu. Elle n'a pas été conçue comme une institution indépendante qui serait chargée d'organiser les élections mais comme un organe administratif autonome doté de pouvoirs de supervision. Il n'en demeure pas moins qu'elle suscite des attentes qui outrepassent ce que son statut lui permet de faire. Cela dit on constate qu'elle ne dispose pas de l'intégralité des moyens de son autonomie. Comme relevé ci-dessus, certains de ses membres, parce qu'actuellement hors mandat, ne disposent plus du privilège de l'inamovibilité (durant leur mandat légal), élément protecteur de leur

¹⁸ Le premier renouvellement d'un tiers des membres a eu lieu en septembre 2011, puis en juillet 2015 (avec près de 10 mois de retard sur l'échéance légale). Un troisième renouvellement aurait dû intervenir en juillet 2018 mais cela n'a pas été le cas. Un nouveau membre a été nommé en octobre 2018 en remplacement d'un membre décédé. Ancien ambassadeur à la retraite, ayant présidé en mai 2018 la Commission ad hoc chargée d'étudier les incidences de la révision constitutionnelle sur le Code électoral, il a succédé à un membre considéré comme le représentant de la société civile de sorte qu'actuellement, celle-ci n'est plus représentée au sein de la CENA.

statut, leur révocation pouvant intervenir à tout moment et l'extension indéfinie de leur mandat les plaçant de fait dans une position de vulnérabilité incompatible avec l'autonomie qu'exige l'exercice de leurs fonctions.

Dans ces conditions, bien que disposant de prérogatives importantes, la CENA n'est pas en capacité d'en faire plein usage, comme le lui permet pourtant le Code électoral. Par ailleurs, la loi elle-même crée une expectative qui ne peut qu'être déçue dans la pratique, comme lorsqu'elle accorde à la CENA des pouvoirs d'injonction et de dessaisissement des autorités administratives défailtantes, pouvoirs qui ne semblent pas pouvoir être employés dans la pratique du fait des dispositions d'autres textes s'appliquant au droit commun des procédures administratives et que pour rendre possible l'usage de ses pouvoirs, il faille amender ces textes.

Enfin, selon le Code électoral la CENA dispose d'un budget autonome sous la forme de crédits propres, inscrits annuellement dans la loi de finances et lui étant affectés. Dans la pratique cependant, ses crédits ne sont pas directement mis à sa disposition, ce qui relativise son autonomie budgétaire et qui s'est traduit par des difficultés en termes de planification budgétaire et surtout par des retards dans l'allocation des fonds, ce dont ont souffert tout particulièrement les Commissions Électorales Départementales Autonomes (CEDA).

La CENA n'est pas en position et en capacité de réaliser le potentiel que la loi place en elle. Elle apparaît à la fois omniprésente et trop effacée pour avoir un impact réel. Elle ne communique pas ou de manière marginale et ne rend compte qu'a posteriori. Elle ne joue pas le rôle d'alerte qui pourrait être le sien, se plaçant plutôt dans l'ombre de l'administration, prenant part à la résolution des crises, comme cela fut le cas lors des élections législatives de juillet 2017, mais sans prendre l'initiative de les prévenir. A noter cependant que les rapports d'activités qu'elle rend publiques au cours des trois mois qui suivent chaque élection sont informatifs et contiennent un certain nombre de recommandations techniques dont certaines ont été prises en considération¹⁹.

Les démembrements locaux de la CENA

Les CEDA sont les démembrements de la CENA dans chacun des 45 départements que compte le pays. Les CEDA comprennent cinq membres (dont un Président) nommés par le Président de la CENA après approbation de l'Assemblée générale de la CENA. Elles ne sont pas permanentes comme l'est la CENA au niveau national. Si leurs présidents restent en place, les autres membres ne sont « réactivés » qu'à chaque période électorale. La procédure de nomination prévue dans le Code électoral n'est en réalité pas renouvelée à chaque élection et dans la pratique, ce sont les mêmes membres qui sont reconduits tacitement d'élection en élection, à quelques exceptions près.

La CENA dispose également de structures à l'étranger, appelées Délégations extérieures de la CENA (DECENA) et composées de quatre membres dont trois sont nommés par le Président de la CENA (après approbation de l'Assemblée générale de la CENA), le quatrième étant un agent de l'Ambassade ou du Consulat (qui siège comme secrétaire général de la DECENA). La procédure de nomination n'est pas davantage effective pour les membres de ses DECENA, sauf bien entendu pour les nouvelles DECENA.

Le rôle des CEDA est tributaire du contexte local et notamment de la nature de leur relation avec les autorités locales qui varie selon le département, de sorte qu'aucune appréciation globale ne peut être portée sur leur performance. On peut cependant constater qu'elles ont, dans l'ensemble, bénéficié de la confiance des acteurs du processus électoral, y compris des représentants des partis politiques. La suspicion qui peut éventuellement affecter les relations de ces derniers avec les autorités administratives ne s'est que rarement étendue aux membres des CEDA. Toutefois, les attentes sont peu élevées, ce qui minore d'emblée tout possible désappointement.

¹⁹ A la suite des élections législatives de 2017, la CENA avait évoqué ses inquiétudes au sujet de l'utilisation des ordres de mission. Sa recommandation a été suivie d'effet et des dispositions ont été prises pour l'élection présidentielle afin d'accroître la transparence dans l'utilisation des ordres de mission.