UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR

ECOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES, ECONOMIQUES ET DE GESTION
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

THESE DE DOCTORAT

Formation doctorale: Institutions publiques et privées / Formation Etat

Présentée par : Meïssa DIAKHATE

L'EMERGENCE DU DROIT ELECTORAL DANS LES ETATS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE. LES CAS DU BENIN, DU MALI ET DU SENEGAL

Soutenue le 08 décembre 2012 devant le jury composé de :

Président :	**Monsieur Babacar GUEYE**, Professeur titulaire de Droit public et de Science politique à l'Université Cheikh Anta Diop
Rapporteurs :	**Monsieur Augustin LOADA**, Professeur titulaire de Droit public et de Science politique à l'Université Ouaga 2, Burkina Faso
	Monsieur Alioune SALL, Professeur titulaire de Droit public et de Science politique à l'Université Cheikh Anta Diop
Examinateur(s):	**Monsieur Saïdou Nourou TALL,** Maître de Conférences agrégé de Droit public et de Science politique à l'Université Cheikh Anta Diop
Directeur de thèse :	**Monsieur Ismaïla Madior FALL**, Maître de Conférences agrégé de Droit public et de Science politique à l'Université Cheikh Anta Diop

« L'Université Cheikh Anta Diop n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

Je tiens particulièrement à exprimer ma reconnaissance et ma considération sincères à mon Directeur de thèse, Monsieur Ismaïla Madior Fall, pour son admirable générosité d'esprit.

En guise de témoignage de profonde gratitude à mes parents et de sincères remerciements à ma chère famille.

SOMMAIRE

Introduction 9
1re partie / L'encadrement juridique des élections 65
Titre 1. L'assise normative du droit électoral 67
Chapitre 1. L'environnement juridique international des élections 68
Chapitre 2. Le droit électoral interne 118
Titre 2. Le régime juridique du suffrage 155
Chapitre 1. Le pouvoir de suffrage 158
Chapitre 2. Le droit du suffrage 209
Conclusion de la première partie 259
2e partie / L'effectivité du droit électoral 260
Titre 1. Les implications institutionnelles du droit électoral 262
Chapitre 1. L'existence d'une administration électorale 263
Chapitre 2. La formation d'une justice électorale 305
Titre 2. Les implications politiques du droit électoral 358
Chapitre 1. La démocratisation des processus électoraux 360
Chapitre 2. La démocratisation des institutions représentatives 410
Conclusion de la deuxième partie 446
Conclusion générale 447

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACC	Alliance pour la Convergence et le Changement
ADEMA	Alliance pour la Démocratie au Mali
AFJB	Association des Femmes Juristes du Bénin
AFriMAP	African Governance Monitoring & Advocacy Project
AFSP	Association française de Science politique
AG	Assemblée générale
AIDC	Académie internationale de Droit constitutionnel
AJDA	Actualité juridique de Droit administratif
AJ/PADS	And Jëf / Parti africain pour la Démocratie et le Socialisme
ALCRER	Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
AN-RM	Assemblée nationale- République du Mali
AOF	Afrique occidentale française
APEM	Appui au Processus électoral au Mali
ARD	Alliance pour la République et la Démocratie
ASSODIV	Association pour le Développement des Initiatives villageoises
BARA	Bloc des Alternatives pour le Renouveau africain
BDIA	Bloc démocratique pour l'Intégration africaine
BDS	Bloc démocratique sénégalais
BMS	Bloc des Masses sénégalaises
CA 2000	Coalition pour l'alternance en 2000
CADHP	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CDP/GG	Convention des Démocrates et des Patriotes/Garaap-Gi
CE	Conseil d'Etat
CEAN	Centre d'Etude d'Afrique noire
CEDA	Centre d'Édition et de Diffusion africaine
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CELHTO	Centre for Linguistic and Historical Studies by Oral Tradition
CENA	Commission électorale nationale autonome
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CERAP	Centre de Recherche et d'Action pour la Paix
CERCP	Centre d'Etudes et de Recherches constitutionnelles et politiques
Chap.	Chapitre
CHEAM	Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie modernes
CIJ	Cour internationale de Justice
CNID	Comité national d'Initiative démocratique
CODESRIA	Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences sociales en Afrique
CRDI	Centre de Recherches pour le Développement international
CREDILA	Centre de Recherche, d'Etude et de Documentation sur les Institutions et les Législations africaines
CREPOS	Centres de Recherche sur les Politiques sociales
CSSDCA	Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique
CURAPP	Centre universitaire de Recherches administratives et politiques de Picardie
DAF	Direction de l'Automatisation des Fichiers
DGE	Direction générale des Elections
DHDC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

DHPD	Droits de l'Homme, Paix et Développement
Dir.	Sous la direction de
Dr	Docteur
DUDH	Déclaration universelle des Droits de l'Homme
EDJA	Editions juridiques africaines
EHESS	Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales
EJA	Editions juridiques Associées
El.	Election
FAL	Front pour l'Alternance
FAMA	Front africain pour la Mobilisation et l'Action
FNS	Front national sénégalais
FORS	Front des Organisations de la Société civile
FSD/BJ	Front pour le Socialisme et la Démocratie/Benno Jubël
GERDDES	Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Démocratie et le Développement économique et social en Afrique
GIDEPPE	Groupe international de Diffusion et de Publication de Presse économique
IAD	Institut africain pour la Démocratie
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDEE	Institut pour le Développement et les Echanges endogènes
IDH	Institut des Droits de l'Homme et de la Promotion de la Démocratie
IDHP	Institut international des Droits de l'Homme et de la Paix
IEP	Institut d'Etudes politiques
IFAN	Institut fondamental d'Afrique noire
IIDH	Institut international des Droits de l'Homme
IPAO	Institut Panos Afrique de l'Ouest
JORB	Journal officiel de la République du Bénin
JORM	Journal officiel de la République du Mali
JORS	Journal officiel de la République du Sénégal
LBE	Le Bénin émergent
LD/MPT	Ligue démocratique/Mouvement pour le Parti du Travail
LEPI	Liste électorale permanente informatisée
LGDJ	Librairie générale de Droit et de Jurisprudence
LO.	Loi organique
LPA	Les Petites Affiches
MADI	Mouvement africain pour la Démocratie et l'Intégration
MATCL	Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales
MIRIA	Mouvement pour l'Indépendance, la Renaissance et l'Intégration africaine
MPR	Mouvement patriotique pour le Renouveau
MSU	Mouvement pour le Socialisme et l'Unité
NDI	National Democratic Institute for International
NEA	Nouvelles Editions africaines
NEAS	Nouvelles Editions Africaines du Sénégal
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
N°	Numéro
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
ONEL	Observatoire national des Elections
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
P.	Page

PADEG	Programme d'Appui à la Consolidation du Processus démocratique, l'Etat de droit et la Bonne Gouvernance
PAI	Parti africain de l'Indépendance
Par.	Paragraphe
PARENA	Parti pour la Renaissance nationale
PASJ	Parti Africain pour la Solidarité et la Justice
P-CTSP	Le Président du Comité de Transition pour le Salut du Peuple
PDJ	Parti pour la Démocratie et la Justice
PDS	Parti démocratique sénégalais
PDS-R	Parti démocratique sénégalais/Rénovation
PEI	Parti écologiste pour l'Intégration
PIDS	Parti de l'Indépendance, de la Démocratie et de la Solidarité
PIT	Parti de l'Indépendance et du Travail
PLP	Parti pour la Libération du Peuple
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PP.	De la page … à la page …
PPS	Parti populaire sénégalais
PRA	Parti du Regroupement africain
PRD	Parti du Renouveau Démocratique
PRDDM	Parti pour la Révolution et le Développement démocratique du Mali
PRPB	Parti de la Révolution populaire du Bénin
PS	Parti socialiste
PSP	Parti progressiste soudanais
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUR	Publications de l'Institut universitaire André Ryckmans
RACE	Recensement administratif à Caractère électoral
RADDHO	Rencontre africaine pour la Défense des Droits de l'Homme
RADI	Réseau africain pour le Développement intégré
RADIC	Revue africaine de Droit international comparé
RAMAT	Rassemblement malien pour le Travail
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit international
RDA	Rassemblement démocratique africain
RDL	Rassemblement des Démocrates libéraux pour la Construction nationale
RDP	Revue du Droit public
RDP	Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès
RDPSP	Revue du Droit public et de la Science politique
RDS	Rassemblement pour le Développement et la Solidarité
RDT	Rassemblement pour la Démocratie et le Travail
Rec.	Recueil
RECODED	Réseau Communication-Développement en Afrique
Res.	Résolution
RFDA	Revue française de Droit administratif
RFDC	Revue française de Droit constitutionnel
RFSP	Revue française de Science politique
RENA	Recensement électoral national approfondi
RIDC	Revue internationale de Droit comparé
RIPAS	Revue des Institutions politiques et administratives du Sénégal
RJPIC	Revue juridique et politique. Indépendance et Coopération
RND	Rassemblement national démocratique

RPM	Rassemblement Pour le Mali
SADI	Solidarité africaine pour le Développement et l'Indépendance
SAP/CENA	Secrétariat administratif permanent de la CENA
SCAC	Service de Coopération et d'Action culturelle
Sect.	Section
UA	Union africaine
UCAD	Université Cheikh Anta Diop
UDD	Union pour la Démocratie et le Développement
UDF	Union pour la Démocratie et le Fédéralisme / mboolomi
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UFDP	Union des Forces démocratiques pour le Progrès
UGB	Université Gaston Berger
ULB	Université libre de Bruxelles
UN	Union fait la Nation
UNEAD	United Nations Electoral Assistance Division
UNTM	Union nationale des Travailleurs du Mali
UPS	Union progressiste sénégalais
URD	Union pour le Renouveau démocratique (Sénégal)
URD	Union pour la République et la Démocratie (Mali)
US-RDA	Union soudanaise – Rassemblement démocratique africain
Vol.	Volume

Introduction

Une réflexion sur l'émergence du droit électoral ne saurait présenter un intérêt scientifique en dehors des bases épistémologiques du droit constitutionnel général. En effet, après s'être affranchi du dilemme de connexité, le droit constitutionnel s'est doté d'une structure scientifique sous-tendue par un ensemble de mécanismes institutionnels, de principes et de lois orientés par des concepts finalisés. Au vu de sa cohérence interne, de sa logique propre et de sa spécificité méthodologique, le droit constitutionnel s'est révélé comme une discipline dotée d'une consistance scientifique et, par conséquent, libre de toute conceptualisation tutélaire. Cependant, la complexité des données juridiques, en considération de la contingence des institutions sociales, a provoqué un schisme à l'origine d'une insularité de la discipline. Par conséquent, il y a lieu de constater un mode de production du droit constitutionnel consacrant inéluctablement la sectorisation de la matière. Ce procédé, concomitant à la constitutionnalisation des branches du droit, a fini de porter sur les fonts baptismaux un droit spécifique appelé *''droit électoral''*, en tant que droit dérivé du droit constitutionnel mais pouvant être valablement investi par la curiosité scientifique.

Ce qui reste vrai, c'est que l'humanité est perpétuellement en voie de recherche d'une démocratie de l'ordre de l'idéal. Jusqu'ici, les expériences révèlent des degrés dans l'expression de la démocratie sur le fondement de la conception factuelle de la volonté générale propre à chaque ordre politique. Analysant ce phénomène, Alexis de Tocqueville fait remarquer : *« La volonté nationale est un des mots dont les intrigants de tous les temps et les despotes de tous les âges ont le plus largement abusé. Les uns en ont vu l'expression dans les suffrages achetés de quelques agents au pouvoir ; d'autres dans les votes d'une minorité intéressée ou craintive ; il y en a même qui l'ont découverte toute formulée dans le silence des peuples, et qui ont pensé que du fait de l'obéissance naissait pour eux le droit de commander. »*[1].

[1] A. de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Tome II, Paris, Gallimard, 1961, p. 106.

Si l'élection est véritablement libre et sincère, elle oblige les autorités à rendre des comptes au peuple et assortit cette reddition des comptes de la sanction la plus forte : l'élimination du pouvoir. Pour Maurice Duverger, *« la peur de l'électeur est, pour les gouvernants, le commencement de la sagesse »* [2]. Ce qui permet de situer les preuves de la démocratie[3] sur le fondement de l'existence d'élections libres et régulières. Par l'élection, le peuple se donne les représentants de son choix et donc se gouverne. Au fond, la démocratie, dans sa conception libérale, suppose l'existence d'un système politique caractérisé par des élections régulières, libres, équitables et transparentes par lesquelles des hommes politiques prétendent à l'exercice de l'autorité de la souveraineté de l'Etat au nom des droits du suffrage universel des citoyens et des droits politiques et civils garantis.

A la suite du travail pionnier de Robert Dahl[4], il est alors possible de privilégier l'existence d'une compétition réelle et d'une participation effective pour asseoir la validité de toute définition de l'élection. Dans l'absolu, l'élection constitue la source de légitimation de l'autorité politique.

---

[2] M. DUVERGER, *Les régimes politiques*, PUF, 1961, p. 52.

[3] Sur la base d'approches historique et lexicologique, Hélène Desbrousses-Peloille a bien voulu apporter des précisions relativement aux connotations et valeurs d'emploi de la *« démocratie »*. Elle avance l'idée que *« on observe (…) selon les époques, les situations, l'usage, l'évolution des institutions, selon les âges, l'activité sociale, les présupposés ou visées propres des locuteurs, des registres de langage faisant varier le contenu des notions sur un très large spectre »*. Par ce travail, elle est amenée à comprendre que les questions sur les représentations de *« démocratie »* ont été formulées à la suite de celles portant sur la *« république »*, induisant de prime abord une mise en relation entre les deux notions. Les mises au point réalisées permettent de constater que les identités établies par l'intermédiaire d'une équivalence sémantique supposée, ou du fait de l'indissociabilité des repères posés ont trait à la notion de souveraineté populaire ou de forme de gouvernement. Il reste entendu que les représentations de la *''démocratie''* et de la *''république''* ne sont pas superposables bien que des zones de recouvrement existent entre les champs notionnels des deux mots. D'une part, la place accordée à la liberté d'expression est commune et, d'autre part, le mot *peuple* se situe au point de jonction des deux aires. Bien entendu, la *''démocratie''* se manifeste en tant que forme politique se développant dans le cadre de *république* (et plus rarement de monarchie parlementaire) dont elle constitue une modalité, avec un accent porté sur les processus ascendants d'expression, exprimant l'origine populaire de la souveraineté: libre discussion, formulation des idées minoritaires n'excluant pas l'application d'une règle majoritaire supposant l'existence d'objets communs. La relation entre les modalités de manifestation de la démocratie dans la société et l'organisation politique d'Etat suggère l'émergence de *démocratie* qui constitue tout à la fois une forme d'Etat déterminant le siège de la souveraineté et une forme spécifique de gouvernement reflétant une manière d'exercer le pouvoir. H. DESBROUSSES-PELOILLE, « Représentations de ''République'' et ''Démocratie'', *RFSP*, décembre 1984, pp. 1211-1235. Voir également A. ROSS, « Qu'est-ce que la démocratie », *RDPSP*, 1950, pp. 29-42.

[4] Voir R. DAHL, *De la démocratie* (traduit de l'américain par Monique Berry), Paris, Nouveaux Horizons, 2001, pp. 35-60.

En se fondant sur le registre d'intelligibilité de la démocratie, il est établi que l'autorité est toujours conditionnelle. Ainsi, elle est soumise à une revalidation à intervalles réguliers. Un pouvoir démocratique est toujours comptable et se décline avec des règles d'autonomie, de représentation et de pluralisme.

C'est ainsi que, en rapport avec le contexte international, la volonté de démocratisation s'est ancrée dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Ce qui suppose *a priori* que nul ne soit exclu de la vie politique et que l'équilibre institutionnel soit préservé à travers des élections libres et régulières, un appareil judiciaire indépendant garant de l'Etat de droit, une presse libre et indépendante, une opposition crédible et respectée, un contrôle réel des autorités civiles sur les forces armées et une société civile dynamique. Ce nouvel élan est théorisé sous l'expression de *démocratisation* qui s'entend comme *« le procédé par lequel tente de s'établir un mode de gouvernement proposant aux citoyens des possibilités de contester les choix politiques et de participer, de manière effective, à la vie politique. Elle organise une géographie institutionnelle et comportementale dans laquelle une expression plurielle, des procédures électorales et l'obligation, pour l'Exécutif, de rendre compte entre les élections (…) doivent trouver des ancrages solides. »* [5]. On ne saurait parvenir à un tel équilibre politique sans une alternance pacifique et conforme à la Constitution. C'est pourquoi, hors des systèmes de démocratie occidentale, l'étude des élections fonde d'abord une préoccupation heuristique. Ce choix est un pari à défendre face à des critiques qui avancent, non sans arguments sérieux, que le vote en Afrique est une illusion politique, un objet trop facile à identifier voire un non lieu scientifique.

Par ailleurs, au vu de l'importance que les théoriciens et les hommes politiques accordent au droit de suffrage, la démocratie est parfois assimilée à l'exercice du vote. C'est dans ce sillage que Babacar Kanté écrit : *« La démocratie étant par définition un processus, les élections ne peuvent en constituer dès lors qu'un moment. Il importe de saisir ce moment et d'accorder le plus grand intérêt à son observation. Mais, les élections constituent aussi une fête. C'est en effet un des rares moments où la parole est*

[5] M. DIOUF, *Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : Perspectives africaines*, Dakar, CODESRIA, Nouvelles pistes, n° 1/98, p. 9.

restituée au souverain, c'est-à-dire le peuple. A cette occasion, l'Etat, si lointain et froid d'habitude, s'humanise et devient bienveillant, se soumet au libre choix des citoyens qui sont tous égaux dans l'exercice de leur droit de suffrage. »[6].

Cette philosophie politique se traduit dans la croyance en la vertu magique du suffrage universel que Raghvan Yver appelle, de manière phénoménale, une *« illusion de l'arithmétique politique »*[7]. Pratiquement, l'exercice du droit de suffrage a pendant longtemps perdu sa signification, surtout dans le contexte particulier des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Il n'était plus que, en réalité, un moyen pour les dirigeants africains de se perpétuer au pouvoir ou un moyen de légitimation formelle du pouvoir conquis et conservé par la violence[8].

Dès lors, il importe d'accorder une plus grande attention au devenir des élections dans ce contexte. Pour ce faire, il convient de décliner successivement les conditions de réception du droit électoral, de définir les termes du sujet, d'exposer la problématique de l'étude et de déterminer la méthodologie de traitement.

I. Les prémices du droit électoral

L'émergence du droit électoral ne saurait échapper aux procédures d'institutionnalisation sous-tendues par une démarche didactique, c'est-à-dire une succession de périodes d'appropriation et de promotion d'une catégorie politique donnée ainsi que de sa *juridicisation* nourries par la trajectoire historique et l'héritage politique du pays.

[6] B. KANTE, « Les élections présidentielle et législatives du 28 février 1988 au Sénégal », *Annales africaines*, 1989-1990-1991, pp. 163-164.
[7] Cité par P-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, Tome XXVII, Paris, LGDJ, 1978, p. 156.
[8] A titre d'exemple, voir D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997, pp. 70-151.

A l'origine laborieusement réceptionné[9], le droit électoral subit un cycle évolutif essentiellement marqué par l'existence de l'idéologie assimilationniste, caractéristique du système d'idées transplanté par l'entreprise coloniale. On comprend alors la grande satisfaction morale de Monsieur Alain Peyrefitte, alors Garde des Sceaux de la République française, lorsque, en 1980, devant les Ministres de la Justice des Etats de droit d'expression française, il déclarait : *« Ce qui nous réunit aujourd'hui, ce n'est pas une identité politique, ce n'est pas non plus une identité de culture, puisque nous appartenons à des cultures très différentes les unes des autres, c'est ce que nous représentons tous des pays dont le droit est d'expression française, autrement dit nous avons une communauté juridique entre nous. »*[10]. Il renforce ainsi les convictions de Jean Foyer qui, déjà en 1961, utilisant la même expression de *« communauté juridique »*, prédisait que *« les Africains, coulés dans le moule juridique français, imprégnés de nos concepts, de notre terminologie, de nos méthodes de construction juridique, ne perdraient pas l'habitude de sitôt »*[11].

En vertu de l'adage *sicut societas, sicut iuris,* il sera particulièrement réexaminé l'histoire politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, notamment ceux du Bénin, du Mali et du Sénégal. En effet, à l'Indépendance, il s'ensuit, dans ces Etats, la naissance d'un droit électoral monolithique reposant sur une profonde vénération du monisme partisan.

---

[9] A propos de la distinction entre la réception et l'assimilation d'un droit étranger, René David écrit : *« Entre les deux idées d'assimilation et de réception, l'opposition, dans le langage, est nette. L'assimilation est un phénomène naturel, spontané, graduel. La réception, elle, a un caractère quelque peu artificiel : c'est un corps étranger qui est reçu, avec la conscience nette qu'il s'agit d'un corps étranger. L'assimilation est le mot par lequel, dans l'histoire naturelle, on désigne le processus par lequel des aliments nous sustentent et renouvellent notre propre chair ; […]. La loi naturelle est en jeu dans le premier cas, la science et la technique sont à l'œuvre dans l'autre. […] Quoi qu'il en soit, c'est à la réception, ainsi précisée, que l'Association internationale des Sciences juridiques a entendu consacrer plus spécialement ses études actuelles, en particulier parce qu'il s'agit là d'un phénomène plus sensible, plus net, et qui présente un intérêt pratique considérable dans les conditions du monde moderne. ».* R. DAVID, *Droit comparé, droit d'hier, droits de demain,* Paris, Economica, 1982, p. 183. Sur ce point, voir également E. SCHAEFFER, « Aliénation-Réception-Authenticité sur le droit du développement », *Penant*, juillet--septembre 1974, pp. 311-332.

[10] Cité par P.-F. GONIDEC, « Réflexion sur l'Etat et le droit en Afrique », *Penant*, n° 783, janvier-avril 1984, p. 30.

[11] Cité par P.-F. GONIDEC, *op. cit., id.*

Plusieurs arguments ont milité en faveur de son instauration dans la quasi-totalité des Etats, à savoir la perpétuation du système politique traditionnel d'avant l'autorité coloniale (maintien de l'élite arrière-gardiste), l'affermissement des fondements de l'Etat-Nation (administration homogène) et la recherche de conditions favorables au développement. Ainsi, le pouvoir est imprégné d'une conception magique de l'autorité. Le chef de l'Etat peut faire croire qu'il est le messie tant attendu par les populations. Dans ce contexte, les partis uniques sont considérés comme le passage obligé vers le développement économique. En même temps, le multipartisme est perçu comme une rémanence de l'aliénation coloniale. Toute tentative de promouvoir la démocratie est assimilée à un occidentalisme réactionnaire[12]. Sous ce rapport, André Hauriou et Jean Gicquel sont fondés à écrire : *« Alors que les systèmes politiques qui s'attachent par priorité à comprimer la contestation ont pour idéal la société unanime, celle dans laquelle tout le monde pense et agit de la même façon ; l'instrument principal de cette marche à l'unanimité étant, outre la répression des déviants, l'institution du parti unique. »*[13].

En termes identiques, Pierre Lampué commente la démarche des constituants africains. Ainsi, il écrit : *« Ils ont fait valoir que les Etats nouveaux, qui ne correspondent pas toujours à des nations déjà intégrées, à une volonté préexistante dans les esprits, ne pourraient résister aux forces centrifuges des particularismes locaux et ethniques, au ''régionalisme'' ou au ''tribalisme'', que par la force du pouvoir central, c'est-à-dire essentiellement du pouvoir gouvernemental. Ils ont dit aussi que la transformation des conditions économiques nécessaires à des pays encore insuffisamment développés avait pour condition une discipline des activités de production, qui supposait elle-même une action ferme et continue, menée par un pouvoir assuré de la durée. »*[14].

---

[12] Voir D. AGUESSY, « Gestion contemporaine de l'Etat et traditions africaines d'exercice du pouvoir », *in* IAD, *Bonne Gouvernance et démocratie en Afrique*, Editions Démocraties africaines, 1997, pp. 163-185.

[13] A. HAURIOU, J. GICQUEL *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1980, pp. 40.41.

[14] Cité par B. Y. TOURE, *Afrique : l'épreuve de l'Indépendance*, Paris, PUF, 1983, p. 46.

Dans la pratique, le faible consensus et le silence de la majorité ont vite révélé la nature anti-démocratique des institutions. Ni le développement économique, ni la stabilité politique n'ont été réalisés sur le fondement de l'idéologie unificatrice.

Au demeurant, l'histoire des élections s'écrit incontestablement, d'une part, avec le style de politique appliqué au sein des entités territoriales politiques opportunément aménagées par l'Administration coloniale pour son compte telle que l'Afrique occidentale française (AOF)[15] pour les cas du Bénin, du Mali et du Sénégal et, d'autre part, avec les péripéties politiques des premières années d'indépendances. Par ailleurs, l'évolution de la vie politique dans les colonies s'élargit aux mouvements syndicaux ou culturels qui sont souvent les vecteurs progressistes d'idées politiques.

A. L'assimilation par les institutions

Avant la première Guerre mondiale, la vie politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone est liée à l'histoire des quatre communes du Sénégal, *terre de vielles urnes,* et des regroupements territoriaux[16]. Les premières manifestations sont apparues dès 1764 avec le métis Charles Thevenot, désigné premier maire. Sans doute, cela constitue-t-il le début d'une tradition remarquable de la colonie de Saint-Louis dans le domaine de la représentation parlementaire[17]. C'est ainsi que le Sénégal expédie aux Etats généraux de Versailles un cahier de doléances des habitants de Saint-Louis (notables, européens et mulâtres) - qu'on se plaît pourtant à rappeler à tort.

[15] Voir H. BRUNSCHWIG, « L'Afrique occidentale française », *Revue historique*, avril-juin 1968, pp. 379-412.

[16] Le décret du 16 juin 1895 regroupe toutes les possessions françaises de l'Afrique de l'Ouest en une entité dénommée ''Afrique occidentale française'' (AOF). L'AOF est une fédération groupant, entre 1895 et 1958, huit (08) colonies françaises de l'Afrique de l'Ouest, avec l'objectif de coordonner, sous une même autorité, la pénétration coloniale française sur le continent africain. A partir de 1904, le Gouverneur général est dépositaire des pouvoirs de la République française sur toute l'étendue de l'AOF. Voir J. R. de BENOIST, *L'Afrique occidentale française, de 1944 à 1960*, Dakar, NEA, 1982, pp. 12-13.

[17] Voir F. ZUCCARELLI, *La vie politique dans les quatre communes du Sénégal de 1871 à 1914*, Thèse de doctorat, Tome I, Université Paris 1 (Sorbonne-Panthéon), pp. 94-129.

Certes, le 15 avril 1789, partirent de Saint-Louis de « *Très humbles doléances et remontrances des habitants aux citoyens de Saint-Louis* » mais, ce cahier a en fait été rédigé par la bourgeoisie locale formée de la masse des *petits* blancs, des mulâtres et des signares et de quelques nègres libres, propriétaires d'esclaves, tous préoccupés par la suppression de l'exclusivité de la Compagnie du Sénégal sur le commerce de gomme et d'esclaves. Cela ne saurait pourtant justifier un sentiment de fierté nationale car étant aux antipodes de l'idéal de liberté prôné par la Révolution. D'où le constat que « *le document ne fait état que du point de vue des notables, singulièrement métis, enrichis par la traite et qui n'ont qu'un désir, c'est qu'elle continue* »[18]. En somme, rien de très noble dans les termes du Cahier de doléances qui sont pourtant généralement invoqués pour magnifier l'élan de liberté très tôt exprimé par les Sénégalais.

Quelques années plus tard, la députation devient un acquis sous la II^{e} République (1848 - 1879). Le 27 avril 1848, la Révolution accepte l'envoi d'un représentant au Parlement. Jouissant d'un statut spécial unique dans l'empire colonial africain de la France, les habitants des *"Quatre communes*" ont la possibilité de voter lors des élections. Ils peuvent élire des conseillers municipaux et un député ; le gagnant des élections législatives représente les quatre communes au palais Bourbon. Barthélémy Durand Valentin est élu au cours du scrutin des 30 et 31 octobre 1848 pour 1080 voix contre 697 voix pour son concurrent le plus direct, un métropolitain du nom de Bertin du Château. Il est réélu lors des élections du 12 août 1849 pour les ports de Saint-Louis et de Gorée pour 1 319 voix contre 472 à son concurrent, le capitaine du génie Masson. Napoléon III retire ce droit le 2 avril 1852, qui est rétabli le 1er février 1871, puis à nouveau supprimé en 1876 avant d'être rétabli encore par Jules Grévy le 8 avril 1879.

Pour ces élections, il faut avoir vingt ans et être français pour être électeur. Sont cependant dispensés de toute preuve de leur nationalité les habitants de Saint-Louis et de Gorée y résidant depuis cinq ans.

[18] R. BONNARDEL, *Saint-Louis du Sénégal: mort ou naissance ?*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 49.

Il appartient ensuite à son Administration coloniale de préciser les contours du statut juridique du sujet, jusque là mal distingué de celui d'étranger. Le sujet est défini à la fois par sa soumission à la souveraineté de la France et par sa non-participation à cette même souveraineté[19]. Autrement dit, le sujet est un national français qui n'est pas citoyen. Selon René Bilbao, *« on en vient à distinguer la jouissance et l'exercice de la nationalité, à ''dissocier'' de la qualité de national l'exercice des prérogatives qui y sont attachées »*[20]. Sur l'ensemble des colonies, les accessions à la qualité de citoyen sont extrêmement rares avant la première Guerre mondiale et encore très peu nombreuses dans l'entre-deux-guerres. Ainsi pour l'année 1925, il y a eu trente six (36) accessions à la citoyenneté sur la totalité de l'Empire. On peut comparer ce chiffre avec les 11107 naturalisations accordées la même année à des étrangers[21].

Durant cette période, les députés, recrutés dans le cercle restreint des élites[22], sont en général des officiers de la marine nationale ou des mulâtres. La communauté des commerçants bordelais, les dignitaires de l'Eglise et le clan des commerçants locaux se disputent en général les suffrages.

---

[19] C'est la Cour d'Alger qui, par un arrêt du 24 février 1862, dans l'affaire concernant le sieur Aïnos, indigène israélite à qui le Conseil de l'Ordre des Avocats refuse l'inscription au tableau, a théorisé et a systématisé la distinction entre le sujet et le citoyen, en fabriquant ce que l'on a pu appeler une *« monstruosité juridique »*. Le juge considère que le regnicole (habitant naturel d'un royaume, d'un pays, considéré par rapport aux droits dont il peut jouir) du pays conquis revêt, par le seul fait de l'annexion, la nationalité du pays au profit duquel l'annexion est faite. La Cour va ensuite encadrer cette nationalité concédée ; un travail qui va aboutir à la création d'une nationalité incomplète, sans effet politique, civiquement nulle, en bref, une nationalité sans citoyenneté. Ainsi, le juge relativise son affirmation en considérant que ce *« principe dont l'application est facile quand les populations sont homogènes n'est point tellement absolu »*. En ce sens, il précise que la reconnaissance de la nationalité n'interdit pas que des *« exceptions puissent être faites quant à certains droits qui en découlent »*. Ces *« exceptions »* sortent, affirme-t-il, *« de la force des choses quand, loin d'être homogènes, les deux populations diffèrent profondément par la religion, les mœurs, la constitution du mariage, l'organisation de la famille »*. Après cette légitimation des exceptions ''positives'', la Cour va distinguer (opposer) Français (sujet français) et citoyen français. Pour fonder ce résultat, il avance que la dissymétrie juridique ainsi créée est contractuelle, voulue par les indigènes ou pour le moins par leurs représentants. Les hautes parties contractantes, en *« stipulant pour les diverses fractions de la population indigène, le maintien de leur religion, de leurs propriétés, de leur commerce, de leur industrie »*, auraient *« par cela même, entendu que, tout en devenant français, les différents membres de cette population ne seraient point admis à la jouissance des droits que confère la qualité de citoyen français »*. Voir M. S. CHERCHARI, « Indigènes et citoyens ou l'impossible universalisation du suffrage », *RFDC*, n° 60, octobre 2004, pp. 741-770.

[20] R. BILBAO, « La nationalité française et l'accession à l'indépendance des anciens territoires d'outre-mer », *Penant*, n° 688, septembre-octobre 1961, p. 517.

[21] Voir H. SOLUS, *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, Paris, Sirey, 1927, p. 118.

[22] Voir S. RANDRIANJA, « Nationalisme, ethnicité et démocratie », *in* S. Ellis (dir.), *L'Afrique maintenant*, Paris, Karthala, 1995, pp. 53-59.

C'est la lassitude de ce système paralysant qui conduit à l'ascension, à partir de 1900, d'une nouvelle génération de noirs partiellement acculturés qui, dans le cadre de l'AOF par exemple, s'investissent dans un jeu politique jusque-là pris en otage par les mulâtres et des coloniaux. Au Sénégal, le 26 avril 1914, Blaise Diagne arrive en tête au premier tour avec 1910 voix contre 675 à son concurrent direct, le député sortant Carpot. Le second tour, organisé le 10 mai 1914, se termine par une victoire de Diagne qui l'emporte avec 2424 voix, le second, Heimburger obtient 2249 voix, contre 472 à Carpot, le député sortant qui ne finit que troisième. Aux élections législatives du 1er mai 1932, le député du Sénégal sortant l'emporte largement : 7250 voix contre 3830 à Galandou Diouf, 731 à Georges Barthélémy, 26 à Jean Daramy d'Oxoby, 32 à Louis Girard. En 1915, Blaise Diagne réussit à faire voter une loi conférant la nationalité française aux Sénégalais issus des quatre communes, notamment parce que ceux qui en sont originaires sont incorporés dans les troupes coloniales sans bénéficier des mêmes avantages que les éléments des troupes françaises. C'est ce statut qui permet à Galandou Diouf puis à Lamine Guèye et, dans le cadre de la réforme de 1944, à Léopold Sédar Senghor d'être député[23].

La moralisation des mœurs politiques fait l'objet de divers textes législatifs : la loi du 31 mars 1914 réprime les actes de corruption et celle du 29 juillet 1913 rend obligatoire le contrôle de l'identité des électeurs avant leur passage obligé dans un isoloir. La relation de François Zuccarelli en dit long sur l'effet des réformes initiées à l'époque : *« Elles font accomplir un grand pas à la démocratie, à la liberté du choix. L'isoloir compromet les habitudes anciennes de vote à bulletin ouvert et les manœuvres habituelles des clans mulâtro-européens. Ils perdent une large part de leur moyen de pression sur le corps électoral des originaires.»*[24].

Quant à l'histoire électorale du Bénin et du Mali, elle remonte à une date relativement plus récente.

---

[23] Voir A. A. DIENG, *Blaise Diagne, premier député africain*, Paris, Editions Chaka, Afrique contemporaine, Vol. 7, 1990, pp. 51-150.
[24] F. ZUCCARELLI, *La vie politique sénégalaise (1789-1940)*, CHEAM, Paris, 1987, p. 107.

En 1899, le Dahomey (actuel Bénin) est intégré à l'AOF. Durant l'entre-deux guerres, ce pays, où la scolarisation, grâce aux missions religieuses, est importante, constitue l'un des principaux foyers politiques et intellectuels de l'AOF ; de nombreux partis politiques sont fondés dès cette époque. La vie politique est réellement marquée par les réformes et les élections de 1945-1947.

Le Mali, sous l'appellation de *Haut-Sénégal-Niger*, devient une colonie française intégrée à l'AOF en 1895. En 1920, il prend la dénomination de *Soudan français*. Jusqu'à la fin de la seconde Guerre mondiale, toute activité politique est interdite dans la colonie[25].

L'amélioration de l'environnement juridique des élections fait triompher le slogan *'' L'Afrique aux Africains''*. En 1946, le parti indépendantiste du Rassemblement démocratique africain (RDA) est créé au Congrès de Bamako, tenu du 19 au 21 octobre 1946[26]. Il ne s'agissait ni d'un parti prolétarien ni d'un parti nationaliste, mais d'un mouvement démocratique affirmant la personnalité africaine, acceptant une union dans un cadre avec la France et les autres Etats associés à celle-ci. La résolution générale dénonce surtout l'injustice de la loi électorale qui limite la représentation des Africains aux différentes Assemblées. La fin de la guerre développe une prise de conscience qui ouvre la voie à une autonomie progressive des colonies, puis aux indépendances. Ainsi, s'édifie un terreau fertile au nationalisme africain vivement extériorisé durant la *Conférence africaine française de Brazzaville* qui a lieu du 30 janvier au 8 février 1944, sous la présidence de René Pleven, Commissaire aux Colonies du Comité français de la Libération nationale. La présence du général de Gaulle - alors que la guerre est loin d'être terminée - montre le réel intérêt porté à l'avenir de ces territoires. Il ressort des conclusions l'idée d'une participation accrue de la population africaine à la vie politique et le désir d'abandonner les régimes d'exceptions auxquels elle est alors soumise, notamment le code de l'indigénat.

---

[25] Voir A. S. SOW, *L'Etat démocratique républicain. La problématique de sa construction au Mali*, Brinon-sur-Sauldre, Grandvaux, 2008, pp. 47-71.

[26] Voir J. R. de BENOIST, *L'Afrique occidentale française, de 1944 à 1960, op. cit.*, p. 69. Pour plus d'informations sur le RDA, on peut également se référer à P. KIPRE, *Le Congrès de Bamako ou la naissance du RDA*, Paris, Editions Chaka, Afrique contemporaine, Vol. 3, 1989, 190 p. ; A. LY, *Les regroupements politiques au Sénégal (1956-1970)*, Dakar, CODESRIA, 1992, pp. 6-8.

Par ailleurs, le décret du 19 février 1945 exclut les femmes du vote[27]. Mais, submergé par les correspondances et autres manifestations sous l'instigation supposée de Lamine Guèye, le Ministre des Colonies Giaccobi soumet un décret au Conseil d'Etat en annulation de l'article 4 du décret du 19 février 1945.

Puis, le 22 août 1945, une ordonnance établit que les élections ont lieu en Outre-mer au double collège qui comprend, d'une part, les *citoyens français* et ceux des quatre communes et, d'autre part les *indigènes*[28] . Par trois décrets publiés en août et en septembre 1945, le Gouvernement provisoire fixe à soixante-trois (63) le nombre de députés pour l'Outre-mer sur un total de cinq cent vingt-deux (522). Le double collège est généralisé, le premier regroupant les citoyens français et le second les sujets de l'Empire colonial français. Le scrutin est uninominal à deux tours ; le Dahomey et le Togo d'une part, le Soudan et le Niger d'autre part, forment respectivement une seule circonscription qui obtient deux sièges. A l'élection du 21 octobre 1945 au Sénégal, pour 44 292 inscrits au premier collège, il y a 26 695 votants et 25 439 suffrages valablement exprimés. Lamine Guèye en recueille 20 528, suivi de loin par Ousmane Socé Diop, vétérinaire (3 633 voix) et Adolphe Maillat, capitaine (1 278 voix). Au deuxième collège, pour 25 188 inscrits, il y a 20 736 votants et 19 126 suffrages exprimés. Léopold Sédar Senghor, parti en France depuis 27 ans, mène activement une campagne dans les zones rurales et est largement élu avec 15 095 voix, suivi de loin par Ely Manel Fall, chef de canton (1695 voix), Charles Cros, inspecteur de l'enseignement (1302 voix), Djim Momar Guèye, commerçant (964 voix), Pierre Diagne, Président du Mouvement nationaliste africain (37 voix) et Abderrahmane Koité (33 voix).

La colonie du Togo, administrativement rattachée à l'AOF pendant la guerre, reste unie au Dahomey pour les élections. Le « Comité des sages » de Cotonou, transformé en comité central des opérations électorales, choisit des candidatures pour les collèges électoraux : le Père Francis Aupiais et Marcellin Sourou Migan Apithy. Aux deux candidats du Comité, l'Administration oppose Me Jean Louis Bourjac,

[27] Voir A. A. DIOUF, « Corps électoral : évolution et caractéristiques », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, p. 11.
[28] Voir B. MOLEUR, « L'indigène aux urnes. Le droit de suffrage et la citoyenneté dans la colonie du Sénégal », *Annales africaines*, 1989-1990-1991, pp. 13-46.

avocat, et Casimir Th. d'Almeida, instituteur devenu commerçant. Au premier collège, Marcellin S. M. Apithy est facilement élu au premier tour. Père Francis Aupiais, missionnaire au Dahomey depuis 25 ans, éducateur et ethnologue jouissant pourtant d'une sympathie unanime, est élu de justesse au deuxième tour. Quelques jours plus tard, le siège laissé vacant par le décès de ce dernier est occupé par un autre missionnaire, le Père Jacques Bertho, élu sans concurrent à l'élection complémentaire du 10 février 1946. Au premier collège, le deuxième tour permet à Maurice Kaouza de l'emporter sur Me Silvandre, plus connu à Dakar.

Au Mali, douze candidats disputent le siège du deuxième collège. Parmi eux, plusieurs jouent un rôle politique important, notamment Fily Dabo Sissoko, Mamadou Konaté, Modibo Keïta, Hamani Diori, Tiémoko Diarra, Tidjani Sidibé et Mamby Sidibé. Au titre du second collège, Fily Dabo Sissoko est élu au 2e tour aux dépens de Mamadou Konaté[29].

Les relations de la République française avec ses anciennes colonies sont redéfinies à partir de l'Assemblée nationale constituante du 6 novembre 1945. A l'opposé des prétentions assimilationnistes attribuées au général de Gaulle, par référence au régime de départements d'Outre-mer accordé aux Antilles et à la Réunion par la loi du 19 mars 1946, tout un courant s'est dessiné en faveur d'une fédération. Les députés africains souhaitent une structure fédérale sous-tendue par des assemblées locales aux pouvoirs étendus et élues au suffrage universel. Ainsi, le maintien du double collège d'électeurs et de la représentation privilégiée des citoyens d'origine métropolitaine n'est pour eux qu'une simple voie pour livrer la majorité noire au bon vouloir d'une minorité de colons. Néanmoins, on note une évolution considérable dans la conquête des libertés. Les juridictions pénales indigènes sont supprimées par décret du 30 avril 1946 ; un texte du 19 novembre 1946 consacre l'extension des juridictions pénales métropolitaines. La loi du 29 juillet 1881 sur la « *liberté de la presse* » est rétablie par l'ordonnance du 13 septembre 1945 ; elle est étendue aux territoires d'Outre mer par décrets du 27 septembre et du 21 novembre 1946.

[29] J. R. de BENOIST, *L'Afrique occidentale française, de 1944 à 1960*, *op.cit.*, pp. 46-47.

Dès le 24 décembre 1944, la censure en matière politique est abolie. La *« liberté d'association »*, consacrée par la loi du 1er juillet 1901, est accordée à tous les autres territoires par décret du 11 avril 1946. Mais, la victoire qui touche le plus directement les populations africaines est l'abolition du travail forcé dans les colonies. La loi *Houphouët Boigny* votée, sans débat, le 5 avril 1946 est promulguée le 11 avril de la même année. Le 25 avril 1946, la loi *Lamine Guèye* donne la citoyenneté française à tous les Africains de l'ancien empire. Aux termes de l'article unique de ladite loi, entérinée par l'article 80 de la Constitution de 1946, *« à partir du 1er juin 1946, tous les ressortissants des territoires d'Outre-mer (Algérie comprise) ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole et des territoires d'Outre-mer. Des lois particulières établiront les conditions dans lesquelles ils exerceront leurs droits de citoyens. »*. Le texte, adopté à l'unanimité et sans débat, est promulgué le 7 mai 1946. En contradiction avec la Constitution de la IVe République précisant que le statut personnel des colonisés, différent du statut civil français, ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français, la loi dénie aux Africains les mêmes droits politiques que les Européens. Un collège double sépare encore les électeurs européens des électeurs africains. C'est sous le régime du double collège[30]- accordant aux électeurs français une représentation proportionnellement démesurée - qu'ont lieu, le 2 juin 1946, les élections à la deuxième Assemblée nationale constituante. Pour la circonscription de Sénégal-Mauritanie, les deux députés sortants, Lamine Gueye et Léopold Sédar Senghor, sont réélus à la suite de leur élection en novembre de 1945. Au Soudan-Niger, Fily Dabo Sissoko, mieux connu qu'en 1945, fut facilement réélu. Au premier collège, Robert Lattes bat de justesse Me Silvandre, et seulement au deuxième tour. Au Dahomey-Togo, la réélection du P. Bertho et de S.M. Apithy devient une simple formalité[31].

[30] La loi électorale votée le 5 avril 1946 par la première Assemblée constituante institue le collège électoral unique. Mais, le décret n° 46-823 du 26 avril 1946 qui convoque les électeurs pour le 2 juin dispose : *« Si la Constitution est adoptée, il s'agira d'élections à l'Assemblée nationale selon la loi du 5 avril ; si la Constitution est rejetée, il s'agira d'élections pour une nouvelle constituante et elles se feront, comme pour la première, selon l'ordonnance du 22 août 1945. »*. Le collège unique est ainsi emporté par le vote du 5 mai qui rejette la Constitution.

[31] J. R. de BENOIST, *L'Afrique occidentale française, de 1944 à 1960, op cit.,* p. 62.

Le 27 octobre 1946, la Constitution de la IV[e] République[32] institue l'Union française. Une série d'élections, tout au long de l'année 1947, permet la désignation des représentants des colonies membres de l'Union. Ces avancées sont pourtant jugées insuffisantes. La montée de l'anticolonialisme dans de nombreux pays aboutit au vote de *la Loi-cadre* du 23 février 1956 autorisant le Gouvernement à modifier le statut des territoires coloniaux. Les Etats conquièrent une autonomie accrue. Dans les territoires d'Outre-mer, des conseils de Gouvernement élus au suffrage universel pour les *hommes* et les *femmes* permettent au pouvoir exécutif local d'être plus autonome vis-à-vis de la métropole. A propos, Moussa Mara écrit : *« En 1957, le Soudan entrait dans l'ultime phase de sa vie politique avec la mise en œuvre de l'autonomie interne suite à la Loi cadre et, de fait, l'établissement d'un gouvernement propre. A l'occasion des élections qui devaient porter ces institutions sur les fonts baptismaux, le RDA prit définitivement l'ascendant sur le PSP et remporta haut la main le scrutin avec 57 élus contre 7 pour le PSP. Le RDA a été appelé à former le premier gouvernement du Soudan le 21 mai 1957. Le Président était le chef du territoire désigné par le Gouvernement central avec comme adjoint un représentant du parti, en l'occurrence Jean-Marie Koné. A cette époque, le leader du parti, Modibo Keïta (qui hérita de la tête du parti à la mort de Mamadou Konaté en 1956) était membre du gouvernement français et Vice président de l'Assemblée de l'Union. »* [33].

Il est instauré aussi *le collège unique* alors que jusque-là les habitants sont répartis en deux collèges selon leur statut civil (de droit commun ou de droit local).

Le 28 septembre 1958, sur proposition du général de Gaulle, a lieu le référendum par lequel tous les territoires de l'ancienne AOF acceptent le statut d'Etats membres d'une communauté institutionnelle[34] où ils restent solidaires de la France, sauf la Guinée.

---

[32] Sur le régime politique de la IV[e] République, voir L. PHILIP, « André Philip, le général de Gaulle et le problème des institutions », *in Mélanges offerts au doyen Charles Cadoux*, Presses universitaires d'Aix-Marseille-PUAM, 1999, pp. 261-275.

[33] M. MARA, *L'Etat au Mali. Géniteur de la nation, facteur d'intégration, catalyseur d'expansion. Présentation et diagnostic*, Tome I, Bamako, 2010, p. 52.

[34] Voir P-F. GONIDEC, « Les Constitutions des Etats de la Communauté », *Penant*, 1959, pp. 114-119 ; A. BOURGI, *Le général de Gaulle et l'Afrique noire 1940-1969*, LGDJ/NEA, 1980, pp. 323-371.

B. L'avènement du monopartisme au lendemain des indépendances

Dès l'accession à la souveraineté interne et internationale, les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone ont entamé un parcours constitutionnel fait d'une succession de saisons politiques mouvementées qui traduit ce qu'il convient d'appeler avec Gerti Hesseling *« la phase opérationnelle du processus de réception »*[35].

Dans la plupart des Etats, le développement constitutionnel a rythmé la genèse des Etats dans le cadre du processus de décolonisation. Adoptées sur la marque du mimétisme, les Constitutions écrites font prévaloir une osmose entre les nouvelles orientations nationales et les exigences de la métropole.

Pourtant, aucun Etat n'a réussi à rester fidèle à ses institutions originelles. Très vite, les dirigeants s'engagent dans des sillons politiques éloignés des voies de la démocratie authentique. Ainsi, Bakary Traoré affirme : *« On met trop l'accent sur le souci d'imitation des Constituants africains. Il y a là, un fait général, naturel, que l'on constate dans tout le droit constitutionnel comparé. […] Cependant, s'il y a un souci d'imitation, il faut noter aussi qu'il n'y a pas transposition pure et simple. Les emprunts ont été raisonnés et délibérés. Les traits ont été adaptés et même accentués dans les différentes formes de gouvernement. On ne s'est pas soucié d'une orthodoxie constitutionnelle. »* [36].

Après avoir apporté leur contribution historique à la formation politique et à la mobilisation des masses et des élites, les premières Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone se sont vite montrées de moins en moins crédibles en tant que supports de développement politique. Elles deviennent subitement le lit d'une gouvernance autoritaire fondée sur la réalité du parti unique, du présidentialisme exacerbé et de la gestion fortement patrimoniale du pouvoir.

[35] G. HESSELING, *Histoire politique du Sénégal. Institutions, droit et société,* Paris, Karthala, p. 300.
[36] IDPH, *Les droits de l'homme en Afrique,* Dakar, UCAD, 1991, p. 6.

C'est ainsi que Jean-François Bayart *et al.* en tirent le constat suivant : *« Les premières consultations coloniales ou immédiatement post- coloniales ont, à vrai dire, suscité quelque intérêt. Apparemment celui-ci s'est vite tari et d'autres sujets ont attiré l'attention des observateurs : ''la construction nationale'', le parti unique, les ''régimes militaires'', les politiques de développement (…). »*[37].

L'évolution pathologique de l'état constitutionnel des années d'indépendance fait aussi écrire à Gérard Conac : « *Il n'en est pas moins vrai que les premières Constitutions sont des textes de circonstances plus que de véritables codes du pouvoir »*[38]. Ce qu'il qualifie finalement de simple *« décor constitutionnel »*[39] implanté au moment des indépendances.

De même, les développements faits par Albert Bourgi sur la question permettent de constater que l'enthousiasme a fait long feu. Cet auteur écrit : *« L'édifice était pourtant fragile et, dans la plupart des cas, la greffe - plus audacieuse sans doute qu'on ne l'avait imaginé - ne prit pas. Très vite, les Constitutions furent mises en sommeil, quand les gouvernements civils n'étaient pas tout simplement renversés par des coups d'Etat. Le parti unique s'est finalement imposé partout, y compris les pays qui (…) avaient gardé le principe du pluralisme politique dans leur Constitution. »*[40].

L'élaboration des Constitutions adoptées au moment de l'accession à l'Indépendance est largement dominée par des considérations réputées étrangères au milieu social dans lequel ces textes devaient être appliqués. Pour expliquer ce déphasage, Dmitri Georges Lavroff fait observer que *« la conception abstraite et instrumentale du pouvoir qui est à la base du constitutionnalisme est à l'opposé du caractère sacré qui est le sien dans les cultures africaines »*[41].

---

[37] J-F BAYART *et al.,* « Par le canal du scrutin. Comment dépouiller les élections africaines ? », *in* D-G LAVROFF (dir.) *Aux urnes l'Afrique*, Paris, A. Pedone, 1978, p. 1.
[38] G. CONAC *et al.,* « Les Constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité », *in* G. CONAC *et al., Dynamiques et Finalités des Droits africains,* (Actes du Colloque de la Sorbonne sur « La vie du Droit en Afrique »), Paris, Economica, 1980, p. 385.
[39] G. CONAC *et al., Ibid. id.*
[40] A. BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC,* n° 52, 2002/4, p. 722.
[41] D-G. LAVROFF, « Les tendances du nouveau constitutionnalisme africain », *in* G. CONAC *et al., Dynamiques et Finalités des Droits africains, op.cit,* p. 415.

Les gouvernants ont pris conscience du caractère trop formaliste des légalités constitutionnelles ainsi que de l'inadéquation de certains mécanismes politiques, certes perfectionnés mais trop complexes pour une démocratie naissante. Par conséquent, les Constitutions ont été fréquemment modifiées, souvent, remplacées et parfois suspendues. Cette option choisie par les nouveaux dirigeants africains n'a fait que libérer les germes d'une période écliptique pour l'histoire politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone.

L'avènement des premiers partis uniques fait apparaître l'une des contradictions fondamentales de la vie politique de ces nouveaux Etats. En effet, le parti unique s'y transforme en une réalité constitutionnelle suprême comme l'explique Seydou Madani Sy à propos du cas du Mali : *« C'est le parti qui anime les institutions constitutionnelles. Il s'agit d'une ''monocratie partisane''. Sans doute le chef de gouvernement jouit-il d'une situation prééminente dans les institutions constitutionnelles. En fait, il tient sa force du parti. Aussi, ne se fait-il pas faute d'occuper le poste le plus important du parti. M. Modibo Keïta est secrétaire général de l'Union soudanaise. Le régime malien est l'illustration de ce que Burdeau appelle ''une monocratie populaire …où la totalité de la force politique, à la fois efficace et officiellement reconnue par le droit constitutionnel en vigueur est concentrée dans un parti unique accédant au Pouvoir par des techniques de la représentation électorale''. »*[42].

Décolonisés dans un moule libéral, le régime constitutionnel, pour survivre, se structurer dans le cadre d'un seul parti. Le meilleur système de partis serait celui du parti unique, solitaire ou dominant. Certaines considérations sont mises en avant par les leaders africains pour étayer l'inspiration générale dont le souci dominant est d'assurer la prééminence d'un Exécutif fort. Au chapitre des justifications fonctionnelles, il est inscrit l'argument selon lequel les Etats africains sont des Etats nouveaux, c'est-à-dire qui ne correspondent pas toujours à des nations achevées, et par conséquent, ne peuvent résister au régionalisme et au tribalisme que par la force du pouvoir central.

[42] S. M. SY, *Recherches sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique noire (Côte d'Ivoire, Guinée, Mali)*, Paris, A. Pedone, 1965, p. 205.

En réalité, dans la plupart des cas, l'existence d'un parti unique a favorisé le processus d'intégration nationale[43]. L'idéologie officielle tend alors à considérer les opposants comme des ennemis absolus, en réalité étrangers à l'Etat et à la Nation.

D'ailleurs, le Président Léopold Sédar Senghor déclare : *« Notre Constitution admet le pluralisme des partis, elle ne le recommande pas, je ne le recommande pas. »*[44]. La distorsion devient ainsi évidente entre le mouvement constitutionnel d'inspiration libérale et l'encadrement liberticide de la vie politique. Au cours d'un débat qui s'est instauré peu d'années après les premières indépendances, deux interprétations se sont dégagées : en Guinée, Sékou et au Mali, Modibo, n'ont pas hésité à remettre en cause ouvertement le principe de la primauté du droit constitutionnel au nom d'une conception révolutionnaire du pouvoir. Ils ont soutenu le principe de la suprématie du parti sur celui des organes constitutionnels. Les thèses malienne et guinéenne tendent à faire des structures constitutionnelles et administratives de l'Etat l'instrument du parti.

Dans la linéarité des événements, Léopold Sédar Senghor, après avoir triomphé de son concurrent Mamadou Dia, Président du Conseil, a interprété son succès comme impliquant la reconnaissance de la suprématie constitutionnelle sur la légalité partisane. C'est ainsi que, au plus fort du régime de parti unique, et même au cours des premières années d'ouverture du multipartisme illimité, il revient aux dirigeants du parti d'indiquer les initiatives que le gouvernement et les députés devaient traduire en actes de droit. Par exemple, *« c'est lors des journées d'étude de l'UPS tenues à Dakar les 16 et 17 mai 1969 que le chef de l'Etat, en sa qualité de Secrétaire général du parti, a proposé et a obtenu l'examen par le parti d'une réforme constitutionnelle tenant notamment compte de la pratique qui s'était établie entre les pouvoirs publics depuis 1963 »* [45].

---

[43] L. SYLLA, *Tribalisme et parti unique en Afrique : Esquisse d'une théorie générale de l'intégration régionale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1977, p. 49. Voir aussi D-G. LAVROFF, *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 1380, 1970, 124 p.

[44] Extrait du message à la nation du 3 avril 1962 cité par P-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains…*, *op. cit.*, p. 164.

[45] I. FALL « Le rôle des partis politiques dans l'élaboration et la diffusion du droit en Afrique», *in* G. CONAC *et al.*, *Dynamiques et Finalités des Droits africains*, *op.cit.*, p. 428.

Le règne monopoliste, faisant le vide autour de lui, crée de facto les conditions d'un paradoxe politique, si l'on sait qu'un parti est par *nature* en compétition avec d'autres[46]. On assiste à la « *transition d'un Etat à parti unique à un Etat sans parti* »[47]. Comme l'écrit justement Gérard Conac : *« C'est un geste d'allégeance des militants et des dignitaires du parti, ce n'est pas une élection. L'élection devient alors simplement un rite, voire une activité ludique, une cérémonie au cours de laquelle le peuple et son leader, moderne Léviathan, communient. »*[48].

De nombreuses irrégularités vont sans doute vicier la chaîne des opérations électorales, depuis l'inscription sur les listes électorales et l'enregistrement des candidatures jusqu'au scrutin lui-même. Dans sa thèse sur « l'avènement du parti unique en Afrique noire », Ahmed Mahiou soutient que *« si la contestation permanente des résultats est une arme politique dont les perdants usent et abusent, il faut bien reconnaître que le ''bourrage'' des urnes, leur substitution ou leur disparition sont des phénomènes fréquents »* [49].

A l'évidence, la formule du parti unique a fait faillite, entraînant, dans la plupart des cas, la substitution de l'armée en tant que force politique aux partis.

Au demeurant, l'analyse des cas du Bénin, du Mali et du Sénégal peut être symptomatique de la fébrilité politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone au cours de la période allant de 1960 à 1980.

Le Bénin, appelé à l'époque Dahomey, accède à l'indépendance en 1960. Le 1er août de la même année, une nouvelle Constitution est adoptée et le chef de gouvernement, Hubert Maga, devient le premier Président de la jeune République.

---

[46] D-L. SEILER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 2e édition, 2000, p. 2.
[47] R. BUIJENTHUIJS, E. RIJNIERSE, *Démocratisation au Sud du Sahara (1989-1992)*, Leyde, African Studies Centre, 1993, p. 26.
[48] Cité par I. M. FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA-CREPOS, 2007, p. 54.
[49] Cité par P-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains…*, *op. cit.*, p. 200.

Pour éviter les effets néfastes du tripartisme dahoméen, un parti unique (Parti dahoméen de l'Unité) est formé[50]. Mais, des troubles sociaux et politiques précipitent le coup d'État militaire du colonel Soglo le 28 octobre 1963. En janvier 1964, le pays revient éphémèrement à la gestion civile. Sourou Migan Apithy puis Justin Ahomadegbé assurent les fonctions de Président, mais une nouvelle crise politique conduit les militaires à reprendre le pouvoir. Le général Soglo préside alors un Comité de Rénovation nationale qui entreprend d'assainir l'économie et les finances du pays. Mais des grèves éclatent en 1967. Le gouvernement est renversé le 17 décembre par le commandant Maurice Kouandété. La nouvelle Constitution, approuvée le 31 mars 1968, établit un régime de type présidentiel. Emile Derlin Zinsou devient Président, mais est renversé par un nouveau coup d'État qui le remplace par une direction militaire le 10 décembre 1968. Un Conseil présidentiel composé des trois partis traditionnels est instauré le 7 mai 1970. De 1972 à 1990, le Bénin connaît une expérience révolutionnaire militaro-marxiste dans le contexte de la guerre froide. Par les mains manipulatrices de Mathieu Kérékou, une nouvelle Constitution (Loi fondamentale) est adoptée le 9 septembre 1977, à la suite d'une vaste campagne de popularisation à l'échelle des cadres politiques, des agents administratifs et des masses laborieuses. Il s'agit là d'une application de la pratique marxiste-léniniste de la *''ligne de masse''* qui est l'expression politique de la méthode proposée par Mao-Tsé-Toung pour résoudre les contradictions théorie/pratique. Cette Constitution, en vigueur jusqu'à la Conférence nationale des Forces vives de la Nation en 1990, affirme la primauté du Parti de la Révolution populaire du Bénin PRPB) sur l'échiquier politique. En son article 4, elle dispose que *« toutes les activités de la vie sociale nationale en République populaire du Bénin s'organisent dans cette voie sous la direction centralisée du Parti de la Révolution populaire du Bénin, détachement d'avant-garde des masses exploitées et opprimées, noyau dirigeant du Peuple béninois tout entier et de sa Révolution ».*

[50] Voir A. PARAISO, « La Loi fondamentale et les nouvelles institutions de la République populaire du Bénin », *Penant,* n° 769, janvier-mars 1980, pp. 288-306 ; T. E. VITTIN, « Bénin du ''système Kérékou'' au renouveau démocratique », *in* J-F MEDARD (dir.), *Etats d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise,* Paris, Karthala, 1991, pp. 100-103 ; M. KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique : Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone,* Paris, LGDJ, 1987, pp. 403-425.

En ce qui concerne le Soudan français, l'indépendance est proclamée le 22 septembre 1960, sous la dénomination de République du Mali, consécutivement à l'éclatement de la Fédération du Mali instituée le 17 janvier 1959. Selon la doctrine, au-delà des considérations personnelles, la conception du rôle du parti dans l'Etat n'est pas tout à fait étrangère aux causes essentielles de l'éclatement. Il est démontré que dans le processus de construction de l'Etat africain, le parti loin d'être un support d'opinion et de prétention au pouvoir, est avant tout un parti de gestion. De ce fait, la séparation entre l'activité du parti et celle de l'Etat est assez délicate. Il se pose alors l'intéressante question de l'autonomie du droit vis-à-vis du parti de l'Etat. A ce sujet, le Président Senghor formule des appréciations remarquables au cours de sa conférence de presse ayant suivi la rupture de la Fédération du Mali. Pour lui, la conception de l'indépendance du droit vis-à-vis du parti est l'une des différences majeures entre la vision soudanaise et celle sénégalaise des problèmes politiques[51].

A l'instar de leurs voisins, les premiers responsables politiques maliens sont animés par une forte volonté de créer un système constitutionnel démocratique. En dépit des jalons d'un Etat républicain démocratique formellement posés, les nobles ambitions vont très rapidement se fragiliser. A propos des raisons ayant présidé à la courte expérience démocratique, Abdoulaye Sékou Sow fait prévaloir l'argumentaire suivant : *« Un des éléments de ce système, essentiel pour toute démocratie avait été déjà compromis au cours de la lutte pour l'indépendance. Il s'agit du multipartisme. On se rappelle tout le processus électoral qui a conduit à l'absorption du PSP par l'US-RDA en mars 1959. Cette unification sera renforcée par l'éclatement de la Fédération du Mali qui créa une véritable fièvre patriotique et provoqua l'union de tous les cœurs. A l'unité du peuple vint s'ajouter l'unité politique. Ainsi prit naissance le parti unique qui ''colonisera'' selon l'expression du Pr G. Conac, dès son Congrès extraordinaire du 22 septembre 1960, le système constitutionnel démocratique et instaurera le pouvoir monopartisan de fait. »*[52].

[51] Sur cette interprétation des origines de la rupture de la Fédération du Mali, voir, entre autres, F. ZUCCARELLI, *Un parti politique africain : l'Union progressiste sénégalais*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 69-77 ; L. HAMON, « Partis politiques et développement. Tendances et problèmes, *Annales africaines*, 1962/1, p. 209.

[52] A. S. SOW, *L'Etat démocratique républicain …, op. cit.*, p. 84.

Le nationaliste africain Modibo Keïta enrôle le pays dans la sphère d'influence soviétique. L'échec de la politique économique entraîne un coup d'État militaire le 19 novembre 1968 qui porte au pouvoir le lieutenant Moussa Traoré dont le régime autoritaire fait évoluer les institutions politiques dans un contexte de parti unique de 1960 à 1992. Aux termes de l'article 5 de la Constitution malienne du 2 juin 1974, le parti est unique et il est l'autorité politique suprême. Le président de la République, qui est nécessairement le candidat présenté par le parti unique au suffrage des élections dispose de larges pouvoirs. Par ailleurs, l'assemblée nationale est dissoute à trois reprises suite à divers évènements et remplacée par des institutions d'exception[53]. Les différentes élections qui constituent la charpente de l'histoire politique du Mali offre la belle illustration d'un système de vote dont le choix des citoyens est limité à un seul parti, une seule expression[54]. L'évolution démocratique s'est déclenchée sur fond de tragédie. Les manifestations des 23 et 24 mars 1991 ont connu leur épilogue dans le coup d'Etat militaire ayant renversé le régime du général Moussa Traoré le 26 mars 1991. Au cours de ce qu'il convient d'appeler la '' Révolution de Mars'', on a dénombré des *« milliers de blessés et trois cents élèves et étudiants maliens (…) mortellement agressés par les forces de l'ordre alors qu'ils manifestaient (…) pacifiquement contre le régime du général Moussa Traoré qui refusait d'accéder aux revendications démocratiques pressantes du peuple malien »* [55].

[53] Voir ordonnance n° 1-PGRM du 16 janvier 1968 du Lieutenant-colonel Moussa Traoré qui dissout l'Assemblée nationale et la remplace par une délégation législative de 28 membres nommés par le Chef du Gouvernement. JORM, n° 269 du 15 février 1968, p. 73.

[54] Ainsi, on peut rappeler quelques chiffres assez illustratifs : 2 avril 1964, l'élection législative a connu 88,99 % de participation, la liste unique de l'US-RDA recueille 99,90% des suffrages et remporte la totalité des sièges ; 2 juin 1974, la nouvelle Constitution malienne est adoptée par référendum, 99,86% de participation, le Oui a recueilli 99,66% des suffrages (le parti unique est institué comme l'expression de l'unité nationale, il définit la politique de l'Etat et concourt à l'expression du suffrage universel) ; 9 juin 1979, l'élection présidentielle a vu une participation de 97,99%, Moussa Traoré, candidat unique, est élu avec 99,99% ; le même jour ont lieu les élections législatives dont la participation était de 97% et la liste unique des 82 candidats de l'UDPM a recueilli 99,85% ; 13 juin 1982, les élections législatives sont organisées avec 95,53% et la liste unique de l'UDPM a recueilli 99,82% et a remporté la totalité des sièges ; 9 juin 1985, les élections présidentielle et législatives ont enregistré le score habituel avec 99,97%, Moussa Traoré, unique candidat, est réélu avec 99,94% des suffrages et de même la liste unique de 82 candidats (dont 47 sortants) de l'UDPM a obtenu 99,92% et a remporté la totalité des sièges. *fr.wikipedia.org/wiki/Mali*, consulté le 19/12/2009.

[55] S. KABA, *L'avenir des droits de l'homme en Afrique à l'aube du XXIe siècle*, Panafricain Systèmes Productions/Le Nouvel Horizon, 1996, p. 72.

Aussi, faut-il noter que la chute de ce régime est la conséquence d'une forte pression à l'intérieur amorcée par l'Union nationale des Travailleurs du Mali (UNTM), syndicat unique affilié au parti, dont la résolution du Conseil central extraordinaire des 28 et 29 mai 1990 rejette en bloc le dirigisme politique recommande la déconstitutionnalisation du parti et la révision générale de la Constitution et opte pour l'instauration du multipartisme et du pluralisme démocratique[56].

Au même titre que le Mali, le Sénégal quitte la fédération du Mali dès le 20 août 1960 pour proclamer son indépendance. Léopold Sédar Senghor devient le président de la République du Sénégal et Mamadou Dia en est le président du Conseil. Ilot de stabilité dans un continent secoué par plusieurs coups d'Etat, il offre l'image légendaire d'un havre de paix[57]. Mais, la vie démocratique n'y est pas sans heurts. Le 17 décembre 1962, ce qui devait arriver, arriva. Pour rappel, Sidiki Kaba écrit : *« Une majorité de 47 députés de l'UPS votèrent une motion de censure contre le Gouvernement du Président du Conseil Mamadou Dia qui était, par ailleurs, Secrétaire général adjoint de ce parti. Les députés reprochaient à Mamadou Dia de porter de graves atteintes aux libertés parlementaires et d'abuser de la loi sur l'Etat d'urgence utilisée aux fins de renforcement de son pouvoir personnel. Mamadou Dia réagit violemment à cette motion de censure qu'il considérait comme nulle et non avenue. Elle n'était rien d'autre, à ses yeux, qu'un acte d'indiscipline caractérisée des militants de son parti. Mais, face à la détermination des députés, il n'hésita pas à recourir aux forces de l'ordre ''pour mâter la rébellion''. Senghor, jugeant que l'heure était ''grave'', procéda le 18 décembre 1962 à l'arrestation, par les forces de l'ordre restées loyalistes, de Mamadou Dia et de quelques Ministres dont Valdiodio Ndiaye, Ibrahima Sarr et Joseph Mbaye, accusés de tentative de coup d'Etat (civil). Les premiers procès politiques de l'après indépendance, qui furent ainsi déclenchés, ont conduit à la*

[56] L'appel au multipartisme va faire écho au niveau du Barreau, de l'Association des Elèves et Etudiants du Mali, des partis politiques, etc. Voir la chronologie des événements avec M. M. CAMARA, *Questions brûlantes pour démocratie naissante*, Dakar, NEAS, 1998, pp. 25 à 31.

[57] Parmi une littérature abondante, voir Ch. P. POTHOLM, *La politique africaine. Théories et pratiques*, Paris, Economica, 1981, pp. 151-154 ; Ch. COULON, « Le Sénégal : Développement et fragilité d'une semi-démocratie », *in* L. DIAMOND, J-J LINZ, S. M. LIPSET (dir.), *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie* (traduit de l'américain par B. DELORME, B. VINCENT, *Politics in Developing countries. Comparing Experiences with Democracy*, Publishers, Inc., Boulder, Colorado, 1990), Paris, Nouveaux horizons, 1993, pp. 604-654.

condamnation à la réclusion criminelle de Mamadou Dia et de ses compagnons. Ils devinrent les premiers prisonniers politiques du pays. Leurs défenses furent merveilleusement assurées par, entre autres avocats, Me Abdoulaye Wade et Me Robert Badinter.» [58].

Léopold Sédar Senghor finit par conserver le pouvoir et Mamadou Dia est mis aux arrêts et est traduit devant la Haute-Cour pour être condamné à la détention perpétuelle. Une nouvelle Constitution est approuvée le 4 mars 1963, par 99,4% des votants. Léopold Sédar Senghor en profite pour durcir son régime : un choix qui aboutit à la suppression du régime parlementaire et son remplacement par un régime présidentiel. Le président de la République est dorénavant élu au suffrage universel et non au suffrage indirect[59]. Le scrutin de liste est également imposé à tous les partis qui veulent concourir à l'expression du suffrage universel.

Cette mesure exclut de fait tous les autres partis politiques pour laisser le champ libre à l'Union progressiste sénégalais (UPS). Aux élections législatives de février 1963, la liste nationale de l'UPS remporte un large succès. Léopold Sédar Senghor est réélu triomphalement à la présidence de la République. Par ailleurs, il convient de rappeler que le processus prend naissance aux lendemains des élections de 1956. Peu à peu, le Bloc démocratique sénégalais (BDS) tente de regrouper sous sa bannière les mouvements politiques rivaux. Après une première tentative qui aboutit à la fusion dans le BDS (qui devient le Bloc populaire sénégalais) de partis mineurs, on assiste à la naissance d'un « *parti unifié* »[60], l'Union progressiste sénégalaise (UPS) qui absorbe les partisans de Lamine Guèye, réconcilié avec Léopold Sédar Senghor.

---

[58] S. KABA, *Les droits de l'homme au Sénégal*, Thiès, Collection Xaam Saa Yoon, 1997, pp. 68-69. On peut également voir, F. CONSTANTIN, Ch. COULON, « Le régime présidentiel sénégalais », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 101, mai 1974, pp. 50-56.

[59] Il faut souligner que la première élection présidentielle au suffrage universel s'est tenue dans une atmosphère de tumulte et de tragédie implacablement dénoncée par Me Babacar Niang du PLP. Voir A. DIALLO, *La face cachée de notre démocratie. Sénégal 1957-2007. Hommage à Maître Babacar Niang Homme de foi et d'action*, 2008, pp. 69-70.

[60] Le *« parti unifié »*, à la différence du parti unique *« imposé d'en haut, fût-ce par la loi »*, est *« organisé d'un commun accord, après de libres discussions »*. Léopold Sédar Senghor cité par F. ZUCCARELLI, *Un parti politique africain : l'Union progressiste sénégalais, op. cit.,* p. 86.

A la suite des émeutes qui éclatent à Saint-Louis lors des élections municipales du 30 juillet 1960, le Parti africain de l'Indépendance (PAI) est *« disparaît officiellement par l'interdiction qui le frappe au début du mois d'août 1960 »*[61] et ses dirigeants sont persécutés.

Une double stratégie (l'interdiction et l'absorption) est planifiée pour l'anéantissement des partis politiques. Dans sa stratégie d'absorption des partis d'opposition, Le Président Léopold Sédar Senghor propose aux leaders du Bloc des Masses sénégalaises (BMS) la fusion avec l'UPS, en échanges de quelques portefeuilles ministériels. Le refus dicté par Cheikh Anta Diop l'oblige à interdire ce parti le 4 octobre 1962. Des cendres du BMS, renaît un nouveau parti dénommé le Front national sénégalais (FNS), dissous en 1964 parce que considéré comme le refuge des partisans de Mamadou Dia baptisés *Diaïstes*. La stratégie réussit par contre avec le PRA-Sénégal ; à la suite des pourparlers ouverts en 1966, une minorité se laisse convaincre alors que les réticents sont poursuivis. En échange de trois portefeuilles ministériels et de quelques postes dans les instances dirigeantes de l'UPS, le PRA accepte de se fondre dans le parti de Senghor mettant ainsi fin à la vie démocratique multipartisane. On peut alors convenir avec Ismaïla Madior Fall que la situation de parti unique de fait est « *le résultat de séries de fusions et d'interdictions »*[62].

A ces stratagèmes, s'ajoutent les obstacles dressés pour contrecarrer la création de nouveaux partis même si la Constitution garantit l'expression démocratique du suffrage universel. En effet, la création d'un parti politique est soumise à l'autorisation du Ministère de l'Intérieur qui a toute l'attitude de refuser celle-ci. Par ces entrefaites, l'opposition est réduite à la clandestinité ou à s'exprimer dans des organisations syndicales. Sans surprise, l'UPS est le seul parti à présenter des candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives de 1968. Léopold Sédar Senghor est réélu pour un nouveau mandat de 5 ans et les 100 sièges de députés à l'Assemblée nationale furent occupés par son parti qui obtint 99,4% des suffrages exprimés.

---

[61] C. F. FAYE, « Les enjeux politique à Dakar (1945-1960). Ville d'espoir, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 124.
[62] I. M. FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal …*, *op.cit*., p. 68.

De 1966 à 1974, l'UPS ayant absorbé les autres partis et le PAI dissous, le Sénégal vit de fait sous le régime de parti dominant par l'effet du verrouillage du système partisan. Il faut attendre 1974 pour voir émerger un mouvement d'opposition : le Parti démocratique sénégalais (PDS). Deux ans plus tard, le Président Senghor, qui prône l'ouverture démocratique, consacre officiellement cet élargissement en modifiant la Constitution.

Même si le PS[63] était l'incontestable maître du jeu politique[64], pour avoir participé seul aux élections présidentielle et législatives de 1963, 1968 et 1973, il y a lieu de rappeler, comme l'écrit Ibrahima Fall, que *« du point de vue formel, le Sénégal n'a jamais été un pays à parti unique, puisque l'article 3 de la Constitution de 1963, qui vient d'être modifié (loi constitutionnelle n° 76-01 du 19 mars 1976 portant révision de la Constitution), consacrait un pluralisme politique total »* [65].

Dans la même voie d'analyse, Alioune Badara Fall écrit : *« Cela n'a pas terni l'image du Sénégal qui continuait à être perçu comme la ''vitrine démocratique de l'Afrique''. Deux raisons principales expliquent cet état de fait : d'une part, ce verrouillage était généralement pacifique et non violent, la période d'autoritarisme qui obligeait les opposants à agir quasiment dans la clandestinité, a été une période relativement courte, puisqu'elle s'est arrêtée en 1974 avec le multipartisme introduit par le Président Senghor. »*[66].

Pour sa part, le Président Mamadou Dia peint en deux tableaux assez sombres l'histoire politique de cette période ; à savoir une longue nuit de la démocratie sénégalaise (1963 à 1975) et une démocratie en otage (1976-1979)[67].

---

[63] L'ancêtre est le BDS créé dans la période coloniale (1947).

[64] Voir Ch. COULON, « Le Sénégal : Développement et fragilité d'une semi-démocratie », *op.cit*., pp. 607-611.

[65] I. FALL, *Sous-développement et démocratie multipartisane : l'expérience sénégalaise*, NEA, Dakar-Abidjan, p. 17. Sur le nouveau régime juridique, voir S. M. SY, « La démocratie multipartisane au Sénégal à la lumière de la révision constitutionnelle de 1976 », *Annales africaines*, 1976, pp. 9-15.

[66] A. B. FALL, La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance, *Afrilex*, n° 5, p. 9, *http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/05dossfall.pdf*, consulté le 17/07/2010.

[67] Voir M. DIA, *Lettres d'un vieux militant. Contribution à la révolution démocratique*, pp. 86-90 ; M. GOUNELLE, « Les effets pervers du multipartisme constitutionnellement limité », *Penant*, n° 774, octobre-décembre 1981, pp. 45-46.

L'évolution *surveillée* de l'ouverture démocratique se traduit par la reconnaissance contrôlée des partis politiques, l'apaisement du climat politique[68] et la libéralisation progressive et prudente de l'offre partisane. Ce qui atteste de l'engagement des autorités politiques à créer les conditions d'une *« démocratie gouvernée »*[69], ou plus juridiquement d'un *« pluralisme politique limité »*[70] et à éloigner le Sénégal de la corruption du pouvoir politique par l'activisme des militaires[71]. La loi n° 76-26 du 6 avril 1976 abrogeant et remplaçant l'article 2 de la loi n° 75-68 du 9 juillet 1975 relative aux partis politiques[72] dispose que les partis politiques sont *« au nombre de trois et doivent représenter des courants de pensée différents »*[73]. Ensuite, aux termes du nouvel article de la loi n° 78-60 du 28 décembre 1978 modifiant la Constitution, le législateur retient que les partis politiques sont *« au nombre de quatre et doivent représenter chacun l'un des courants de pensée suivants : conservateur, libéral, socialiste, marxiste- léniniste ou communiste »*.

Le 26 février 1978, le Président Léopold Sédar Senghor brigue son cinquième mandat avec 82,5% des suffrages devant Me Abdoulaye Wade qui recueille pour sa part 17,4% des suffrages exprimés. Son parti, l'UPS[74], l'emporte avec un score de 81,7% des suffrages exprimés et 82 sièges à l'Assemblée nationale devant le PDS qui, avec 7,8% des suffrages exprimés, obtient 18 sièges à l'Assemblée nationale. Le troisième parti, le PAI, n'obtient aucun siège.

---

[68] Décret n° 75.1248 du 22 décembre 1976 accordant une grâce à Majhmout Diop condamné par défaut à dix années de détention après s'être enfui à Bamako en 1960 à la suite des émeutes de Saint-Louis ayant abouti à l'interdiction de son parti (JORS, n° 4469 du 24 janvier 1976, p. 123).

[69] G. BURDEAU, *La démocratie*, Paris, Seuil, Nouvelle édition, 1956, p. 45.

[70] I. FALL, *Sous-développement et démocratie multipartisane …, op. cit.*, p. 17.

[71] Voir D-G. LAVROFF, « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », *RFSP*, mai 1972, pp. 973-991 ; « Les coups d'Etat en Afrique noire en 1968 », *Année africaine* 1968, Paris, Pedone, pp. 3-64 ; C. THIRIOT, « La démocratisation en Afrique noire dans les années 1990. L'hypothèque militaire », *in* P. KONINGS *et al.*, *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine »*, Paris/RB Leyde, Karthala/Afrika-Studiecentrum, 2000, pp. 185-203.

[72] La loi n° 75-68 du 9 juillet relative aux partis politiques détermine les formalités concernant les finances des partis politiques : *« Tout parti politique est tenu chaque année, au plus tard le 31 janvier, de déposer le compte financier de l'exercice écoulé. Ce compte doit faire apparaître que le parti ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations. Il doit également faire apparaître que le parti ne bénéficie d'aucun subside de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal. Un décret précisera les pièces comptables que les partis politiques devront fournir en application des dispositions du présent article. »*. Article 3, 2), JORS, n° 4436 du 21 juillet 1975, p. 1004.

[73] JORS, n° 4485 du 10 avril 1976, pp. 543-544.

[74] Après son adhésion à l'Internationale socialiste, l'UPS a adopté le nom de Parti socialiste (PS).

Il faut cependant souligner que ces élections se sont déroulées dans un climat tendu et selon des pratiques faisant échec au caractère secret du scrutin.

D'autre part, le taux de participation (63% des inscrits) montre bien la timidité de l'ouverture démocratique. Cela est d'ailleurs interprété comme un succès par l'opposition ‘‘*illégale*’’ qui a appelé au boycott, notamment le Rassemblement national démocratique du Professeur Cheikh Anta Diop.

Sous le magister du Président Abdou Diouf, le code électoral est remanié. Un scrutin mixte est adopté pour les législatives et le nombre de députés passe de 100 à 120.

Aux élections du 27 février 1983, la présidentielle et les législatives sont regroupées. Elles devraient être le symbole le plus patent de ce renouveau démocratique et un test de popularité du successeur de Léopold Sédar Senghor et de sa politique de changement. Abdou Diouf s'assure d'une large victoire (83,45% des suffrages exprimés) contre ses concurrents et le PS maintient largement sa suprématie (79,94% des suffrages exprimés et 111 sièges), ne laissant que 9 sièges à l'opposition (8 au PDS et 1 au RND). La participation électorale plus faible encore qu'en 1978 (58% des inscrits) ainsi que de nombreuses irrégularités constatées dans le déroulement du scrutin ont révélé les limites ou les difficultés de la renaissance démocratique.

Aux élections de 1988, pour un taux de participation de 57,9%, le PS consolide son règne avec un taux de 71,34% (103 députés) contre 24,74% au PDS (17 députés). Les autres partis concurrents (LD/MPT, PLP, PIT, PDS-R) n'ont pas obtenu de sièges.

En 1993, nonobstant l'infléchissement du taux de participation estimé à 41%, le paysage de la représentation se modifie légèrement avec l'affirmation d'un pluralisme parlementaire et l'étiolement de l'hégémonie socialiste : le PS avec 56,56% (84 sièges), le PDS avec 30,21% (27 sièges), Jappo léggayal Sénégal avec 4,90% (3 sièges), le PIT avec 3,04% (2 sièges), UDS-R avec 1,16% (1 siège).

Cinq ans plus tard, la tendance se confirme avec une mosaïque de partis politiques à l'Assemblée nationale dont la présence s'explique singulièrement par la proportionnalité et le plus fort reste applicables à la répartition des sièges : le PS avec 50,3% (93 sièges), le PDS avec 19,2% avec 23 sièges, l'URD avec 13,1% (11 sièges), AJ/PADS avec 4,9% (4 sièges), la LDMPT avec 3,7% (3 sièges), la CDP/GG avec 2% (1 siège), le FSD/BJ avec 1,3% et l'UDS-R avec 1,1% (1 siège)[75].

C. Les transitions démocratiques

A la fin des années 80, un changement important s'amorce dans l'ordre politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Mais, c'est particulièrement au Sénégal où le déclic a lieu en décembre 1980. Abdou Diouf, à la faveur du dauphinat[76], hérite (par succession)[77] du pouvoir à la suite de la démission du Président Senghor. Ce dernier, répondant aux arguments de l'opposition, souligne que l'alternance et la succession ne s'excluent pas. Si l'alternance est une forme de succession, la succession peut aussi être une forme d'alternance[78], clamait-il. Mais, pour sa part, El Hadj Mbodj récuse cette interprétation en raison du fait que *« la succession relève a priori d'une hérésie constitutionnelle »*[79].

---

[75] Sur l'évolution des résultats électoraux, voir http://www.assemblee-nationale.sn/index.php? Option = com_content&view=article&id=153%3Aelections-legislatives-1988&catid=16&Itemid=151, consulté le 17/07/ 2010.

[76] Le Président Senghor donne corps finalement à une disposition constitutionnelle latente. Aux termes des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 35 de la Constitution du 7 mars 1963 (introduite par la loi n° 76-27 du 6 avril 1976 portant révision constitutionnelle, JORS, n° 4485 du 10 avril 1976, p. 544), il était prévu que *« en cas de décès ou de démission du Président de la République ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour suprême, le Premier Ministre exerce les fonctions de Président de la République jusqu'à l'expiration normale du mandat en cours. Il nomme un nouveau Premier ministre et un nouveau Gouvernement dans les conditions fixées à l'article 43 »*.

[77] Voir M. DEBENE, M. GOUNELLE, « Le Sénégal, du Président L. S. Senghor au Président Abdou Diouf (janvier 1981-Janvier 1984), *RDP*, 1984 /6, p. 1519.

[78] Sur les péripéties de la succession du Président Léopold Sédar Senghor par Abdou Diouf, voir, entre autres travaux, Ch. COULON, « La tradition démocratique au Sénégal. Histoires d'un mythe », *in* Ch. JAFFRELOT, *Démocraties d'ailleurs. Démocraties et démocratisations hors d'Occident*, Paris, Karthala, 2000, pp. 65-92 ; M-C. DIOP, M. DIOUF, « Sénégal : Par delà la succession Senghor-Diouf », *in* M-C DIOP ; M. DIOUF (dir.), *Les figures du politique en Afrique. Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris/Dakar, Karthala/CODESRIA, 1999, pp. 139-188.

[79] Voir E. H. MBDOJ, *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain. Analyse juridique et impact politique*, Thèse pour le doctorat d'Etat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1991, pp. 1-2.

Pour étayer sa thèse, il remonte le cours de l'histoire politique pour bien situer l'irréversibilité du processus de *dépatrimonialisation* du pouvoir au XVIe siècle.

L'important mouvement de rénovation politique débute par la loi n° 81-16 du 6 mai 1981[80] portant révision constitutionnelle. La limitation du nombre des partis est abrogée. Le Gouvernement a estimé qu'il fallait franchir une nouvelle étape dans l'ouverture démocratique pour permettre à tous les courants politiques d'exercer leurs activités dans la légalité, sans obligation de se réclamer nécessairement d'une quelconque idéologie formellement prédéterminée par le législateur. Plus généralement, l'évolution du paradigme autour de la géopolitique planétaire et de l'économie du développement impulse un nouvel ordre favorable à la mutation démocratique des systèmes politiques africains. Les Etats africains, soumis aux régimes d'ajustement structurel et de conditionnalités économiques, engagent des entreprises de réfections politiques. II se dégage progressivement un consensus sur l'exigence d'un gouvernement démocratique et sur la nécessité de la construire sur la libre expression du corps électoral, en considération du discours emblématique de la Baule[81]. Malgré tout, certains Présidents n'hésitent pas à manifester leur arrogance à l'égard de la *« leçon »* du Président français[82]. A son retour de cette conférence, le Président malien confie ses sentiments au mensuel *Voix d'Afrique* (juin 1990) : *« Pour ma part, affirme-t-il, et en parfait accord avec l'ensemble des dirigeants et des militants du Parti, le pluralisme n'est pas la forme de démocratie la plus élaborée. […] Notre peuple a déjà fait l'expérience du multipartisme, et il en garde jusqu'à présent, un souvenir particulièrement douloureux. Plusieurs familles maliennes, divisées par des luttes politiques partisanes, attendent encore de voir les déchirures se cicatriser. »*[83].

[80] Voir JORS, n° 4834 du 15 mai 1981, pp. 518-520.
[81] Le discours de la Baule a été prononcé par François Mitterrand, Président de la République française, le 20 juin 1990, dans le cadre de la 16e conférence des chefs d'État d'Afrique et de France qui s'est déroulée dans la Commune française de La Baule-Escoublac (Loire-Atlantique). Il marquera une date importante dans les relations entre la France et l'Afrique. Voir wikipedia.org/wiki/Discours_de_La_Baule, consulté le 19/12/2009.
[82] Notamment Moussa Traoré du Mali, Hissène Habré du Tchad, Juvénal Habyarimana du Rwanda et Gnassingbé Eyadema du Togo.
[83] Propos repris par M. M. CAMARA, *Questions brûlantes pour démocratie naissante, op. cit.,* p. 80. Toujours à propos de cette réaction, voir E. DIARRA, « Constitution et Etat de droit au Mali », *RJPIC,* 1995/4, p. 259.

C'est dans la force du droit que les acteurs politiques, engagés dans le processus de démocratisation[84], ont enclenché la mise en place d'institutions pluralistes par la rédaction de nouvelles Constitutions. Une sorte d' « *épidémie constitutionnelle de régimes de transition* », rompt le cercle vicieux de l'autoritarisme des pouvoirs politiques africains. [85].

La rupture de la bipolarité consécutive à l'ouverture du Mur de Berlin et la propagation du mythe de la « *fin de l'histoire* » [86], ne justifiant plus le soutien inconditionnel des Etats-Unis et de l'Union soviétique aux régimes autoritaires, obligent les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone à devenir subitement sensibles à des problématiques chevillées autour de la modération du pouvoir, de l'intégration économique, de la démocratisation des institutions étatiques et de la bonne gouvernance politique.

Pour le confirmer, Mamadou Diouf écrit que *« la plupart des observateurs mettent l'accent sur ces changements consécutifs à la fin de la guerre froide et à la disparition du camp socialiste (la chute du Mur de Berlin) qui ouvrent la voie au troisième épisode de la trajectoire démocratique, la troisième vague de démocratisation (Democraty's Third Ware), dans la terminologie de S. Huntington (1991) »*[87].

---

[84] Ce terme a fait l'objet d'un large usage. Voir P. PERRINEAU, D. REYNIE, *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, pp. 286-287.

[85] Ch. CADOUX « Remarques sur le provisoire en droit constitutionnel, Présence du droit public et des droits de l'homme », *in Mélanges à Jacques Velu*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 231. Sur ce point, voir également les analyses faites par E. BOSHAB, « Les droits fondamentaux dans les nouvelles Constitutions africaines : entre le constitutionnalisme et la constitutionnalisation », *in Mélanges Charles Cadoux, op. cit*., pp. 49-66.

[86] Par cette expression, Francis Fukuyama choisit de présenter la démocratie libérale sous un angle fermé, celui de l'aboutissement de l'*«évolution idéologique de l'humanité »*. Fondamentalement, l'auteur entend représenter le passage d'un monde bipolaire Est-Ouest (Etats-Unis et l'ex. URSS) à un monde unipolaire où règne unilatéralement la civilisation américaine. Sous ce rapport, il écrit : *« Je suggérais en outre que la démocratie libérale pourrait bien constituer le point final de l'évolution idéologique et la forme de tout gouvernement humain, donc être en tant que telle la fin de l'histoire. »*. F. FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1993, p. 11. Mais, là où ce philosophe américain situe la « *Fin de l'histoire* » dans l'universalisation du libéralisme économique et la démocratie représentative, en revanche, son compatriote Samuel Huntington laisse entendre « *le choc des civilisations* ». Au vu de la dynamique politique contemporaine, Laurent Bonelli s'invite dans la controverse en soutenant que *« l'effondrement des modèles alternatifs semble donner raison au premier »*. L. BONELLI, « Querelles intellectuelles », *in Monde diplomatique. Manière de voir*, n° 104, avril-mai 2009, p. 63.

[87] M. DIOUF, *Libéralisations politiques …, op. cit.*, p. 2.

En revanche, d'autres analystes mettent l'accent sur le caractère décisif des mouvements sociaux internes alertés par la répression politique et la violation des droits de la personne humaine. Ils affirment que les transformations politiques sont plutôt le résultat des luttes factionnelles internes aux régimes établis[88].

Le processus démocratique et l'instauration du pluralisme en Afrique présente des éléments communs à tous les Etat du continent avec, comme meilleur paramètre explicatif, la situation généralisée d'insatisfaction économique et la crise de légitimité.

Même si le retour du constitutionnalisme dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone n'a pas toujours coïncidé avec la vague mondiale de démocratisation ayant suivi la chute du Mur de Berlin, ce n'est toutefois qu'à partir de 1990 que le mouvement va se généraliser. En retraçant la géographie des moments, qualifiés de *seconde indépendance* ou de *transition démocratique* (par les observateurs les plus optimistes) ou encore de *transitions politiques* (par les plus sceptiques), *les Rapports nationaux sur les droits de l'homme (1986 et 1987)* publiés par le Département d'Etat américain procèdent à la déclinaison des repères de la longue marche vers la démocratie[89].

[88] Voir M. GAUD, L. PORGES, « Les Présidents de l'alternance », *Afrique contemporaine*, n° 167, juillet-septembre 1993, p. 29.

[89] En 1974, il n'existe, sur le continent africain, que *trois petits pays démocratiques* : l'Ile Maurice, le Botswana et la Gambie (tombée dans la catégorie des transitions ambiguës, après un coup d'Etat militaire en 1994). Le Sénégal se rapproche de ce groupe en 1974, avec l'autorisation d'un multipartisme limité ; il ne le rejoint qu'en 1981, avec l'adoption d'un multipartisme intégral. Entre 1990 et 1994, trente et un (31) des quarante et un (41) pays n'ayant jamais tenu d'élections multipartisanes l'ont organisées et les 3/4 des régimes autoritaires africains ont cherché une revalidation / reconduction de leurs pouvoirs par une compétition électorale. Dans certains cas, comme Bénin, Congo, Madagascar, Mali et Niger, après la tenue d'une conférence nationale, des élections générales ont consacré la défaite des régimes autoritaires. Dans d'autres Etats comme Cap Vert, Sao-Tomé-Et-Principe, Zambie, Malawi, République centrafricaine et Burundi, le rétablissement du multipartisme et la tenue d'élections générales ont engendré la même conséquence : la défaite du régime en place. Pour ce qui est de Namibie et de l'Afrique du sud, qui sont des cas assez singuliers, on peut noter qu'ils présentent des situations de transition réussie et de consolidation démocratique. En revanche, dans les pays comme Gabon, Côte d'Ivoire, Cameroun, Ghana, Angola, Mozambique, Guinée-Bissau, République de Guinée, Seychelles, Kenya, Mauritanie, le régime en place s'est maintenu, malgré le rétablissement du multipartisme et la tenue d'élections générales. Dans ce contexte, les autres pays sont soit dans des situations ambiguës (situations de démocratisation par le haut, démocratie sous surveillance) ; c'est le cas notamment du Tchad et du Zaïre (actuelle RDC). Voir M. DIOUF, *Libéralisations politiques, op. cit.*, p. 6.

Ainsi, les transitions démocratiques[90] permettent d'établir « *la sociographie des nouvelles procédures de démocratisation en Afrique* », étudiée par Francis Akindès[91]. Suivant la situation politique propre à chaque pays, diverses réponses sont proposées[92]. Il s'agit de *« la démocratisation par voie de conférence nationale, de la démocratisation par évitement d'une conférence nationale, de la démocratisation par ''à-coups'' et de la démocratisation par les armes »*[93].

La Conférence nationale des Forces vives de la Nation du Bénin ouvre la voie d'une solution de sortie de crise politique par un consensus entre les diverses forces sociales du pays[94], une sorte de *forum fondateur du nouvel ordre constitutionnel*[95], pour reprendre l'expression de Frédéric Joël Aivo[96]. Généralement, cette expérience est présentée comme l'instrument clé d'exorcisation du mal né de la récurrence des malaises politiques. Mais, le modèle ou le mirage béninois[97] est *« un scénario parmi d'autres dans une phase critique pour les systèmes politiques africains »*[98].

---

[90] Notons avec Christiane Gouaud que *« la transition démocratique apparaît tout d'abord comme une période relativement courte durant laquelle le pouvoir politique va être progressivement policé par un droit démocratique »*. Ch. GOUAUD, « Recherches sur le phénomène de transition démocratique », *RDP*, 1991/1, p. 93.

[91] F. AKINDES, *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Dakar, CODESRIA, 1997, p. 45.

[92] Par exemple, après la conférence nationale, la mainmise du Président Omar Bongo sur la politique intérieure gabonaise cloisonne le multipartisme dans le domaine administratif. Au Togo, à la fin de la transition initiale, le général Eyadema se rétablit dans la plupart de ses prérogatives institutionnelles et redevient le nouvel homme fort face à une opposition acculée au compromis.

[93] F. AKINDES, *Les mirages de la démocratie en Afrique …, op. cit.*, pp. 60-61.

[94] La Conférence nationale des Forces vives de la Nation du Bénin s'est tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990. Cette conférence présidé par Monseigneur Isidore de Souza a opté pour la création d'un *« Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle »* (Préambule de la Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990). Ces principes fondateurs du renouveau démocratique expriment la quintessence des grandes orientations de la conférence. Lire l'article W. L. HOUNGBEDJI, « Quelle portée pour les décisions de la conférence ? », *Nation*, n° 4939, du 24 février 2010 (rediffusé dans la rubrique « *Devoir de mémoire* » pour le 20e anniversaire de la conférence nationale), p. 7.

[95] J. F. AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de Droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 167. Le Bénin sera suivi par d'autres pays.

[96] Gabon, Congo, Niger, Togo, Zaïre dans le courant des années 1990 et 1991 et le Tchad.

[97] Voir J-J RAYNAL, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *Afrique contemporaine*, n° 160, 1991, pp. 3-25.

[98] D. BOURMAUD, P. QUANTIN, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », *in* Y. MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, l'Harmattan, 1993, p. 167.

Les expériences vécues d'un pays à un autre se rapprochent ou s'écartent de cette voie. En ce sens, le Mali présente une certaine authenticité en matière de transition démocratique réussie avec un coup d'Etat militaire perpétré sur l'invitation insistante des émeutiers[99].

L'histoire récente du peuple malien, fier à juste titre de son legs historique, est celle de la trajectoire d'un peuple désabusé par l'erreur dramatique de Modibo Keïta dans sa volonté de socialisation forcenée des choses et des âmes et le règne fatal de l'Armée couronné de désillusions. Dans ce pays, la conférence nationale obéit à une logique autre que celle connue au Bénin.

D'où la pertinence du jugement de Fabien Eboussi Boulaga : « *De celle du Mali, il n'y a rien à dire : elle est d'une valeur purement symbolique, rituelle. Elle scellait la réconciliation du peuple avec son armée.* »[100].

II. Précisions des termes du sujet

Pour une meilleure prise en charge du sujet, on ne pourrait ignorer l'important exercice de définition des termes constitutifs du centre d'intérêt. A l'effet de mieux éclairer le champ conceptuel de la recherche, une approche à la fois analytique et synthétique s'avère indispensable.

Pour ce faire, après avoir décliné les sens des termes *droit* et *élection*, nous tâcherons de cerner l'expression « *droit électoral* » dans sa double conception processuelle et substantielle.

[99] Voir M. KONATE, *Mali. Ils ont assassiné l'espoir*, Paris, L'Harmattan, 1990, pp. 19-33.
[100] F. E. BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire. Une affaire à suivre*, Paris, Karthala, 1993, p. 12. On peut voir également N. TIANGAYE, « Crise de légitimité du pouvoir de l'Etat et conférences nationales en Afrique », *RADIC*, Octobre 1992, pp. 609-629.

A. La notion de droit électoral

Tout d'abord, il faut noter que le terme « droit » renvoie à une réalité double. Il désigne, au sens objectif, *« un ensemble des règles régissant la vie en société et sanctionnées par la puissance publique »* et, au sens subjectif, *« une prérogative attribuée à un individu dans son intérêt lui permettant de jouir d'une chose, d'une valeur ou d'exiger d'autrui une prestation »*[101]. Il consacre ainsi deux significations principales : des règles munies de sanctions qui régissent la vie des hommes vivant dans une société donnée ou des intérêts juridiquement protégés dont la personne peut exiger le respect en vertu des règles du droit objectif. Sous ce rapport, ce terme est employé dans son acception double, avec passage fréquent de l'une à l'autre : *« Tantôt il désigne un corps de règles, les règles ou certaines règles de droit. Tantôt, il désigne la ou les disciplines dont ces règles font l'objet ; il est alors l'étude même ou science de ce corps de règles. »*[102]. Ce double entendement pourrait valablement convenir à la définition du *« droit électoral »* en ce sens qu'il désigne un droit de vote juridiquement encadré par des règles de droit positif ; le vote étant *«l' acte par lequel un citoyen participe, en se prononçant dans un sens déterminé, au choix de ses représentants ou à la prise d'une décision »*[103].

Du latin *eligere* (choisir), *l'électi*on renvoie, selon Serge Guinchard et Gabriel Montagnier, à un *« mode de désignation d'une personne en vue de remplir une fonction qui suppose un choix entre plusieurs et s'oppose ainsi à la nomination ou à l'hérédité des fonctions »*[104] ou, selon les termes d'Olivier Duhamel et Yves Mény, à un *« mode de dévolution du pouvoir reposant sur un choix opéré par l'intermédiaire d'un vote ou suffrage »*[105].

---

[101] S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 9e édition, 1993, p. 209.
[102] Ch. EISENMANN cité par L. FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990/1, p. 73.
[103] S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, *Ibid.*, p. 545.
[104] F. de FONTETTE, V*ocabulaire juridique*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n ° 2457, 1998, p. 50.
[105] O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1re édition, 1992, p. 372.

Pour Jean-Yves Vincent et Michel de Villiers, le droit électoral est un *« ensemble de règles qui définissent le pouvoir de suffrage et en aménagent l'exercice »*[106], autrement dit la branche du droit qui permet de donner un contenu concret à l'affirmation de principe suivant laquelle la souveraineté nationale appartient au peuple[107].

Dans une perspective épistémologique, Jean-Claude Masclet écrit : *« Le droit électoral intègre autour d'un objet fortement original qui est l'élection les données issues d'autres branches du droit. Ce sont les nécessités inhérentes à son objet qui lui confèrent ses caractères spécifiques et qui commandent les solutions et techniques particulières qu'il a développées. »*[108]. Il s'interroge ainsi sur l'étendue de l'autonomie avant de conclure à un particularisme. Suivant cette analyse, on ne peut parler d'autonomie que dans l'hypothèse où une discipline a développé des solutions propres à répondre aux problèmes qui se posent à elle, alors que ces problèmes ne se posent pas dans les autres branches du droit. L'apparition d'un corpus de règles spécifiques détermine l'objet particulier de la discipline.

Pierre Avril et Jean Gicquel, quant à eux, considèrent que « *l'élection est un mode de nomination des titulaires de certaines fonctions publiques. L'élection est un acte collectif, dans lequel les volontés des électeurs, orientées dans un même sens, s'additionnent en vue de produire un effet de droit (…). »*[109].

Fondamentalement, les caractères originaux du droit électoral s'expliquent et se justifient par sa fonction qui est de faire respecter le principe démocratique. Ainsi comprise, l'élection désigne le choix par les citoyens de certains d'entre eux pour la conduite des affaires publiques[110] .

---

[106] J-Y. VINCENT, M. de VILLIERS, *Code électoral commenté*, LexisNexis Litec, 8e édition, 2007, p. IX.
[107] J-Y. VINCENT, M. de VILLIERS, *Ibid. id.*
[108] J-C MASCLET, *Droit électoral*, Paris, PUF, 1989, p. 20.
[109] P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 3655, 2003, p. 47.
[110] La pratique constitutionnelle dégage différentes catégories d'élection suivant la nature politique du système de votation ou simplement les modalités spatiales et temporelles susceptibles d'éprouver la volonté populaire. Voir O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel, op.cit.* pp. 372-392.

Par conséquent, les gouvernants tirent leur légitimité d'une désignation par les gouvernés ; ils ne s'imposent ni par la force ni par la magie mais exercent leurs compétences du fait de l'investiture de leurs concitoyens. Ce procédé permet aussi aux électeurs de choisir indirectement une orientation politique[111]. En cela, il marque une nuance avec le concept voisin de *votation* qui exprime une modalité de délibération directe des citoyens (une consultation populaire) sur un problème déterminé.

Dès lors, l'élection se distingue des procédés arbitraires de dévolution en désuétude, notamment l'héritage, la cooptation et le tirage au sort. L'élection, fréquemment utilisée pour associer les citoyens au pouvoir, est un exercice de restitution de la souveraineté au peuple qui la délègue à ses représentants. Léon Duguit estime que le régime représentatif prend son point de départ dans le système de la souveraineté nationale ; comme aussi inversement la notion de souveraineté nationale aboutit essentiellement au gouvernement représentatif. C'est ainsi qu'il écrit que *« le corps des citoyens, appelé corps électoral, exprime directement la volonté souveraine de la nation »*[112].

En raison des dangers que présenterait le système du gouvernement direct, le peuple, en vertu de la théorie du mandat électif, sera donc admis simplement à choisir des représentants. Par conséquent, l'idée de représentation est liée à celle d'élection. C'est pourquoi, Raymond Carré de Malberg pense que *« le peuple est, au moment de l'élection, figuré par le corps des électeurs : c'est en ce corps électoral que s'incarne le souverain. Par le fait de l'élection, chaque électeur confère à l'élu la fraction individuelle de souveraineté dont il est titulaire : il s'opère donc une transmission de la souveraineté qui, des électeurs, passe aux élus. »*[113].

---

[111] Sous l'angle historique, Olivier Duhamel et Yves Mény précisent que la démocratie athénienne et la République romaine ont utilisé ce mode de choix des gouvernants. Plus tard, l'émergence progressive de la Chambre des communes à côté des Lords en Grande-Bretagne et la naissance du régime parlementaire entraînent le développement du procédé électif. Il connaît un succès irréversible avec la généralisation de l'idée démocratique à partir de la fin du XVIII[e] siècle. O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel, op.cit*., p. 372.

[112] L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel, La règle de droit - Le problème de l'État*, Tome I, Paris, Boccard, 1923, pp. 303-304.

[113] R. C. de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome II, Paris, Sirey 1922, p. 211.

Rapprochée de l'élection, la représentation tend à une double finalité. D'une part, elle exprime, à travers le représentant, la volonté du représenté. D'autre part, elle favorise, sur le plan juridique, l'émergence d'une communauté d'intérêts spécifiques, poursuivis en eux-mêmes, ou à travers eux, par une collectivité donnée, autonome par rapport à d'autres collectivités[114].

B. Le caractère émergent du droit électoral

Le processus d'affranchissement de la volonté souveraine des systèmes politiques surveillés est à l'origine, dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, de l'émergence d'un droit électoral, c'est-à-dire de la gestation d'un corpus de règles juridiques garantissant le droit de suffrage librement exprimé par les citoyens. Cette mutation actualise la réalité des rapports dialectiques entre la démocratie et les élections. Comme l'écrit justement Sigrid Born : « *Démocratie signifie pouvoir pour un temps déterminé. Sans élections, pas de démocratie, et sans démocratie, pas d'élections. A intervalles réguliers, les citoyens doivent avoir le droit de décider s'ils entendent conserver leur gouvernement ou en changer.* »[115].

En l'occurrence, il s'agit de s'interroger sur des questions essentielles en rapport avec le processus d'émergence des facteurs d'un droit électoral dans le contexte des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Pour y parvenir, l'accent sera mis la nature des sources du droit électoral, la démocratisation des principes et mécanismes électoraux, l'efficacité des institutions électorales et la réalité politique de l'implant démocratique. En effet, la dynamique de généralisation du processus de démocratisation sur le continent et les exigences de bonne gouvernance comme conditionnalité dans les domaines de la coopération multilatérale peuvent donner tout son sens à une réflexion sur un droit aussi politique que le droit électoral nécessaire pour cerner les fondements de la légitimité des institutions politiques.

[114] S. DOUMBE-BILLE, « L'élection en droit administratif », *RDP*, 1992/4, p. 1073.
[115] S. BORN, *Loi électorale fédérale*, Inter nationes, Collection ''Documentation sur la politique et la société de la République fédérale d'Allemagne'', 1993, p. 1.

Qui plus est, les échéances électorales sont généralement constitutives en Afrique de situations *conflictogènes* de nature à fragiliser les institutions étatiques et à préjudicier la formation embryonnaire d'Etat-nations. Dans cet ordre d'idées, le droit électoral indique les possibilités de contenir la contestation dans un système de règles de droit propre à légitimer l'exercice légal du pouvoir. En clair, un système électoral crédibilisé par des règles obligatoires et effectives érige un crédo juridique applicable à la conquête, à l'exercice et à la transmission du pouvoir par des voies et des moyens démocratiques.

III. <u>Problématique</u> :

Le renouveau démocratique, facteur d'émergence du droit électoral

Dans le contexte actuel, le droit électoral joue un rôle catalyseur dans les rapports politiques. Même si le processus électoral n'est pas parvenu à pacifier radicalement les espaces politiques, le traditionnel antagonisme des forces politiques, né des entrailles de l'affirmation opportuniste de la légitimation de l'idéologie du parti-Etat, s'estompe progressivement malgré la singularité du contexte historique.

En effet, on note un changement dans la structure des situations conflictuelles, particulièrement en Afrique subsaharienne francophone, rendant ainsi obsolètes les mécanismes explicatifs initiaux. Si aux lendemains des indépendances, une volonté d'affirmation et de consolidation du pouvoir d'Etat a déclenché des conflits de souveraineté aux résonnances territoriales et idéologiques, il en va autrement à l'heure actuelle. L'engagement des forces politiques et sociales pour asseoir une démocratisation plus accrue du pouvoir suscite des conflits d'émancipation politique. Ces dernières aspirent à être les réceptacles de l'expression souveraine, et par conséquent ambitionnent également d'en être l'incarnation sublime.

A la faveur de consensus politiques consécutifs à la tenue de conférences nationales[116], et à l'adoption d'un compromis politique ficelé par les forces démocratiques en vue d'une alternance pacifique au pouvoir, il est aménagé un système multipartiste faisant succéder la libre expression du suffrage universel au système tendanciel.

Longtemps conditionné par la pratique de parodies électorales donnant malheureusement au droit électoral plus de sonorité que de sens (*plus sonnat quam valet*, pour reprendre l'éloquence de Sénèque), le système de dévolution du pouvoir est aujourd'hui bonifié par le sursaut politique des années 90, dont le mérite essentiel est d'avoir permis l'émergence de systèmes démocratiques sur le fondement du droit électoral. Cette évidence est mise en exergue par le postulat de Pierre Cornillon : *« Les élections périodiques et honnêtes, par lesquelles le peuple a la possibilité de choisir librement ses représentants, est la clé de voûte de la démocratie. »*[117].

Pour cette raison, les changements de régime politique par le biais d'élections multipartisanes s'expliquent, entre autres, par la nécessité de s'ajuster à un environnement de plus en plus défavorable aux dérives autoritaires. A partir de 1989, la conquête de l'Etat de droit se réalise sur la base d'une mise en accusation du monopartisme[118].

La nouvelle donne suscite dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone *« l'ivresse des jeux électoraux et partisans »*[119].

---

[116] Dans les conférences nationales, les débats ont connu parfois des moments laborieux pour instaurer des échanges entre les forces sociales voulant faire l'option de la démocratie comme mode de gouvernance. Dominique Aguessy analyse la carence des leaders issus de la société civile. Il estime que le fait d'avoir recours à des personnalités religieuses (au Bénin par exemple) piégeait, par la symbolique, le débat sur la séparation des pouvoirs dans un Etat de droit. N'ayant pas l'habitude de s'exprimer en public sur des choix majeurs qui concernent l'ensemble du pays, les forces sociales ont eu du mal à s'identifier politiquement. Il y a eu également des difficultés à concilier les critères traditionnels de cohésion du groupe et la recherche inscrite dans la modernité pour asseoir une plate-forme commune de revendications agréées par les différents courants politiques. Voir D. AGUESSY, « Gestion contemporaine de l'Etat et traditions africaines d'exercice du pouvoir », *op.cit*., 1997, p. 174.

[117] Cité par F. M. SAWADOGO, « Contrôle des opérations électorales par les hautes juridictions », *in* Séminaire international sous régional (17 au 21 mars 1997, Ouagadougou), p. 108.

[118] G. CONAC, « Démocratie et élections », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 18.

[119] D-L. SEILER, *Les partis politiques*, *op.cit.*, p. 1.

Ce qui fait écrire à Peter Schraeder : *« La combinaison de divers éléments intervenus au sein des pays et sur la scène internationale à partir de 1989 inaugura une période de transition démocratique jamais égalée dans l'histoire de l'Afrique. […] Vers la fin de 1994, quinze pays africains ont organisé au moins une série d'élections multipartisanes à l'issue desquelles le pouvoir a été transféré pacifiquement d'un groupe d'élites à un autre. »*[120].

Les dispositifs électoraux au service de la dévolution du pouvoir deviennent un enjeu pour la démocratisation politique du pouvoir d'Etat, l'épanouissement des droits et des libertés fondamentaux, l'affermissement de l'Etat de droit et la construction d'un espace de démocratie apaisée sur la base d'un corps de règles juridiquement contrôlées et sanctionnées. Toutefois, *« un droit nouveau, standardisé et transcendant parfois les cultures nationales et en partie imposé et accepté par tactiques conjoncturelles des acteurs, internationaux et locaux, peut-il produire des effets efficaces et durables dans un contexte culturel où l'idéologie et le sentiment dominent, au détriment du politique et de l'idéal ? »*[121]. Cette question posée par Slobodan Milacic a véritablement son sens dans le contexte des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, où l'émergence du droit électoral serait le fondement et l'expression du renouveau démocratique.

En l'occurrence, certaines questions interpellent notre projet d'étude. Sur quel fondement asseoir l'idée de naissance d'une démocratie électorale dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone ? Peut-on faire coïncider les transitions démocratiques, amorcées à la fin des années 80, avec l'avènement d'un droit électoral, comme base fondatrice de la démocratie. Pourtant, une idée assez répandue justifie l'avènement du droit électoral par l'édification préalable de la démocratie. Dès lors, quels rapports dialectiques faut-il établir entre ces deux réalités ?

---

[120] P. SCHRAEDER, « Les mutations démocratiques en Afrique », *in* IDHP, *L'Etat de droit et le contrôle de l'exécutif au* Sénégal, Actes du colloque organisé en partenariat avec la Fondation Friedrich Naumann, (09 -11 juin 1995, Dakar), p. 6.

[121] S. MILACIC., « Les nouvelles fragmentations étatiques », *in* AIDC *« Constitution et territoire »*, Recueil des cours, Vol. XVIII, 2008, p. 432.

Pour élaborer une réponse à ces interrogations, il sera question, à travers le prétexte qu'offrent les Etats du Bénin, du Mali et du Sénégal, d'analyser les conditions de formation du droit électoral, en tant que système juridique propre.

En outre, il importe de documenter les raisons qui justifient les choix ainsi opérés. En effet, même s'il est observé un mouvement d'ensemble ayant un effet d'entraînement sur la quasi-totalité des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, il est possible, toutefois, de considérer que le Bénin, le Mali et le Sénégal s'illustrent par des succès électoraux assez significatifs. Rares sont, en dehors de ces cas, les Etats où s'est réalisée l'alternance politique totale. Pratiquement, ce sont ces Etats sur lesquels nous avons mis le focus qui donnent une idée suffisante de ce qu'est, de façon générale, la signification du droit électoral dans un processus de démocratisation.

En clair, les Etats du Bénin, du Mali et du Sénégal ont vécu, malgré les convulsions à la limite nécessaires à toute phase de gestation, d'intéressantes expériences de compétitions électorales, sanctionnées finalement par des alternances apaisées au niveau de l'Exécutif et une ouverture démocratique de la représentation parlementaire. C'est en cela qu'ils apparaissent comme des laboratoires crédibles pour tester l'hypothèse consacrant l'émergence du droit électoral en Afrique subsaharienne francophone

Eu égard à ces considérations, l'étude va s'intéresser au sujet suivant : « ***L'émergence du droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Les cas du Bénin, du Mali et du Sénégal*** ».

IV. Intérêt du sujet

Dans le cadre de cette étude, le sujet peut se prévaloir d'une préoccupation d'actualité relativement à la tenue régulière d'élections dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone depuis les transitions démocratiques.

Aujourd'hui, les élections sont plus que jamais au cœur de l'actualité; elles constituent un important élément d'appréciation du caractère démocratique des Etats. Les systèmes politiques africains renferment de multiples forces démocratiques (partis politiques, sociétés civiles, organisations non gouvernementales, syndicats, organisations communautaires d'intégration, etc.) hypnotisées par la question électorale. La fièvre démocratique s'en prend subitement à toutes les aspirations sociales et politiques.

Cette tendance démocratique s'est manifestée à travers le système électoral au point qu'il convient d'énoncer que *« derrière l'appareil normatif électoral, on peut lire le devenir d'une société nationale démocratique »*[122]. A ce titre, la réflexion s'inscrit dans la nécessité de préciser un thème qui domine l'actualité politique africaine de ces dernières années, c'est-à-dire, comme le pense exactement El Hadj Mbodj, « *dans le cadre du renouveau constitutionnel africain né de l'éruption qui a emporté avec elle les régimes autoritaires qui avaient cours dans les Etats africains près de trois décennies après leur accession à la souveraineté internationale »*[123].

Sous l'angle théorique, il convient de rappeler que la question électorale s'invite désormais avec une fréquence plus élevée dans la réflexion des constitutionnalistes africains.

A titre d'exemple, on peut citer le Colloque sur *« les processus électoraux »* tenu à Dakar du 27 au 30 août 2008, sous l'égide du Réseau des Constitutionnalistes africains sur « Constitutionnalisme et résolutions des conflits »[124].

Il s'y ajoute que ces considérations doivent être analysées en corrélation avec le développement de l'environnement juridique.

---

[122] J-C. GAUTRON, M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, *op.cit*., avant-propos de la 2e édition.
[123] E. H. MBODJ, « Le renouveau du pouvoir exécutif en Afrique », *in* IDHP, *L'Etat de droit et le contrôle de l'exécutif au* Sénégal, Actes du colloque organisé en partenariat avec la Fondation Friedrich Naumann, (09 -11 juin 1995, Dakar), p. 1.
[124] Consulter : www.publiclaw.uct.ac.za/usr/public_law/Dakar/Dakar%20programme.

A l'échelle continentale, d'importants instruments sont adoptés pour promouvoir une culture d'élections démocratiques. Leur adoption est l'aboutissement d'un long processus, certes lent mais irréversible, amorcé au début des années 1990 sous l'effet des revendications démocratiques exacerbées par la violence politique. De plus, l'élan communautaire s'est consolidé à travers l'adoption de protocoles dont l'objectif est de légiférer, sur la démocratie, par un acte contraignant.

A la lumière de ces enjeux, la question électorale mérite, à notre sens, un investissement intellectuel pour contribuer à l'édification d'une somme intelligible de règles démocratiques visant l'encadrement du système électoral africain.

On ne perdra pas de vue la nécessaire exploration des espaces textuels, de nature et de hiérarchie assez différentes, dans une perspective de codification des diverses règles du dispositif électoral. Ce qui révèle évidemment un intérêt théorique en rapport avec l'essor d'une discipline juridique ayant pour objet la question électorale.

L'étude va consister, à l'aide d'exemples tirés de la réalité constitutionnelle propre au Bénin, au Mali et au Sénégal, à décrire les transformations du socle normatif et institutionnel du système électoral dans le cadre de la démocratisation progressive du pouvoir d'Etat. Ainsi, l'analyse s'orientera vers l'établissement des bases empiriques et théoriques d'une contribution à la théorie générale du droit électoral car, dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, l'élection s'affirme désormais comme un objet scientifique pertinent pour l'analyse juridique.

V. Méthodologie

L'objectif de l'étude consiste à essayer, à travers un échantillonnage raisonné, d'établir l'état des lieux assorti d'une mise en ordre théorique à l'effet d'analyser la réalité du droit électoral en Afrique subsaharienne francophone. L'étude de l'objet électoral sera soumise à une démarche articulée autour des éléments ci-après.

A. L’échantillonnage

La circonscription du périmètre d’investigation appelle de notre part une précision de l’objet d’analyse ainsi qu’une détermination du ressort géographique de l’étude.

a. La délimitation matérielle

Les lignes directrices déjà énoncées préfigurent notre ambition de contenir l’étude à l’échelle de l’univers des élections nationales. Quoi que l’élection des organes délibérants et exécutifs locaux puisse s’apparenter aux élections politiques (élection du président de la République et élections des parlementaires) de par leur origine élective expressément consacrée par la plupart des Constitutions contemporaines africaines et leur caractère démocratique, il n’en demeure pas moins qu’elle comporte des catégories différentes.

Considérant que le pouvoir local fait partie intégrante du pouvoir politique, le Conseil constitutionnel français a, dans le cadre de sa politique jurisprudentielle, relativisé cette distinction. Il résulte de sa jurisprudence qu’entre élections nationales et élections locales, il n’existe aucune différence fondamentale car, dans tous les cas, c’est le corps politique représenté par l’universalité des citoyens qui est appelé à y participer. Le caractère politique des élections locales est justifié par le fait que ce sont très souvent les mêmes partis ou coalitions de partis politiques qui sont en compétition aux niveaux des suffrages national et local. Dans sa décision n° 82-146 du 18 novembre 1982, le juge considère « *que du rapprochement de ces textes [l'article 3 de la Constitution, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen], il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par*

catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux »[125]. Même si, selon Bernard Maligner, la question a été discutée, le Conseil constitutionnel français juge que les élections municipales sont des élections politiques. Huit ans plus tard dans une décision totalement passée sous silence (CE 18 février 1990, *Elections municipales de Menton*), le Conseil d'Etat a qualifié d'élections *« de nature politique »* les élections municipales. Finalement, il faut donc, pour lui, regarder comme des élections politiques celles dans lesquelles l'électeur participe en sa qualité de citoyen, sous réserve de satisfaire aux conditions de capacité habituelle (âge, jouissance des droits civiques et politiques). Il considère que l'expression *« élections politico-administratives »* permet d'identifier les élections administratives à caractère politique et à les distinguer des élections politiques traditionnelles (élection présidentielle, élections législatives et sénatoriales). Dans la catégorie d' *« élections administratives »*, encore appelées *élections purement* ou *strictement administratives*, il a toujours été admis de ranger des élections dans lesquelles l'électeur n'intervient pas en sa qualité de citoyen, mais en sa qualité d'homme situé. C'est en cette qualité que le citoyen prend part à des élections qui visent à désigner des personnes chargées de gérer des affaires publiques ou, plus précisément, administratives au sein d'organismes publics et dont le contentieux de l'élection est confié au juge administratif (élections aux chambres de commerce et d'industrie, élections universitaires, élections aux commissions paritaires dans la fonction publique, etc.). En réalité, le véritable clivage est entre élections politiques et élections corporatives ou professionnelles. Plus convaincant, le juge allemand va démontrer la logique de l'équivalence des deux *« peuples »* visés aux articles 20 et 28 de la loi fondamentale. Selon lui, et contrairement à une opinion répandue, le droit public local ne s'oppose pas au droit public national ; au contraire, il y est intégré et obéit donc aux mêmes règles. En conséquence de cela, il juge que « *le suffrage universel ''local'' est d'une nature juridique identique au suffrage universel national »* car *« l'essentiel tient à l'affirmation clairement énoncée de ''l'unicité de la puissance publique'' »*[126].

[125] Voir B. MALIGNER, *Droit électoral*, Paris, Ellipses, 2007, pp. 12-15.
[126] O. BEAUD, « Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage », *RFDA*, mai-juin 1993, pp. 419-420.

D'autres rappellent que seuls participent à la souveraineté ceux que les citoyens ont élus dans le cadre des institutions de la République[127] ; l'élection politique met en jeu la souveraineté nationale. La condition de l'élection par le peuple exclut alors de fait les autorités désignées par nomination, mais aussi toutes celles qui émanent des administrés des collectivités locales et qui, par ailleurs, ne sont pas mentionnées par la Constitution comme appartenant aux institutions de la République.

Pour cette raison, Néjib Bélaïd fait résider la différence essentielle entre l'Etat et les collectivités locales dans le fait que les compétences des collectivités locales sont administratives et déléguées alors que seul l'Etat dispose de compétences politiques et originelles[128].

b. La délimitation géographique

L'échantillon, défini en l'espèce, résulte d'une triple nécessité : l'internationalisation du droit électoral, le phénomène du diffusionnisme et la filiation historique.

L'interétatisme, induit par la transformation de la démocratie libérale en régime politique de droit commun grâce à l'extension généralisée du constitutionnalisme, a créé les conditions d'émergence de règles de droit international communément acceptées. Ce mouvement rend ainsi nécessaire la construction d'espaces d'intégration économique et politique. Ne s'étant pas abonné absente, l'Afrique encourage la constitution d'ensembles harmonisés. Les règles du droit électoral n'en sont pas épargnées du moment que l'ordre juridique recherché tend à homogénéiser les sources du droit public. De ce fait, les Etats du Bénin, du Mali et du Sénégal partagent aujourd'hui des solidarités d'intégration politique, économique, juridique, notamment la CEDEAO et l'UEMOA, tendant à l'harmonisation ou, dans une certaine mesure, à l'uniformisation des normes juridiques.

---

[127] DC 76.71 des 29-39 décembre 1976 : L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, n° 25, Paris, Dalloz, 14e édition, 2007, p. 331.
[128] N. BELAID, « Constitution et Elections locales », *in* AIDC, *Constitution et Elections*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, p. 101.

Concernant le diffusionnisme, il s'agit d'une interprétation positive du mimétisme juridique. Inspirés par la Constitution de la V^e^ République française, les régimes électoraux du Bénin, du Mali et du Sénégal évoluent sous l'effet d'une influence mutuelle, même s'ils véhiculent des pratiques forgées par l'histoire politique de chaque entité étatique.

Cette sorte de destin commun se confirme lorsque nous interpellons leur histoire politique respective. Abstraction faite du rayonnement de l'empire du Soudan sur la Sénégambie et le Dahomey, ces Etats sont rapprochés par les vicissitudes de l'histoire coloniale en AOF : la Constitution du 27 octobre 1946 créant l'Union française, le RDA crée le 18 octobre 1946 à Bamako, la loi-cadre du 23 juin 1956, la Constitution du 4 octobre 1958 instituant la Communauté, la formation de la Fédération du Mali le 17 janvier 1959 regroupant initialement le Dahomey (Bénin), la Haute-Volta (Burkina Faso), le Sénégal et le Soudan (Mali)[129]. Cela fait écrire à Albert Bourgi que *« l'influence de la V^e^ République sur les systèmes politiques africains francophones, plus de quarante ans après la promulgation de la Constitution du 4 octobre 1958, renvoie inévitablement aux origines mêmes du constitutionnalisme africain. Loin d'être freiné par la création, en 1958, de la Communauté, comme on aurait pu a priori le penser, s'est accéléré avec la mise en place des nouvelles institutions. Il s'est en fait engagé dès le début de 1960 avec la proclamation de l'indépendance de la Fédération du Mali. »* [130].

Cette communauté de destin se poursuit encore à travers l'attachement commun aux valeurs démocratiques. Le choix de l'échantillon est en fait éclairé par l'hypothèse d'une stabilité de la démocratie constitutionnelle qui se vérifie *progressivement* avec, en arrière plan, l'avènement d'une démocratie électorale de plus en plus réelle.

---

[129] Mais, à partir des élections législatives du 2 avril 1959 qui ont vu l'échec des fédéralistes dahoméens, les dirigeants de Cotonou ont pris une direction tout à fait différente. Ils ont donné, avec les Voltaïques, leur adhésion au Conseil de l'Entente, organisme qui regroupe alors en son sein la Côte d'Ivoire, le Niger, la Haute-Volta et le Dahomey. Le 18 janvier 1960 s'ouvrent à Paris, un an après la création de la fédération, les négociations qui vont marquer son accession à l'Indépendance, le 20 juin 1960.

[130] A. BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *op. cit.,* p. 722.

Dans ces Etats, l'effectivité supposée de la légitimité politique s'affirme maintenant comme l'illustration la plus connue de l'émergence d'un droit électoral. D'ailleurs, il est de moins en moins permis de douter que le droit électoral fait l'objet d'un enchâssement adéquat dans l'ordre juridique et politique de ces Etats de l'Afrique subsaharienne francophone.

En conséquence, la réflexion va tenter de circonscrire un espace d'intelligence des faits électoraux inscrits au cœur des préoccupations politiques africaines. Dès lors, les quelques repères qui débordent le cadre d'étude serviront à mieux arpenter les trajectoires électorales des pays échantillonnés.

B. Le traitement du sujet

La démarche consiste à explorer, à décrire et à expliquer les principes et les institutions relatifs au droit électoral suivant une approche objective. La réflexion sera ainsi ordonnée par une démarche d'investigation objective raisonnablement combinée avec des techniques et des procédés appliqués à l'analyse juridique en droit constitutionnel. Logiquement, la compréhension de la structure juridique électorale va s'imprégner des principes relatifs à l'orientation normative et aux principes de la tendance institutionnelle[131].

Cela se traduira d'abord par une exégèse des règles d'organisation et de fonctionnement de l'expression démocratique du suffrage dans une perspective comparatiste. La comparaison permettra de dépasser l'exposé informatif d'éléments épars car, comme le conçoit Léontin-Jean Constantinesco, *« la méthode comparative, en tant que démarche rationnelle et systématique destinée à préciser les relations existant entre les termes à comparer, ne se confond pas avec un simple exposé informatif. […]*

[131] Voir Maurice Duverger qui, dans son ouvrage sur *Les partis politiques*, inaugure une orientation institutionnelle du droit constitutionnel en analysant l'impact des modes de scrutin sur la configuration des paysages politiques et la structure du système des partis. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand colin, 1964, pp. 289-380.

Les informations comparatives ont alors davantage une valeur illustrative qu'explicative. »[132].

L'étude sera alors entreprise dans l'optique d'une comparaison mettant en rapport des droits qui appartiennent à la même famille dans la perspective définie par Paul Marie Gaudemet[133].

Pour être assez complète, la comparaison devra intégrer l'étude de diverses expériences nationales comparées concernant les notions et les formes de pensée politique, les connaissances et les concepts juridiques, les normes et l'échelle des valeurs et les rapports de conformité de la norme juridique avec la réalité sociale. Madeleine Grawitz explique que, dans la comparaison, *« c'est la valeur relative des phénomènes qui entre en ligne de compte »*[134]. Tel est le sens de la mise en garde formulée Olivier Moréteau qui écrit : « *Cessons de tirer sur le comparatiste parce que, dans l'obligation de manier autant de paramètres, il aura pu négliger un aspect d'actualité qui n'avait peut-être pas un poids d'importance dans sa démarche, par rapport à la démonstration entreprise. »*[135].

De plus, il sera tenu compte des éléments d'analyse provenant de la science politique. Cela est d'autant plus nécessaire que la complexité et la fluidité des phénomènes sociaux sont à l'origine des catégories de systèmes politiques[136].

---

[132] L.J. CONSTANTINESCO, *La méthode comparative*, LGDJ, Paris, 1974, pp. 25-26. Sur cet aspect, voir également, V. D. ZLATESCU, « Quelques aspects méthodologiques de la comparaison des Droits », *RIDC*, juillet-septembre 1983, pp. 559-566 ; R. H. GRAVESON, « L'étendue du domaine de l'unification du droit », *RIDC*, janvier--mars 1964, pp. 5-81; M. MATTEUCCI, « Aperçu sommaire de l'Etat de l'unification du droit », *RIDC*, octobre--décembre 1973, pp. 865-885 ; G. Del VECCHIO, « Les bases du droit comparé et les principes généraux du droit », *RIDC*, juillet-septembre 1960, pp. 493-499 ; M. ROTONDI, « Technique du droit, dogmatique en droit comparé, *RIDC*, janvier- mars 1968, pp. 5-18 ; I. ZAJTAY, « La réception des droits étrangers et le droit comparé », *RIDC*, octobre-décembre 1957, pp. 686-713 ; R. H.GRAVESON, « L'influence du droit comparé sur le rapprochement des peuples », *RIDC*, juillet-septembre 1958, pp. 501-509 ; B. MIRKINE-GUETZEVITCH, « Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé », *RIDC*, octobre-décembre 1949, pp. 397-417.

[133] Cité par I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 30.

[134] M. GRAWITZ, *Méthodes des sciences sociales*, Paris Dalloz, 9e édition, 1993, p. 364.

[135] O. MORETEAU, « Ne tirez pas sur le comparatiste », *Recueil Dalloz*, n° 7/ 7192, 17 février 2005, p. 453.

[136] Voir A. LOADA, L. M. IBRIGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2007, pp. 8-11 ; J. OWONA, *Droits constitutionnels et institutions politiques. Etude comparative*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 9-13.

Tout est alors dit de la nouvelle voie du constitutionnalisme tracée par Mirkine-Guétzevitch qui note que *« si la méconnaissance de règles juridiques est, certes dangereuse, non moins dangereux sont les abus, les excès, la rigidité de ce que l'on pourrait appeler ''le monisme juridique''. On peut évidemment, étudier les régimes politiques en ne les abordant que du point de vue du droit ; mais on ne peut les comprendre sans science politique, cette science du gouvernement à laquelle le monde anglo-saxon réserve une place d'honneur. »*[137]. Dans la même perspective , il est permis, en considération du constat fait par Maurice Duverger selon lequel *« le fossé s'élargit de plus en plus aujourd'hui entre le droit et le fait, entre la lettre et l'esprit, entre les textes et l'application »*[138], d'ajouter, avec Francis Delpérée, que *« sous l'influence de la science politique, le droit constitutionnel a pris l'habitude d'accorder une attention quasi exclusive au pouvoir et, dans le prolongement du pouvoir, aux autorités qui le détiennent, aux hommes et aux femmes qui l'exercent, ou encore aux manifestations les plus explicites de l'action publique »*[139]. En vérité, nonobstant l'affirmation irréfutable de Carl Schimitt par laquelle il soutient que « *tout droit est droit en situation »*[140], c'est-à-dire qu'il est en rapport avec la réalité, le droit ne doit pas pour autant se diluer dans une sociologie politique. En clair, l'esprit ne devrait pas être distrait par l'éclectisme[141]. Il s'agira simplement de se donner les moyens d'une explication raisonnée des considérations électorales pour combler les insuffisances du formalisme et de la rigueur des textes juridiques. Ainsi, Michel Miaille écrit : *« Parler en effet d'une relation entre le droit constitutionnel et les sciences sociales pourrait laisser penser que le droit constitutionnel se situe à l'extérieur des sciences sociales. L'hypothèse, au contraire, qu'il faut préciser, c'est que le droit constitutionnel comme le droit en général est partie des sciences sociales. Dans cette perspective, il s'agit de*

---

[137] Cité par L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 12e édition, 2001, pp. 21-22.
[138] M. DUVERGER, *Les régimes politiques*, *op. cit.*, p. 8.
[139] F. DELPEREE, « Cours général de la XXIV session», *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours, Vol. XVIII, 2008, p. 77.
[140] Cité par C. SCHMITT, *Les trois types de pensée*, Paris, PUF, 1995, p. 19.
[141] P. QUANTIN, « Un objet politique déjà identifié : le vote en Afrique », *in Voter en Afrique : différenciations et comparaisons,* (Colloque AFSP, CEAN, IEP de Bordeaux, 7-8 mars 2002, pp. 1-15, http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/2002/afriquetxt/quantin.pdf, consulté le19/12/2009.

penser un dialogue ‘‘interne’’ aux sciences, ce qui prend un tout autre sens que dans l’hypothèse précédente. » [142].

De même, pour Jacques Chevallier, le savoir juridique est conçu comme un *savoir unifié* ; le constat ne prête guère à discussion : les *écoles de pensée* ont disparu du champ doctrinal actuel du droit public. Non seulement, on ne trouve plus trace de la construction des vastes étendues spéculatives qui avaient été la règle au début du siècle, mais encore les règlements de compte théoriques ont pratiquement disparu de l’univers du droit, notamment dans les revues. Selon cet auteur, *« tout chercheur qui s’aventurerait sur ce terrain risquerait de cruelles désillusions, en voyant son objet se dérober devant lui »* [143].

En ce qui concerne le matériau de traitement, la loi positive, mode d’expression de la règle de droit électorale, est considérée comme la substance par excellence de l’étude. D’ailleurs, son importance est fortement appréciée par Léon Duguit qui affirme : *« Formuler et publier des règles juridiques, normatives et constructives, tel est l’objet de ce qu’on appelle la loi écrite ou loi positive. C’est incontestablement la fonction de l’Etat qui a paru la dernière dans l’ordre chronologique. […] Elle est devenue aujourd’hui dans les grands Etats modernes, sinon la fonction la plus étendue, du moins la plus importante, car toutes les autres procèdent d’elle. »*[144]. Sous ce rapport, divers textes seront explorés de manière intégrée.

Il s’agit essentiellement des normes juridiques consacrées par les instruments universels (déclarations de droits, les instruments des Nations Unies), les textes juridiques africains (la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, le protocole de la CEDEAO sur la Démocratie, la Bonne Gouvernance) et les lois électorales nationales respectives. Il sera également pris en compte les lois spécifiques en rapport avec la matière électorale. Les textes règlementaires sollicités dans le cadre des mesures d’application des lois électorales seront mis à contribution.

---

[142] M. MIAILLE, « Droit constitutionnel et sciences sociales », *RDP*, 1984/2, p. 287.
[143] J. CHEVALLIER, « La fin des écoles ?», *RDP*, 1997/3, p. 687.
[144] L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 3e édition, 1927, pp. 170-171.

Pour bien comprendre et connaître le droit, il est indispensable de le considérer non seulement du point de vue statique et théorique, mais aussi du point de vue empirique et dynamique ou sur la base d'une observation constante de la vie juridique en liaison avec les considérations politiques et sociales.

L'indispensable doctrine électorale va, en même temps servir, à mieux comprendre les bases théoriques sous-tendant les principes et les institutions du droit électoral africain. On entend consolider le discours normatif par des démarches explicatives[145]. Dans cette perspective, Etienne Picard écrit : « *La doctrine n'a pas été une simple source de droit, mais vraiment la source organique du droit, on veut dire de la totalité du système juridique lui-même, en authentifiant sa valeur.* »[146].

Il est également envisagé d'étudier la production normative du juge, notamment la jurisprudence des juridictions constitutionnelles ainsi que celles des juridictions administratives et judiciaires statuant en matière électorale. L'utilité de la jurisprudence va être appréhendée au regard de son apport vivant. Ainsi analysée, la jurisprudence apparaît, dans le raisonnement de René Capitant, comme un facteur essentiel de l'éducation juridique. Sans doute, considère-t-il que *« quoi qu'il en soit, le juriste ne peut aujourd'hui se flatter de connaître le droit que s'il complète et vivifie l'étude des textes par celle de la jurisprudence »*[147]. Encore, divers auteurs se sont intéressés à la thématique de la jurisprudence. C'est notamment le cas de Christophe Grzegorczyk qui soutient que *« la ''jurisprudence'' - méthode de la découverte des valeurs juridiques en vue du règlement des conflits humains, appartenant à la faculté de la raison pratique, et donc d'essence foncièrement philosophique – telle est à notre avis la compréhension profonde de ce concept »*[148].

---

[145] Il convient ici de préciser que le concept de « doctrine », vient des mots *« doxa »*, « opinion », ou *« docere »*, « enseigner » : la doctrine serait essentiellement constituée de ceux qui ont une *opinion* sur le droit et qui *l'enseignen*t. P. ETIENNE, « Science du Droit ou Doctrine juridique », *in L'unité de droit. Mélanges en hommages à Roland Drago*, Paris, Economica, 1996, p. 122.

[146] P. ETIENNE *Ibid.*, p. 152.

[147] Préface de la 1re édition de l'ouvrage de H. CAPITANT, F. TERRE, Y. LEQUETTE, *Les grands arrêts de la jurisprudence civile*, Tome I, Paris, Dalloz, 2000, p. VIII.

[148] Ch. GRZEGORCZYK, « Jurisprudence : phénomène judiciaire, science ou méthode ? », *in* Archives de Philosophie du Droit, *La jurisprudence*, Tome XXX, 1985, p. 52.

Toutefois, Michel Troper, en revisitant la pensée normativiste, affirme que les juges posent des normes individuelles, mais ne peuvent créer des normes générales que dans les cas où ils y sont habilités par une norme[149]. C'est ainsi que dans ses écrits, Léon Duguit tente de cerner la résolution du problème discuté en précisant que les tribunaux, dans le cadre de leur office, sont appelés à suivre la logique des juristes consistant à examiner les faits, à rechercher les aspirations et les tendances du moment, les exigences de la solidarité sociale et la solution conforme au sentiment de justice[150].

S'il est vrai que la jurisprudence et la doctrine doivent exercer une fonction décisive dans notre grille d'analyse, il importe de compter avec leur caractère mouvant.

A l'analyse, le droit des juges comme celui des professeurs est difficilement soumis à une connaissance ordonnée. En attestent les propos écrits par Yves Poirmeur : *« A présent, les grandes constructions de la jurisprudence semblent révolues. La multiplication et le caractère éphémère des lois ont engendré non seulement une instabilité jurisprudentielle mais également une augmentation des décisions rendues. M. Zestas a récemment défini la jurisprudence comme un magma dont on ne connaît d'ailleurs qu'une faible partie, et cette faible partie reste un magma en ce sens qu'elle comporte beaucoup de fatras. »* [151].

L'analyse tiendra également compte des considérations pratiques mettant aux prises les textes applicables, les organes politiques et administratifs impliqués et les acteurs sociaux mobilisés. Pour ce faire, les rapports de missions de supervision, de contrôle et d'observations des organismes publics et privés vont constituer des repères intéressants. Il en sera de même des essais politiques utiles à la bonne compréhension des normes et institutions électorales existant dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone.

---

[149] Voir M. TROPER, « Hans Kelsen et la jurisprudence », *in* Archives de philosophie du Droit, *La jurisprudence*, Tome XXX, 1985, pp. 83-94.
[150] L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 164.
[151] Y. POIRMEUR, « Thèmes et Débats autour du constitutionnalisme », *in* CURAPP, *Droit et Politique*, Paris, PUF, 1993, p. 25.

Ainsi, il sera étudié le contenu des instruments supranationaux, des normes constitutionnelles, des textes législatifs et règlementaires, des décisions rendues par les juridictions chargées de vider le contentieux électoral et des supports d'informations non formelles (articles de revues ou de journaux spécialisés, rapports d'élections,) et l'interprétation de données chiffrées (suffrages, budgets électoraux).

Le dépouillement va porter sur le fonds documentaire des bibliothèques universitaires, la consultation des bases de données des administrations électorales des pays respectifs, la visite des centres de ressources informationnelles des organisations de supervision.

Pour conclure ces propos introductifs, il est important de décliner les axes de notre réflexion suivant une double perspective substantielle et processuelle. Ainsi, il sera principalement abordé les règles régissant l'expression démocratique du suffrage relativement aux normes, aux personnes, aux institutions et aux considérations politiques relatives à la formation du droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone.

Le développement du sujet requiert de notre part une réflexion axée, en premier lieu, sur l'encadrement juridique des élections (1re partie) et, en deuxième lieu, sur l'effectivité du droit électoral (2e partie).

1re partie / L'encadrement juridique des élections

Etant entendu que la démocratie a pour essence le droit pour le peuple de désigner et de contrôler le gouvernement de la nation, on peut énoncer valablement, avec Montesquieu, que *« lorsque, dans la république, le peuple en corps a la souveraine puissance, c'est une démocratie*[152]. Les élections libres et régulières, en plus d'être une étape décisive sur la voie qui mène à la démocratisation, sont indispensables pour permettre l'expression de la volonté populaire en tant que fondement même de l'autorité des pouvoirs publics[153].

En retour, un gouvernement démocratique, garantissant des élections libres et régulières, est lui-même un élément essentiel pour la pleine jouissance d'un grand nombre de droits de l'homme. Dès lors, plus que toute autre activité sociale, l'élection doit être enserrée dans des règles de droit qui fondent sa légitimité.

L'une des caractéristiques essentielles des Constitutions modernes se trouve dans l'importante place qu'elle réserve au droit international. Du fait de la densification des rapports internationaux, la vie des Etats et celle des individus deviennent inséparables de la réalité internationale[154]. C'est ainsi que les Constitutions du Bénin, du Mali et du Sénégal, d'inspiration libérale, proclament l'attachement des Etats nouvellement indépendants aux principes et valeurs caractéristiques du droit électoral contenus dans les Déclarations des Droits et dans les instruments internationaux du système des Nations Unies.

---

[152] MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, chapitre II, La Bibliothèque digitale, p. 10. A propos de l'influence de ces idées sur la pensée politique contemporaine, voir B. MIRKINE-GUETZEVITCH, « De ''l'esprit des lois'' au constitutionnalisme moderne », *RIDC*, avril-juin 1952, pp. 205-216.
[153] Voir Rapport du Secrétaire général A/46/609, par. 76.
[154] Voir I. DIAITE, « Les constitutions africaines et le droit international », *Annales africaines*, 1971-1972, p. 33.

Il importe donc de déterminer la nature des règles à étudier en abordant la question des sources du droit électoral. La doctrine fournit une indication claire sur l'ordonnancement juridique dédié à la consécration du droit électoral. Sous ce rapport, Bernard Maligner énonce que *« le droit électoral est le corpus des règles constitutionnelles, législatives, réglementaires, administratives (…) et jurisprudentielles (…) applicables en matière d'élections, auquel les instruments internationaux (…) sont susceptibles de s'agréger »*[155].

L'étude aborde spécifiquement les sources qui renvoient aux normes formelles, à savoir celles considérées sous leur aspect écrit et élaborées suivant une procédure organisée par le droit positif. Toutefois, ces dernières étant évidemment imprégnées par des réalités historiques, sociales et juridiques, il sera alors abordé, concomitamment aux développements, les aspects relatifs à la doctrine et à la jurisprudence. Ce qui permet de restituer au droit électoral sa substance vivante.

En outre, il s'agira d'analyser l'ensemble des normes applicables aux élections relativement à l'électeur, au candidat et aux opérations électorales. Autrement dit, il sera développé les principes et les mécanismes régissant la manifestation démocratique du pouvoir de suffrage.

Pour ce faire, l'accent sera successivement mis sur l'assise normative du droit électoral (Titre 1) et sur le régime juridique du droit de suffrage (Titre 2).

[155] B. MALIGNER, *Droit électoral, op. cit.*, p. 11.

Titre 1. L'assise normative du droit électoral

La démocratie apparaît partout aujourd'hui comme une panacée pour tous les systèmes de gouvernance démocratique. L'aménagement du multipartisme, l'organisation périodique d'élections et l'alternance démocratique caractérisent, tant bien que mal, les transitions démocratiques dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Cette mutation dans la perception du politique est devenue une réalité grâce à l'édification de normes propres à la sphère électorale.

L'émergence d'une universalisation de la légitimité politique devient alors, dans une large mesure, nécessaire à la démocratisation du régime politique. En témoigne la rupture opérée à partir de l'essor de normes de socialisation de la conscience politique dont participe le droit des élections.

Bien vrai que les systèmes de sources normatives considérés se répartissent en sources internationales et en sources internes - les premières rattachées à un système juridique extérieur à l'Etat et les secondes liées au système juridique propre à chaque Etat - il faut reconnaître qu'il n'y a pas nécessairement un cloisonnement entre eux. Les normes sont édifiées à divers échelons favorisant l'émergence de règles de droit électoral nourries par les péripéties au plan international.

Il s'agira, d'une part, d'analyser l'environnement juridique international relativement à l'émergence du droit électoral (chapitre 1) et, d'autre part, d'étudier le droit électoral interne (chapitre 2).

Chapitre 1. L'environnement juridique international des élections

Pendant longtemps, la structure de la société classique internationale était rédhibitoire à l'émergence de droits politiques applicables à l'échelle des Etats dont plusieurs d'entre eux répudiaient la démocratie libérale et les procédés électifs y afférents. Mais, il ressort, de l'observation de la scène internationale actuelle, une certaine évolution quant à l'appropriation de la démocratie constitutionnelle.

Dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, les libertés politiques sont introduites au lendemain de la seconde guerre mondiale, en prélude à la mise en place d'institutions modernes qui n'existaient pas jusqu'alors[156]. La trame électorale se développe sur le fondement d'un socle de droits politiques qui constituent, selon une appellation forgée par Pierre Esplugas, des principes *« matriciels »*[157] destinés à l'encadrement des phénomènes électoraux. Les règles de dévolution du pouvoir, à l'origine définies pour le triomphe d'un idéal arrière-gardiste des intérêts du pouvoir colonial, deviennent, de plus en plus, un moyen d'institutionnalisation du pouvoir démocratique. C'est pourquoi, Jean du Bois de Gaudusson, analysant la situation précédente, fait remarquer que *« affecté d'une crise d'effectivité venant s'ajouter aux crises d'identité et de légitimité, le droit constitutionnel était traditionnellement jugé comme sans influence au point que Gérard Conac réduisait son rôle à celui de figuration dans la vie politique des Etats africains »*[158].

---

[156] Le décret du 11avril 1946 étend *la liberté de réunion* à toutes les colonies françaises africaines, devenues des territoires d'Outre-mer. Ensuite, le décret du 28 septembre 1946 en fait autant en ce qui concerne *la liberté d'association* et la *liberté de la presse*. Quant à la loi Lamine Guèye du 25 avril 1946, elle donne à tous les ressortissants français d'Outre-mer, jusque-là sujets français, la *qualité de citoyens français* à partir du 1er juin 1946. Cette loi est complétée par la loi Houphouët Boigny, supprimant le système de l'indigénat et du travail forcé. La Constitution de 1946, en proclamant le principe de la représentation des territoires africains, dans les Assemblées métropolitaines, consacre du même coup la naissance des *partis politiques* en Afrique noire française.

[157] P. ESPLUGAS, « Constitution et contentieux constitutionnel », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui*, Recueil des cours, Vol. XV, 2005, p. 142.

[158] Jean du Bois de GAUDUSSON, préface à J. F. AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de Droit en Afrique …*, *op. cit.*, p. 14.

De ce constat, il peut être déduit une transformation du droit électoral favorable à l'expression démocratique du suffrage. Les nouvelles règles d'encadrement rationalisent la source du pouvoir. Pour lénifier le mal de l'autoritarisme, les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone adhèrent graduellement au système vertueux d'organisation des élections. Le nouveau cadre normatif des processus électoraux affiche une certaine circonspection pour les habitudes de vote. Il s'agit de nouvelles conditions politiques axées sur le multipartisme et la concurrence électorale. Traditionnellement, tout ce qui est relatif à l'organisation institutionnelle de l'Etat, à la forme de gouvernement et au système d'agencement des pouvoirs de l'Etat, appartient à la sphère de la souveraineté de l'Etat. Mais, la réalité d'une solidarité internationale et l'aménagement d'ensembles régionaux donnent de plus en plus naissance à des espaces politiquement mieux intégrés.

Ainsi, il sera question d'étudier l'idéologie des droits de l'homme comme fondement du droit électoral (section 1) et la régionalisation dudit droit dans la perspective de l'intégration politique des Etats africains (section 2).

Section 1. L'idéologie des droits de l'homme, fondement du droit électoral

L'humanité, à différents moments de son histoire marquée par des fortunes diverses, a cherché les moyens de faire participer les individus aux décisions collectives.

Les droits de l'homme[159], en tant que *''droits naturels, inaliénables et sacrés''*, traduit un *« progrès dans la conscience de la liberté »*, comme l'enseigne Hegel[160].

[159] Pour une définition du concept, voir J. ANDRIANTSIMBAZOVINA *et al*., (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, pp. 123-131 ; J-J. VINCENSINI, *Le livre des droits de l'homme – Histoire et textes. De la Grande Charte (1215) aux plus récents pactes internationaux*, Paris, Edition Robert Laffont/Michel Archimbaud, 1985, 347 p.

[160] Cité par T. TARABAY, « Constitutions et libertés », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui*, Recueil des Cours, Vol. XV, 2005, p. 201.

C'est la raison pour laquelle, la nouvelle idéologie des droits de l'homme est à l'assaut des sociétés politiques du monde contemporain. La participation des citoyens à la direction des affaires publiques est un droit de l'homme essentiel. En effet, les droits de l'homme sont une universalité si l'on sait que tous les hommes sont concernés ; ils sont ainsi une universalité par leur étendue. A en croire Robert Badinter, *« les droits de l'homme valent pour tous les hommes et pour toutes les sociétés »*[161]. Ce que semble également comprendre Gregorio Peces Barba Martinez pour qui l'universalité rationnelle ou l'universalisme des droits pose le principe selon lequel *« la condition d'être humain suffit pour être titulaire des droits de l'homme quel que soit le contexte et en toute circonstance »*[162]. Il apparaît alors que la vocation des droits de l'homme à l'universalité et à la permanence est au cœur même de l'idéologie et de la pédagogie des libertés. Surtout, c'est l'homme, *« être générique et non situé »*[163], qui se voit conférer des droits abstraits et théoriques. Le modèle de la Révolution de 1789 confère une place centrale à l'Homme et relègue toute manifestation identitaire dans la sphère du droit privé.

La tendance générale des premières Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone est alors de proclamer l'attachement à la DDHC de 1789 et à la DUDH de 1948. Sidiki Kaba indique que, aussi paradoxal que cela paraisse, les droits de l'Homme sont abondamment protégés en Afrique dont les Etats, aussitôt les indépendances acquises en 1960, se sont empressés d'intégrer dans leur législation interne les textes fondateurs en la matière.

Ainsi, le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques est proclamé et garanti par un système international (paragraphe 2), précédé par le mouvement d'universalisation des droits politiques à travers les Déclarations de droits dont le rôle est considérable dans l'émancipation politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone (paragraphe 1).

---

[161] R. BADINTER, *Droits de l'homme et relations Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1985, p. 127.
[162] G. P. B. MARTINEZ, *Théorie générale des droits fondamentaux*, LGDJ, 2004, p. 272.
[163] J. MORANGE, *Droits de l'homme et libertés publiques*, Paris, PUF, 5e édition, 2000, p. 36.

Paragraphe 1. L'universalisation des Déclarations de droits

Le processus d'universalisation remonte à une période antérieure au parachèvement de l'œuvre de construction de la société internationale contemporaine. Par l'effet d'une dynamique commune aux sociétés libérales, les droits politiques ont pu progressivement raccorder les singularités politiques. L'humanité entière devient le lieu de prédilection de la mesure des droits consacrés par des instruments juridiques traditionnels génériquement appelés ''Déclarations de Droits''.

L'évolution des idées et des institutions aux niveaux national et international aboutit à une conception moderne des droits de l'homme qui se fonde toujours sur la philosophie du droit naturel des générations précédentes.

Dès le XVIII^{e} siècle, la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789[164], votée par l'Assemblée constituante, s'illustre par son rôle historique dans le processus de garantie des droits politiques[165]. *« Par la généralité des formulaires retenues »,* écrit Marc Débène, *« les bourgeois français du XVIII^{e} siècle auraient voulu proclamer les droits de tout être humain, pensant marquer leur œuvre du double sceau de l'universalité et de l'éternité. »*[166]. Dans cet ordre d'idées, René Cassin affirme que *« la Déclaration ne s'est pas bornée à consacrer une extension des Déclarations nationales.* [Elle a essayé] *de saisir indivisiblement l'ensemble des droits et des facultés sans lesquels l'être humain ne peut développer pleinement sa personnalité.* »[167].

---

[164] En fin analyste, Jean Rivero s'est prononcé sur la dualité apparente entre l'Homme et le Citoyen. Il estime que *« la dualité qui apparaît dans l'intitulé de la Déclaration doit être expliquée. Les droits de l'homme sont antérieurs à la société ; mais les droits du citoyen, eux, ne se conçoivent qu'une fois que la Cité est fondée. Il y a donc, entre eux, une différence de nature. »*. J. RIVERO, *Les libertés publiques*, Tome I, PUF, 1991, p. 62.

[165] Le rôle historique est rappelé par le président François Mitterrand. En 1989, au moment du bicentenaire de la DDHC, certains lui proposent de mettre à jour des formulations qui datent de la fin du XVIIIe siècle et dont on sait qu'elles servent à composer une partie du ''bloc de constitutionnalité''. Et à lui de répondre : *« On ne touche pas aux monuments historiques. »*. F. DELPEREE, « L'interprétation de la Constitution », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui*, Recueil des cours, Vol. XV, 2005, p. 133.

[166] M. DEBENE, « La signification des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone », *Revue juridique africaine*, 1990/1, p. 47.

[167] R. CASSIN, « Droit de l'homme et méthode comparative », *RIDC*, juillet-septembre 1968, p. 476.

De telles affirmations corroborent les hypothèses sur la modification de la structure du droit international dans le sens étudié par Robert Kolb. En effet, cet auteur écrit : *« Tout le droit international est en passe d'être repensé et réorganisé autour d'un nouveau pôle ordonnateur. C'est l'homme. Ce droit international nouveau est un droit humanitaire, un droit général des droits de l'homme. L'esprit général du temps ne semble pas accorder au droit international de valeur et de justification que pour autant qu'il se voue à la protection des hommes, des minorités, des ethnies, des groupes vulnérables, des libertés, de la démocratie, des droits sociaux, des causes humanitaires. […] Comme jadis la guerre et la paix, c'est désormais de plus en plus l'homme et l'Etat qui se font face et se découpent des ''sphères d'influence'' au sein du droit international. […] L'époque n'est peut-être pas lointaine quand l'individu sera proclamé sujet principal d'un droit international nouveau. Le droit international des Etats se meurt, vive le droit international des hommes. »*[168].

Le caractère universaliste atteste du rayonnement de la Déclaration des Droits dans le temps et dans l'espace, ne laissant pas indifférentes les Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, car s'imposant postérieurement à la plupart des Etats nouveaux issus du mouvement de la décolonisation. Ces Etats africains en font référence explicitement dans leurs Constitutions.

Par ailleurs, un travail d'investigation axé sur le passé culturel africain pourrait fonder l'hypothèse d'une recherche sur l'éventuelle existence de valeurs assimilables à une Déclaration de Droits. Pareille curiosité intellectuelle ne saurait ignorer les limites qui naîtront des œillères inhérentes à la rationalité juridique. Mais, le débat mérite d'être posé pour déterminer l'étendue d'une problématique prématurément assombrie par une controverse aux ressorts ethnocentristes.

[168] R. KOLB, « Du droit international des Etats et du droit international des hommes », *RADIC*, juin 2000, pp. 226-227. Sur cette question, on peut voir aussi P-M. DUPUY, « L'individu et le droit international. Théorie des droits de l'homme et fondements du droit international », in *Archives de philosophie du Droit*, Paris, Sirey, Tome XXXII, 1987, pp. 119-133 ; K. TANAKA, « Du droit international au droit mondial », *in Etudes juridiques offertes à Léon Julliot de La Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, p. 560.

Sans prétendre épuiser toutes les possibilités offertes par l'analyse des déclarations, du reste inaugurales dans l'universalisation progressive des droits politiques, nous chercherons, eu égard à la tradition juridique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, à étudier la valeur emblématique de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (A) et ses traits d'influence relativement à la matière électorale (B).

A. La valeur emblématique des Déclaration de droits

L'influence du texte de 1789 est relayée par la plupart des Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, lesquelles s'y rapportant explicitement. Il en est ainsi des celles du Bénin, du Mali et du Sénégal.

La Constitution du Sénégal proclame *« son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 »*[169] et celles du Mali et du Bénin en garantissent la survie par le truchement de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples de 1981, considérées comme étant les références juridiques plus significatives. Il y est sans doute mis en avant la volonté de privilégier, en les constitutionnalisant, les droits de la citoyenneté moderne, conçus comme d'essence universaliste par rapport à toutes les autres normes issues des cultures locales et traditionnelles.

Les déclarations, placées en tête des Constitutions, se présentent comme un catalogue de droits et libertés hissés au rang constitutionnel. Le prestige reconnu à la Déclaration de 1789 tient au fait que les élites africaines d'avant l'indépendance ont subi l'enseignement délivré dans les écoles publiques françaises, ainsi qu'à l'attrait des conceptions propres au colonisateur en matière de liberté naturelle, d'égalité des races et de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

[169] Préambule de la Constitution du 22 janvier 2001.

Dans le prolongement de cette idée, André Cabanis et Michel Louis Martin écrivent : *« Même si ces principes ont connu ensuite quelque déclin, notamment sous l'influence des analyses marxistes, le retour au libéralisme classique dans le monde contemporain a permis, sinon de considérer les droits de l'homme et du citoyen de 1789 comme une référence en progrès, du moins d'en stabiliser l'audience à un niveau relativement élevé. »*[170].

Sous ce rapport, la question de la valeur juridique de ce texte mérite d'être posée comme objet de réflexion pour en déterminer en même temps la portée. En effet, il est reconnu aux déclarations de droits la valeur d'un texte de droit positif solennel et supérieur à tous les autres. Pour souligner leur caractère *présocial*, Jean Rivero écrit : « *Les droits que la Déclaration constate sont des ''droits naturels'' : ce n'est pas la société qui les confère, mais la nature : ils sont inhérents à l'essence de l'homme, ils font corps, en quelque sorte, avec la notion même d'être humain. »*[171]. Par conséquent, le législateur constituant est *soumis* aux *Déclarations* et le législateur ordinaire au législateur constituant. Les principes supérieurs qui sont contenus dans la Déclaration des droits ne sont pas crées par le législateur constituant ; celui-ci se borne à les constater et à les proclamer solennellement.

Ces principes ont valeur juridique avant même d'avoir été consignés par le constituant dans une déclaration solennelle. Jacques Robert et Jean Duffar en font d'ailleurs l'apologie. Ils voient dans les principes proclamés des droits naturels, inaliénables et imprescriptibles, supérieurs à toute règle sociale positive[172]. Dans tout système qui admet au-dessus du droit positif un droit raisonnable ou sacré, les droits solennellement *déclarés* trouvent naturellement leur place au sommet de la hiérarchie des normes.

---

[170] A. CABANIS, M. L. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia Bruylant/PUR, 2010, p. 17.
[171] J. RIVERO, *Les libertés publiques*, *op.cit.*, p. 13.
[172] J. ROBERT, J. DUFFAR, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Montchrestien, 6e édition, 1996, pp. 101-102.

Au demeurant, ce n'est pas leur expression dans une Déclaration qui leur confère cette valeur suprême, mais leur nature intrinsèque. Il existerait, au-dessus du droit positif, un droit supérieur qui ne dépendrait point de la société ou des autorités sociales.

La deuxième explication est fondée sur une *autolimitation* du pouvoir constituant. Pouvoir originaire, celui-ci serait libre de poser les règles qu'il estime utiles. Mais, dès l'instant qu'il décide de placer en tête du texte constitutionnel une Déclaration des Droits, il indiquerait par le fait même son intention de se soumettre aux principes qu'il reconnaît.

Intéressé par la problématique, Georges Morange[173] replace le débat au double point de vue logique et sociologique pour mieux étudier la valeur juridique de la Déclaration des droits. Le vote, par une Assemblée constituante, d'une Déclaration des droits n'est que la manifestation de cette vérité, incontestable au point de vue sociologique ; et qu'il existe, dans toute société, politique ou autre, une hiérarchie à trois degrés de normes : les principes fondamentaux insérés dans les Déclarations des droits, que tous les organes constituants ou constitués doivent mettre en œuvre, les règles concernant l'organisation des pouvoirs publics ou lois constitutionnelles proprement dites et les règles édictés par les organes constitués (loi, règlement). Dans ce sens, Jean Rivero attribue à la DDHC non pas la valeur d'un acte « *créateur* mais celle d'un *« acte recognitif »*[174]. Ces droits ne s'insèrent pas dans le contexte d'une liberté-autonomie mais plutôt dans celui de l'octroi *solennel* de libertés politiques.

En tout état de cause, les garanties politiques des droits de l'homme s'expriment par l'action politique[175]. Celle-ci est soit violente, soit encadrée par le droit. Dans le premier cas, elle s'exprime dans la résistance à l'oppression, qui est l'un des droits de l'homme consacré dans son existence par des textes fondamentaux, et peut aller dans son action violente jusqu'à la révolution. Dans le deuxième cas, c'est le droit constitutionnel qui aménage les garanties politiques des droits de l'homme.

---

[173] Voir G. MORANGE, « Valeur juridique des principes contenus dans les Déclarations des Droits », *RDP*, 1945, pp. 229-250.
[174] J. RIVERO, *Les libertés publiques, op.cit.,* p. 58.
[175] Voir T. TARABAY, « Constitutions et libertés », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui, op. cit.,* p. 236.

Cela revient à dire que ces garanties sont organisées, c'est-à-dire que des normes juridiques viennent encadrer leur exercice.

Mais en pratique, malgré son apport certain, la DDHC de 1789 n'échappe pas, pour autant, à la marque de l'imperfection au regard de la situation écliptique de certains droits politiques.

B. Les traits d'influence des Déclarations de droits

La notion de droits de l'homme, intimement liée à celle d'Etat, n'a de sens que dans le cadre d'une société organisée et dotée d'un pouvoir institutionnalisé. Elle prend corps dans la relation entre l'individu et l'Etat, avec les droits comme celui de participer aux affaires publiques.

D'origine anglo-saxonne, les Déclarations de droit en général[176] résument l'idéologie libérale qui met l'accent sur la primauté de l'individu face à l'Etat.

[176] La première déclaration des droits est celle de l'Etat de Virginie, le 12 juin 1776. Après la proclamation d'Indépendance, le 4 juillet 1776, les autres Etats de l'Amérique du Nord ont voté à leur tour des déclarations des droits. Néanmoins, la Constitution fédérale de 1789 n'est précédée d'aucune déclaration des droits. L'absence d'une déclaration des droits individuels *fondamentaux* est d'ailleurs la principale critique faite à ce document. Il faut attendre les dix premiers amendements adoptés le 15 décembre 1791 pour constituer l'équivalent d'une déclaration des droits (*bill of rights*) comme la *liberté de religion, de parole et de presse, le droit de réunion pacifique et le droit de pétition pour la réparation des abus*. Ensuite, avec les amendements dits de la Guerre civile - les XIII^{e} , XIV^{e} et XV^{e} ratifiés en 1865, 1868 et 1870 – surviennent l'interdiction de l'esclavage, l'interdiction pour un Etat de priver quiconque de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété sans garanties légales suffisantes, l'interdiction pour un Etat de refuser à quiconque la protection égale des droits et l'interdiction pour la Fédération des Etats-Unis ou pour un Etat de refuser ou de restreindre le droit de vote d'un citoyen pour raison de race. Et de nouveau, en 1920, survient le XIX^{e} Amendement reconnaissant le droit de vote aux femmes. Plus tard, il s'y ajoute le XIX^{e} amendement interdisant la discrimination pour raison de sexe (1920), le XXIV^{e} amendement interdisant les taxes électorales (*poll taxe*s) s'agissant des élections fédérales (1964) et enfin le XXVI^{e} amendement abaissant la majorité électorale à 18 ans (1971). Auparavant, des déclarations ont vu le jour en Angleterre : la *Magna Carta* de 1215, la *pétition des droits* de 1628, *l'acte d'Habeas Corpus* de 1679 et le *Bill des droits* de 1689. Cependant, ces précédents anglais n'ont pas la généralité ni l'universalité qui caractérisent les déclarations américaine et surtout française. Voir T. TARABAY, « Constitutions et libertés »., *op.cit.*, pp. 230-237. A propos, voir également H. A. BLACKMUN, « La Cour suprême des Etats-Unis et les droits de l'Homme, *RIDC*, avril-juin 1980, p. 307.

Abordant la question de la contribution de la Révolution de 1789 à l'émancipation des peuples de l'Afrique, Raphaël Emmanuel Bisseck explique : *« La Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen est devenue la composante naturelle de nombre de préambules constitutionnels en Afrique. Même si les obstacles structurels et institutionnels limitent la mise en œuvre des principes qu'elle contient, il faut reconnaître que ceux-ci constituent une importante armature juridique contre l'arbitraire du pouvoir. »*[177].

Les déclarations africaines des droits trouvent évidemment des éléments d'influence dans la DDHC. La fascination exercée par le prestige de la Révolution française dans les nations autrefois colonisées est indéniable. Il est important de considérer que, entre autres, la finalité de la Révolution de 1789 est l'avènement de la liberté politique, du changement fondamental de la condition des gouvernés qui, de sujets, sont promus au rang de citoyens, détenteurs, à ce titre, de la souveraineté[178]. Cela leur confère d'importants droits politiques, à savoir le droit de participer à la direction des affaires politiques et droit de participer aux élections (de voter et d'être candidat). Les droits de l'homme impliquent un système politique démocratique donnant à toute personne *« le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis »*[179].

Etant le fondement de l'autorité des pouvoirs publics, la volonté du peuple doit s'exprimer par des élections honnêtes et périodiques.

---

[177] R. E. BISSECK « Révolution de 1789 à l'émancipation des peuples d'Afrique », *in* A. KOM, L. NGOUE, *Le code noir et l'Afrique*, Paris, Nouvelles du Sud, 1991, p. 111.

[178] L'origine française du concept est expliquée dans les écrits de Raymond Carré de Malberg qui met à contribution une doctrine d'origine allemande. Comme on peut le lire dans le passage suivant : *« La souveraineté, dit Jellinek, n'appartient pas aux catégories absolues, mais aux catégories historiques. En d'autres termes, la notion de souveraineté s'est formée sous l'empire de causes historiques, et elle n'a aussi, du moins comme critérium de l'Etat, qu'une valeur historique et relative. Le mot souveraineté est un terme purement français, qui n'a point son équivalent dans les autres langues et qui suffit à attester l'origine française de la notion de souveraineté. C'est en France que cette notion a fait son apparition. Elle est née de la lutte entreprise au moyen âge par la royauté française en vue d'établir son indépendance externe vis-à-vis de l'Empire et de la Papauté, comme aussi sa supériorité interne vis-à-vis de la féodalité. ».* R. C. de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, Tome I, 1920, p. 73.

[179] Article 21, par. 1 de la DUDH du 10 décembre 1948.

Subséquemment, on peut considérer que les élections constituent en quelque sorte le refuge de tous les droits de l'homme. En fait, il est évident qu'elles supposent que soient respectés tous les droits permettant à l'homme de manifester sa liberté. En outre, les élections libres consacrent la naissance d'une démocratie véritable reposant sur la garantie d'un régime politique dévoué au respect et à la défense des droits de l'homme.

On s'attend légitiment, dans ces conditions, que les instruments internationaux des droits de l'Homme soit le passage étroit, mais obligé, vers la démocratie et vice versa. C'est pourquoi, il est important de rappeler que les constituants africains ont *« nationalisé »* les Déclarations de droits par sa réception manifeste[180].

Une référence expresse relative à la Déclaration est placée en tête de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, plus exactement au niveau du préambule[181]. En revanche, les constituants maliens et béninois ont préféré des sous-entendus et des renvois à des textes postérieurs. Bien plus, les droits de l'homme sont clairement énumérés dans le corps même de la loi fondamentale. En atteste le titre premier de la Constitution du Mali intitulé : « *Des droits et devoirs de la personne humaine* ». Les titres II des Constitutions sénégalaise et béninoise traitent également des mêmes considérations.

En revanche, Jean-Jacques Chevallier expose les limites de la DUDH de 1789 en expliquant que le ''postulat individualiste'' qui la structure a pour but non pas la société mais l'homme individuel, tout en aménageant néanmoins une exception pour la liberté politique. Ainsi, il note : *« On a fait à cette définition la critique suivante : qu'elle implique une coexistence d'individus, une simple juxtaposition d'individus (…). On a reproché, autrement dit, à cette définition de méconnaître le caractère organique de la société, le caractère communautaire d'une nation. Il y a du vrai dans le reproche. »*[182].

---

[180] Sur la réception manifeste des institutions françaises, voir G. HESSELING, *Histoire politique du Sénégal …*, *op. cit.*, p. 190.
[181] M. DEBENE, « La signification des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dans les constitutions des Etats d'Afrique noire francophone », *op. cit.*, pp. 46-61.
[182] J-J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 7e édition (mise à jour par Gérard Conac), 1985, p. 25.

Cette interprétation n'est assurément pas fausse ; mais s'en limiter revient à priver le texte de ses racines philosophiques et en borner singulièrement la portée éthique.

A la différence de la conception souvent répandue du caractère égoïste de ces droits, il n'est pas exagéré d'adopter une conception plus conforme à l'humanisme[183]. Si le Citoyen, et au-delà l'Homme (le sujet du droit naturel) reçoit des droits et libertés par l'entremise des Déclaration des droits, il s'agit naturellement pour lui de servir une cause sacrée et supérieure à sa propre personne, celle du devenir de l'humanité[184]. Si les droits de l'homme sont ceux du citoyen, ils sont néanmoins porteurs d'une destination morale faisant d'eux un devoir d'humanité. En déclarant que *«c'est dans l'expression de ses droits de citoyen que l'homme s'accomplit, la citoyenneté étant une étape déterminante de l'individualité»*[185], Patrick Fraisseix met raisonnablement la dimension de citoyen au service de la *res publica*.

D'autre part, l'article 16 de la DDHC affirme qu'aucune société n'a point de Constitution si *« la garantie des droits n'est pas assurée »*. A l'article 2, on peut lire que *« le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme… »*. C'est pourquoi, le pouvoir dans *toute* société doit être organisé de façon à ce qu'il ne puisse pas menacer ces garanties ou leur porter atteinte. De tels intitulés indiquent clairement une prétention à l'universel.

Pourtant, le rapprochement du discours et de la pratique effective de la colonisation démontre que l'esprit de 1789 est ici resté vain. Le *Code noir* apparaît comme l'une des gloires les plus impitoyables de l'hypocrisie philosophique orchestrée par le silence cruel de la Révolution française[186].

---

[183] Voir H. M. NDJANA, « Révolution française et exemplarité : essai sur la mesure de son universalité », *in* A. KOM, L. NGOUE (dir.), *Le code noir et l'Afrique*, *op. cit.*, pp. 40-44.
[184] Voir S. RIALS, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, 1988, pp. 21-22.
[185] P. FRAISSEIX, « Les droits fondamentaux, prolongement ou dénaturation des droits de l'homme ? » *RDP*, 2001/2, p. 536.
[186] Voir par exemple, L. SALA-MOLINS, *Le code noir, ou le calvaire de Canaan*, Paris, PUF-Quadrige, 2002, 296 p.

Quant aux civilisations africaines, en l'absence de toute théorisation suffisante, elles se sont néanmoins souciées des droits de l'homme comme fondement de l'idéologie communautaire.

Par ailleurs, s'il est vrai que les cultures africaines, essentiellement orales, n'ont pas élaboré une théorie générale des droits de l'homme, il n'en demeure pas moins, malgré cette spécificité, que les valeurs universelles telles que les aspirations profondes et communes de tous les hommes y soient au moins consacrées. Le rituel des maîtres de la parole enseigne que le trésor culturel africain est bien marqué par une riche tradition de droits humains et de démocratie.

L'intérêt porté par le processus de réminiscence du patrimoine politique de l'Afrique noire mobilise les juristes autour d'une déclaration traditionnellement révolutionnaire en matière de droits de l'homme *africain* : *la charte de Kurukan Fuga*, appelée également Charte du Manden ou Mandé ; Manden étant la transcription officielle du pays mandingue. Il convient de souligner que seulement une posture équidistante de l'ethnocentrisme et du militantisme scientifique donne l'audience méritée à la problématique posée sur les véritables références des droits politiques en Afrique.

D'ailleurs, le caractère rédhibitoire est signalé par Patrick Wachsmann qui estime que *« l'ethnocentrisme est une tentation permanente pour l'esprit humain : il aime à projeter sur les autres sociétés et les autres cultures ses propres schémas de pensée, sans se demander si cette projection n'est pas abusive, faute de prendre en compte la singularité, l'altérité de ces sociétés et de ces cultures »* [187].

La charte de *Kurukan Fuga,* ensemble des lois édictées par Soundjata lors de l'Assemblée des peuples qu'il convoqua à *Kurukan Fuga* en 1236, après l'éclatante victoire de Kirina qui lui ouvrit le chemin de l'Empire, nous est parvenue par le pouvoir de la tradition orale.

[187] P. WACHSMANN, *Les droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 5e édition, p. 46.

Djibril Tamsir Niane est convaincu que *« la charte de Kurukan Fuga est l'une des valeurs africaines les plus remarquables ; elle constitue une contribution non négligeable de l'Afrique »*[188].

Par rapport à notre préoccupation, deux propositions sont à présenter. En premier lieu, il s'agit de l'énoncé n° 16 très explicite sur la place de la femme dans la gouvernance : *« Les femmes, en plus de leurs occupations quotidiennes, doivent être associées à tous nos gouvernements. »*. De l'avis du conférencier, ce n'est point une démagogie à l'égard du genre, cela est une réalité dans la cité ancienne. Non seulement les femmes sont représentées dans les grandes assemblées mais, bien souvent, elles se réunissent à part et débattaient des questions importantes et font connaître leurs avis.

En deuxième lieu, l'énoncé n° 42 concerne les réunions politiques, les assemblées : *« Dans les grandes Assemblées contentez-vous de vos légitimes représentants. Entendons cela ainsi : ''Que chaque communauté soit représentée dans les grandes assemblées qui prennent les décisions qui intéressent tout le monde''. »*. Commentant l'énoncé, il ajoute encore que le mot *démocratie* n'est pas prononcé mais la chose est là : le droit de chacun à la parole, le droit de chacun de participer à la vie de la cité[189].

Dans son essence, cette charte s'adressant aux *« douze parties du monde »* est bien une *Déclaration africaine de Droits humains* dont on dit qu'il constitue un apport majeur pour le destin de notre humanité. Elle a transcendé l'espace et le temps de sa communauté, et a par conséquent une vocation universelle. Cette vision confirme que toute déclaration des droits de l'homme apparaît comme l'expression idéalisée de l'ordre politique et social.

---

[188] D. T. NIANE, « la charte de Kurukan Fuga aux sources d'une pensée politique en Afrique », UGB, Leçon inaugurale 2009, p. 41, *http://www.ugb.sn/actualites/lecon_inagurale_2009.pdf*, consulté le 04/04/2010.

[189] Voir CELHTO, *La Charte Kurukan Fuga. Aux sources d'une pensée politique en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2008, 162 p.

Toutefois, une controverse est au cœur de cette charte. D'un point de vue historique, elle soulève de nombreuses questions, à commencer par celle de la fiabilité des sources orales, de leur reconstruction et de leur réinterprétation durant l'histoire. Le contenu exact de cette charte est contesté parce qu'il n'y a pas de traces écrites de cette déclaration.

Mais encore, l'absence de mention expresse dans le préambule des Constitutions des Etats jadis conquis par l'Empire du Mali affaiblit l'enthousiasme à reconnaître à la Charte la prétendue valeur de Déclaration de Droits.

Paragraphe 2. L'internationalisation des droits politiques

Le système des Nations Unies s'est beaucoup soucié des droits politiques dont leur reconnaissance est à l'origine de l'insertion des problèmes électoraux dans le droit international. Par le droit international des droits de l'homme, l'ONU promeut la garantie et la protection des droits politiques des citoyens, parmi lesquels figurent le droit d'élire et le droit d'être élu grâce au vote.

Dès lors, nous allons aborder la consécration internationale des droits politiques (A) et la présentation des instruments internationaux de protection des droits politiques (B).

A. La consécration internationale des droits politiques

Jusqu' à la seconde guerre mondiale, on considérait que la relation Etat-citoyen ressortissait uniquement au droit interne des Etat. Le droit international classique avait pour seule vocation de réglementer les relations entre les Etats et de délimiter l'aire de leur juridiction de compétence.

Par suite, cette conception est profondément ébranlée par les démesures politiques des années 30 et est finalement balayée par un mouvement mondial d'opinion en faveur de l'internationalisation de la protection de l'individu contre les gouvernements oppresseurs[190].

Aujourd'hui, l'idéologie des droits fondamentaux de l'homme prend du relief conséquemment à la prise de conscience de la communauté internationale. Cette évolution de la sphère internationale culmine avec le vote, le 10 décembre 1948, par l'Assemblée générale de l'ONU, d'une Déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH) prévoyant une commission appelée à veiller à leur respect[191].

D'autres instruments à vocation universelle apparaissent également comme éléments d'inspiration. C'est le cas notamment des deux pactes qui sont venus[192]. La résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale (16 décembre 1966) comporte en annexe un pacte international relatif aux droits civils et politiques, assorti d'un protocole facultatif instituant le Comité des droits de l'homme, et un pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

---

[190] Pourtant, les initiatives internationales en faveur des droits de l'homme ne sont pas toutes postérieures au deuxième conflit mondial. Les premières que l'on ait enregistrées concernent l'abolition de l'esclavage et l'interdiction de la traite des esclaves.

[191] L'Assemblée générale a décidé de faire évoluer la Commission des droits de l'Homme en un *Conseil des droits de l'homme*. La commission des droits de l'homme était une commission prévue par la charte (article 68) comme organe subsidiaire du Conseil économique et social *« pour le progrès des droits humains »*. Par sa résolution 60/251 du 15 mars 2006, l'Assemblée générale : 1- Décide d'instituer le Conseil des droits de l'homme, siégeant à Genève en remplacement de la commission des droits de l'homme, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale ; cette dernière devant réexaminer le statut du conseil d'ici cinq ans ; 2- Décide que le Conseil sera chargé de promouvoir le respect universel de la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans distinction aucune et de façon juste et équitable ; 3- Décide également que le Conseil examinera les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et fera des recommandations à leur sujet ; il s'emploiera également à ce que les activités du système des Nations Unies relatives aux droits de l'homme soient bien cordonnées et à ce que la question des droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous organismes du système.

[192] L'espoir vient d'être concrétisé. Pour les promoteurs, la Déclaration universelle n'est que le début d'un processus, d'un effort devant déboucher sur l'élaboration d'un traité international. L'entreprise est laborieuse, en raison de la diversité des conceptions. Les Etats occidentaux considèrent comme primordiale la définition de droits donnés aux individus à l'encontre du pouvoir, tandis que les Etats socialistes regardent ces droits comme illusoires et insistent sur la proclamation des droits collectifs et des droits économiques et sociaux. Cette opposition est finalement résolue par la dualité des instruments ouverts à la ratification ou à l'adhésion des Etats.

Des instruments spécifiques suivront à l'effet de garantir à diverses *minorités* l'exercice de leurs droits, notamment la Convention internationale sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination raciale (21 décembre 1965) et la Convention sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (18 décembre 1979).

Historiquement, la proclamation des droits de l'homme est parvenue en Afrique subsaharienne francophone sous l'effet de la décision du président de la République française, Président de la Communauté, en date du 12 juin 1959 par laquelle il est fait obligation aux Etats membres d'assurer l'exercice des droits et libertés de l'individu *« tels qu'ils ont été rappelés par la Constitution du 4 octobre 1958 »*. Cependant, la véritable éclosion suit l'ère des indépendances. En vue d'asseoir leur crédibilité auprès de l'ONU, les Etats africains reprennent, à travers leurs Constitutions, les grands principes d'inspiration libérale contenus dans la DUDH de 1948 et affirment solennellement la nature démocratique de leurs régimes. Cette option démocratique a évidemment des conséquences sur le régime des libertés politiques. Comme le pense justement Youssoupha Ndiaye à propos du cas du Sénégal, *« la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales vient directement du fait qu'il s'est rendu compte, à l'instar de la communauté internationale, que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde »*[193].

C'est véritablement à partir de 1988 que les Nations Unies abordent directement la question des élections sous l'angle de la stabilité politique des Etats se nourrissant de la libre expression par le peuple de sa volonté. La Résolution A/43/157, adoptée le 8 décembre 1988, constitue la première prise de position nettement affirmée de l'Assemblée générale sur la matière électorale. Elle réaffirme, en substance, les dispositions de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'obligation de permettre la libre expression de la volonté du peuple.

[193] B. TRAORE, introduction à IDHP, *Les droits de l'homme en Afrique*, Dakar, 1991, p. 10.

Puis, intervient la Résolution A/44/46 relative au « Renforcement du principe de l'organisation d'élections honnêtes et périodiques », adoptée le 15 décembre 1989. Aux termes des paragraphes 2 et 3, elle confirme le principe de la Déclaration universelle et du Pacte international relatif aux droits civils et politique en proclamant que l'organisation d'élections authentiques et périodiques constitue un élément nécessaire et indispensable des efforts constamment entrepris dans le but de protéger les droits des administrés. A cela, elle ajoute l'exigence selon laquelle il faut que le processus électoral garantisse à tous les citoyens les mêmes chances pour se présenter comme candidats, et exprimer leurs opinions politiques. Dans le même sens, Boutros Boutros Ghali, Secrétaire général de l'ONU, déclare que *« dans cette perspective, les Nations Unies se doivent d'aider à la mise en place de nouvelles institutions démocratiques »*[194]. Dans son Rapport de 1993, relatif au « Renforcement de l'efficacité du principe des élections périodiques et véritables », il note également que la liberté et l'honnêteté du processus électoral dépend de plusieurs facteurs, notamment un cadre juridique approprié au processus électoral, une possibilité pour tous les citoyens d'être candidats à tous les postes et fonctions soumis à l'élection, des libertés effectives (association, réunion, expression, mouvement), des dispositions équitables et efficaces pour voter et dépouiller les votes, des méthodes appropriées pour examiner les recours, un accès approprié aux médiats pour tous les candidats et partis politiques, une information effective de l'opinion publique pour et la présence indispensable des représentants des partis d'opposition à toutes les étapes du processus électoral.

Dans ce cadre, le Comité des droits de l'Homme adopte, lors de la 50^{e} session tenue en juillet 1996, une « Observation générale » concernant le fameux article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, non sans affirmer que *« une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité »*.

[194] A/47/2777, S/1111, 17 juin 1992, Agenda pour la paix, Diplomatie préventive. Rétablissement de la paix. Maintien de la paix. Rapport rédigé à la demande du Conseil de sécurité réuni au sommet le 31 janvier 1991.

Aujourd'hui, les élections et leur régime juridique deviennent des questions qui ne sont plus incompatibles avec le droit international. Le suffrage universel contribue à donner plus de vraisemblance à la réalité d'une catégorie de droits politiques située plus ou moins sur les prolongements des droits individuels et des droits sociaux[195]. Clé de voûte de la démocratie, il est alors considéré comme le moyen dont dispose tout peuple libre de choisir régulièrement et démocratiquement ses représentants. Ainsi, Nasser-Eddine Ghozali fait savoir que *« s'il est vrai qu'il peut y avoir des élections sans démocratie, il ne peut y avoir de démocratie sans élections ; elles constituent l'axe obligé de toute construction démocratique »* [196]. D'où la tendance à la généralisation des consultations électorales à caractère pluraliste et l'intérêt porté par la communauté internationale aux conditions d'organisation des élections.

Cette évolution a manifestement influé sur les conditions d'émergence du droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Comme l'écrit Didier Mauss : *« A côté de la juxtaposition des droits constitutionnels nationaux, s'est développé, depuis l'après Seconde guerre mondiale, et encore plus depuis une vingtaine d'années, un ensemble de principes et de règles dont la valeur est souvent floue, mais qui constitue progressivement un véritable corpus international en matière de droit électoral. Le simple recensement de ces différents textes, en indiquant leur portée normative, montre qu'il n'est plus possible d'imaginer le constitutionnalisme du XXIe siècle sans son complément naturel : des élections libres et ouvertes. »*[197].

---

[195] Au sujet de la systématisation des droits de l'homme, la doctrine est parvenue à une triple classification : *''droit individuel''*, *''droit politique''* et *''droit social''*. Mais, ce qui est commun, selon la formulation théorique originelle de cette classification, aux trois catégories de droits, c'est que ceux-ci établissent invariablement un rapport entre l'individu et l'Etat. En revanche, ce qui les distingue, c'est que ce rapport revêt, suivant la catégorie envisagée, une signification bien différente : le droit individuel, celui du statut négatif, se résume en une prétention de l'individu à l'égard de l'Etat de s'abstenir de toute immixtion dans une sphère d'existence ou d'action qui lui appartient en propre ; le droit politique sert de fondement à une prétention de participation active à la gestion des affaires communes ; le droit social renferme, quant à lui, une prétention de prestation positive de la part de l'Etat, en tant que représentant de la collectivité, envers l'individu ou envers une catégorie sociale. Cette classification tripartite des droits fondamentaux a évolué sous l'effet du pluralisme.

[196] N-E. GHOZALI, « Le droit international, les élections et la démocratie », *in* AIDC, *Constitution et Elections*, Recueil des cours, 2002, Vol. X, p. 171.

[197] D. MAUSS, « Elections et constitutionnalisme : vers un droit international des élections ? », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, *op.cit.*, p. 52.

Cet élan crée les conditions non suffisantes mais nécessaires qui permettent de passer, en matière de garantie des droits de l'homme, de la sphère de l'idéal à celle de la réalité.

B. Les droits politiques dans les instruments internationaux

C'est autour des idées précédentes qu'il faut comprendre les explications d'Henry Roussillon précisant que les nouveaux Etats démocratiques trouvent une inspiration, lors de la rédaction des Constitutions issues du renouveau du constitutionnalisme africain, dans ce que l'on peut appeler le *« patrimoine commun des droits fondamentaux »*[198].

Il faut considérer que dans aucune des dispositions de la Charte de San Francisco créant l'ONU, adoptée au nom des *Peuples des Nations Unies*, le terme ''démocratie'' n'est apparu. Ce n'est pas l'affirmation démocratique du gouvernement d'un Etat qui est d'ailleurs la condition de son admission aux Nations Unies ; comme également la violation des principes démocratiques ne devient la cause de son exclusion. Seul importe le caractère pacifique de l'Etat car la paix est le but majeur de tout le système des Nations Unies. Mais, il est clair que la Charte mentionne au nombre des buts des Nations Unies la nécessité de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Dans ce sens, le préambule[199] proclame la *« foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes ou petites, de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ».*

[198] H. ROUSSILLON, « Contrôle de constitutionnalité et droits fondamentaux », *in* OIF, *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophones,* Colloque international (29-30 septembre, 1er octobre 1993, Port-Louis, Ile Maurice), p. 373.
[199] Préambule de la charte des Nations Unies signée à San Francisco adoptée le 26 juin 1945 à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale et entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

La Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme abondent dans le même sens. L'internationalisation est particulièrement l'apport le plus authentique de la DUDH de 1948 en ce sens qu'elle élargit à la communauté mondiale tout entière le champ d'exercice des droits de l'homme en réduisant l'étanchéité des différences culturelles.

Pour timide qu'elle soit formellement à l'égard de la notion de démocratie, la charte n'en proclame pas moins les bases fondamentales de la protection d'un certain nombre de droits humains fondamentaux dont la jouissance est déterminante pour la valeur du processus électoral. C'est ainsi qu'elle fait de l'élection des institutions représentatives le fondement de la gestion démocratique des affaires publiques et reconnaît les droits de toute personne de participer à la direction des affaires publiques. La volonté du peuple est ainsi considérée comme le fondement de l'autorité des pouvoirs publics.

De manière explicite, les Nations Unies réaffirment solennellement, aux termes de l'article 21 de la DUDH de 1948, leur attachement à la participation des citoyens sur la base de trois droits fondamentaux clairement exposés : *« 1.Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. 2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. 3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »*.

Les organismes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme ont apporté des précisions sur ces normes internationales.

En 1962, la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a adopté le projet de principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques[200].

Des éclaircissements sont apportés quant à la signification des termes utilisés dans la déclaration universelle. Mais surtout, des principes généraux y sont proclamés pour que soient reconnus à chacun le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et les autres droits politiques connexes et pour empêcher la discrimination dans la jouissance de ces droits. Ainsi, il est visé le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, les droits politiques des ressortissants d'un pays, la liberté d'opinion et d'association, l'universalité du suffrage, l'égalité du suffrage, le secret du vote, la périodicité des élections, le caractère honnête des élections et autres consultations populaires et l'accès aux fonctions publiques électives.

Même si la Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée des Nations Unies[201] n'a pas, par elle-même, force obligatoire, c'est-à-dire qu'elle ne lie pas juridiquement les Etats, elle constitue, néanmoins, l'expression de leur accord sur un idéal commun à atteindre par tous les peuples. De là découle son importance accrue par le fait qu'elle reflète une quasi-unanimité[202].

---

[200] Voir le projet de principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques annexé à la résolution adoptée par la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à sa quatorzième session, en 1962.

[201] Précisément sur la valeur de la déclaration, on peut rappeler les indications suivantes : « *Juridiquement, la Déclaration universelle n'est qu'une résolution de l'Assemblée générale de l'organisation des Nations Unies, soit un acte dépourvu de caractère obligatoire, à l'inverse d'un traité international qui oblige les Etats qui le ratifient ou y adhèrent* ». P. WACHSMANN, *Les droits de l'homme, op. cit.*, p. 16.

[202] Aucun Etat n'a cru pouvoir voter contre et 8 seulement, contre 48, se sont abstenus. En fait, cette large approbation de la Déclaration est essentiellement due au fait que cette dernière n'a aucune force juridique contraignante puisqu'elle n'est pas un traité mais une simple recommandation. Par ailleurs, l'identité des abstentionnistes est gorgée de signification. Il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Arabie Saoudite et de l'ex. URSS soutenue par ses cinq satellites de l'Europe de l'Est. L'Afrique du Sud était directement sous le coup de la condamnation de toute ségrégation raciale. L'abstention de l'Arabie Saoudite se justifiait par sa condamnation de la déclaration portant essentiellement sur l'article 18 qui consacre la liberté de changer de religion. Concernant les six Etats de l'ex. Bloc soviétique, leur abstention était d'autant plus grave que les rédacteurs de la Déclaration ont fait preuve d'une grande disponibilité pour réaliser un compromis entre la tradition libérale et l'inspiration marxiste. C'est, en définitive, leur désaccord quant à la philosophie dont s'inspire la Déclaration, c'est-à-dire la théorie moderne du droit naturel qui a poussé les pays de l'Est à un désalignement.

L'Assemblée générale des Nations Unies, en 1991, proclame : *« Des élections périodiques et honnêtes sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et intérêts des administrés et que, comme le montre l'expérience pratique, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective par tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits politiques, économiques, sociaux et culturels. »*[203].

Dans la pensée des auteurs de la DUDH de 1948, il ne s'agissait que du premier élément d'une organisation de la protection effective des droits de l'homme au niveau international. A cette Déclaration, se sont superposées des conventions internationales multiples qui précisent ou élargissent, à l'échelle mondiale ou continentale, certains droits proclamés.

La mise en place du second élément décisif s'est réalisée, après de longs et difficiles débats, par l'adoption, le 16 décembre 1966, de deux pactes relatifs à la garantie des droits économiques, sociaux et culturels pour l'un, des droits civils et politiques pour l'autre. L'article 21 de la DUDH établit les prémices des *droits électoraux* qui ont été ultérieurement développés dans l'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 : *« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaires de représentants librement choisis, b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs, (et) c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. ».*

Sans doute, importe-t-il de reconnaître que les droits politiques telles que la liberté d'opinion, la liberté de réunion et celle d'échanger des idées et des informations sont indispensables pour la consolidation de la gouvernance démocratique et de l'Etat de droit.

[203] Résolution 46/137 de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1991, par. 3.

Les droits politiques, associés au droit collectif à des élections libres et régulières, sont la base juridique de la représentation démocratique. Outre le fait qu'il s'agisse d'un droit de l'homme en soi, le droit des citoyens à prendre part à la conduite des affaires publiques, en particulier par la voie des élections, exige, pour être exercé efficacement, la jouissance d'un certain nombre d'autres droits protégés sur le plan international. Particulièrement importants en période d'élections, ces droits sont principalement la libre circulation ainsi que la liberté d'expression, d'information, de réunion et d'association.

Au sein de l'Assemblée générale, des actes importants sont posés par différentes résolutions. La résolution 1985/51 de la Commission des droits de l'homme, en date du 7 mars 1989, définit un cadre d'action future pour le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes tout en déterminant les conditions d'une garantie du principe de la volonté du peuple exprimée par des élections périodiques et honnêtes comme fondement de l'autorité des pouvoirs publics, les modalités d'une mise en œuvre des activités des candidats à des fonctions publiques, les aspects opérationnels des institutions nationales et les orientations relatives aux activités de coopération de la communauté internationale[204]. C'est également le cas de la résolution 46/137 adoptée le 18 décembre 1991 qui reprend les principes fondamentaux énoncés plus haut tout en considérant que *« pour déterminer la volonté du peuple, il faut un processus électoral qui donne à tous les citoyens des chances égales de faire valoir leurs vues politiques… »*.

Toutefois, le contrôle du respect de ces engagements n'est pas juridictionnel.

Formulées à travers les deux pactes, les normes internationales s'accompagnent d'un dispositif institutionnel de contrôle. Les Etats s'engagent à présenter des *rapports* sur les mesures adoptées et les progrès accomplis par eux en vue d'assurer le respect des droits reconnus. Il prévoit, au surplus, un *contrôle sur plaintes* éventuelles pour violation du pacte, examiné par un Comité des droits de l'homme.

[204] Voir Documents officiels du Conseil économique et social, 1989, *Suppléments n° 2* (E/1989/20), chap. II, sect. A.

Plusieurs instruments internationaux rendent aussi compte des principaux éléments sur lesquels repose la notion d'élections démocratiques. Les droits en question sont définis soit comme le droit des peuples à déterminer librement leur statut politique soit comme le droit de tous les éléments de la société de participer activement à la définition et à la réalisation des buts communs du développement, soit encore comme le droit de chacun de participer à la vie politique de son pays.

Au demeurant, ce processus international s'opère parallèlement à une dynamique d'intégration régionale du droit électoral en Afrique subsaharienne francophone.

Section 2. La régionalisation du droit électoral

Les lois fondamentales des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone adhèrent aux idéaux, aux principes et aux droits contenus dans les instruments adoptés dans le cadre des Nations Unies. Par suite, un système de protection africain est mis en place conformément à la tendance internationale. Ce faisant, la richesse de contenu du système africain de protection des droits de l'homme procède de ce que les États reconnaissent non seulement des droits universels mais encore des droits spécifiques à l'Afrique[205]. Les transitions démocratiques s'inscrivent dans cette mouvance en consolidant les droits protégés par la réaffirmation solennelle des principes fondamentaux et la promotion de certains droits en rapport avec les réalités africaines[206].

[205] M. MUBIALA, *« La typologie des droits de l'homme au sein du système africain », in* E. BRIBOSIA, L. HENNEBEL (dir.), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 369-384.

[206] Au vu de l'enjeu politique porté par ces instruments, le constituant fait obligation à l'Etat béninois de garantir l'enseignement des droits en faveur de la conscientisation des citoyens. Il dispose que l'Etat a le devoir d'assurer la diffusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration Universelle des Droits de l 'Homme de 1948, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 ainsi que de tous les instruments internationaux dûment ratifiés et relatifs aux droits de l'Homme. L'Etat doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes de d'alphabétisation et d'enseignement aux différents cycles scolaires et universitaires et dans tous les programmes de formation des Forces Armées, des Forces de Sécurité publique et assimilées. Voir article 40 de la Constitution du Bénin.

La réalité en Afrique de l'Ouest – le cadre prédéfini de notre étude - est celle d'un espace sous-régional engagé dans une dynamique certaine de construction communautaire.

Si le respect des droits politiques est une condition *sine qua non* pour asseoir les mécanismes d'une intégration, on peut bien admettre avec Ernest Kwame Quashiga que *« une concentration d'énergie autour des valeurs politiques communes dont le respect des droits et libertés de la personne peut favoriser, au niveau régional, l'émergence d'un esprit communautaire et le sens de la mission qui sont indispensables à la poursuite de l'intégration »*[207]. On se rend compte, au regard du contexte, de l'amorce d'une régionalisation[208], c'est-à-dire une construction fondée sur une base collective[209] et caractérisée par *« la perspective de l''intégration', et non plus seulement de la coopération »* [210].

Pourtant, une certaine doctrine s'est engagée dans une logique de négation du *régionalisme africain,* comme en témoigne le scepticisme dont fait montre Jean-Claude Gautron : *« Le Droit international africain existe-t-il ? »*. A cette question, il répond par l'affirmative : *« On peut en douter. »*. Il estime qu'une fraction du régionalisme africain est d'origine *onusienne* et n'a pas un caractère spécifique, surtout que les nouveaux Etats ont adopté et repris les instruments du droit international classique dans la mesure où ils sont favorables à l'affirmation de la souveraineté, de l'Etat et de la Nation.

---

[207] E. K. QUASHIGA, « Les droits de l'homme et l'intégration », *in* R. LAVERGNE (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest »*, Paris / Ottawa, Karthala/CRDI, 1996, p. 301.

[208] J-C. GAUTRON, « Le régionalisme africain et le modèle interaméricain », *Annales africaines*, 1966, p. 86. Au demeurant, Demba Sy, dans son cours de régionalisme africain évoque la difficulté de la définition du régionalisme. Il enseigne que pour certains auteurs le concept de régionalisme est en soi un peu obscur et ne correspond à aucune définition précise. A ce sujet, il rappelle les théories développées sur la question par S. Sur, M. Virally et S. Dreyfus. Selon S. Sur, il faut seulement essayer d'en montrer les caractéristiques. Par contre, les autres estiment qu'il faut malgré tout tenter de définir la notion. Ainsi, M. Virally estime que le régionalisme peut être défini comme *« la coopération et l'intégration entre les Etats proches géographiquement qui partagent un sens de leur propre inadéquation individuelle face au défi du problème de la sécurité et du bien-être »*. Ce qui suppose une certaine organisation regroupant des Etats proches géographiquement, liés pour des raisons d'affinités diverses et partageant une communauté d'intérêts (Simon Dreyfus). D. SY, *Cours de régionalisme africain*, UCAD, 2009-2010.

[209] N. BOURENANE, « Des fondements théoriques et stratégiques de la construction communautaire », *in* R. LAVERGNE (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris / Ottawa, Karthala / CRDI, 1996, pp. 63-80.

[210] A. SALL, « Les systèmes normatifs de la CEDEAO et l'UEMOA : considérations historiques et critiques », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, p. 119.

Pierre-François Gonidec analyse la problématique dans des termes moins engagés. A la même question, il répond : *« Nous tenons pour acquis que l'Afrique peut être légitimement envisagée comme une région, tant sur le plan des relations internationales que sur celui du droit international.»*[211].

Comme on peut le constater, plusieurs acceptions semblent s'offrir à la notion de régionalisme africain, mais nous privilégions ici celle là entrevue par Pierre-François Gonidec, qui le conçoit comme la totalité du continent africain et les sous-régions. Les Constitutions du Bénin, du Mali et du Sénégal n'ont pas manqué d'intégrer ce renouveau juridique déjà au niveau de leur préambule. Le Peuple souverain du Sénégal rappelle son attachement à l'idéal de l'unité africaine à l'instar de celui du Mali qui réaffirme son attachement à la réalisation de l'unité africaine. Dans les mêmes dispositions d'esprit, le peuple béninois proclame son attachement à la cause de l'unité africaine et s'engage à tout mettre en œuvre pour réaliser aussi bien l'intégration régionale que l'intégration sous-régionale. Dans le texte constitutionnel, il existe aussi des dispositions favorables à l'abandon total ou partiel de leur souveraineté pour la réalisation de l'unité africaine[212].

Sous ce rapport, l'analyse va être successivement axée sur l'émergence du droit électoral au niveau régional africain (paragraphe 1) et au niveau sous-régional (paragraphe 2).

---

[211] P-F GONIDEC, « Existe-t-il un droit international africain », *RADIC*, juin 1993, p. 243; « Pour un ''traité de droit international africain'' », *RADIC*, décembre 1997, pp. 791-806.

[212] Aux termes de l'article 149, il est disposé que *« la République du Bénin, soucieuse de réaliser l'Unité Africaine, peut conclure tout accord d'intégration sous régionale ou régionale conformément à l'article 145 »*. L'article 117 de la Constitution du Mali dispose : *« La République du Mali peut conclure avec tout Etat africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine. »*. Pareillement, l'article 96 de la Constitution du Sénégal énonce : *« La République du Sénégal peut conclure avec tout Etat africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine. »*.

Paragraphe 1. Au niveau régional africain

Après la mise en place d'ensembles politiques et économiques au niveau continental, les Etats africains se dotent d'un mécanisme panafricain de protection des droits de l'homme[213] mettant bien en exergue les droits politiques. Parmi les objectifs inscrits dans l'acte constitutif de l'Union africaine[214], il est mentionné, à l'article 3, l'ambition politique d'accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent et de promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. Des principes de même envergure sont posés à l'article 4 pour asseoir un cadre interafricain de promotion des institutions politiques, notamment le *« respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance; (…) [et] la condamnation et [le] rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement »*.

Le texte fondateur de l'Union africaine exprime, en outre, son désaccord pour les changements anticonstitutionnels de gouvernement marquant ainsi une certaine évolution notable sur la scène politique africaine où les coups d'Etat – militaires ou non[215] – tendent à revenir à la mode.

---

[213] Voir K. MBAYE, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, A. Pedone, 1992, 271 p. ; M. O. ABIE, *La Charte Afrique des Droits de l'Homme et des Peuples et intégration régionale*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Cheikh Anta Diop, 1998, 462 p; R. DEGNI-SEGUI, *Les Droits de l'Homme en Afrique noire francophone (théories et réalités)*, Abidjan, CEDA, 2001, 343 p. ; H. BOUKRIF, « La Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : un organe judiciaire au service des droits de l'homme et des peuples en Afrique », *RADIC*, mars 1998, pp. 60-87 ; B. S. NGOM, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Silex, 1984, 113 p. ; I. NGEMA, « Universalité et spécificité des droits de l'homme en Afrique », *RJPIC*, 1989/4-3, pp. 341-347 ; M. CHEHAB, « La Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples », *Revue égyptienne de Droit international*, Vol. 41, 1985, pp. 149-156 ; I. FALL, « La protection des droits de l'homme en Afrique et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », Session 1981, IIDH, Strasbourg (non publié), I. M. FALL, « Des structures possibles à l'échelon régional africain pour la promotion des droits de l'homme », *Revue sénégalaise de droit*, n° 22, décembre 1977, pp. 69-79 ; I. D. THIAM, « Les droits de l'homme dans les traditions culturelles des sociétés sénégambiennes », *in* Association des Jeunes juristes africains, *Les droits de l'homme dans les traditions africaines*, Acte du colloque de Lomé, (25-30 octobre 1982), Paris, Africa média Promotion, 1983, pp. 82-96.

[214] Adopté le 11 juillet 2000 au sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) de Lomé (Togo) et soumis à la signature et la ratification des 53 Etats membres de l'OUA. Après avoir obtenu la ratification des deux tiers des membres de l'OUA, l'Union africaine est officiellement proclamée en mars 2001 ; elle a pris officiellement la succession de l'OUA le 9 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud).

[215] Par ailleurs, Roland Adjovi a raison de s'interroger en ces termes : *« Il faut donc se demander si les ''putschs électoraux'' doivent être considérés comme des changements anticonstitutionnels. Souvent, ce sont les pouvoirs en place qui usent de telles fraudes électorales pour faire légitimer la persistance de*

L'actualité politique africaine tend à démontrer cette affirmation avec, entre autres, les cas de la Côte d'Ivoire, de la Guinée-Bissau, de la Guinée-Conakry et du Niger faisant écrire à Kuassi Jean-Baptiste Monkotan les propos suivantes : *« L'échafaudage constitutionnel laborieusement mis sur pied pendant les années ''de braises'' (1990-1995) semble sur le point de s'effondrer comme un château de cartes. L'Afrique reprend, au grand étonnement de tous, les voies cahoteuses des remises en cause institutionnelles, de coup d'Etat et (…) de la descente aux enfers. »*[216].

Aucune reconnaissance ne sera désormais accordée aux dirigeants issus de changements anticonstitutionnels. De tels changements sont régulièrement suivis de sanctions prises par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine. De plus, l'acte constitutif renferme des dispositions nouvelles destinées à promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance, d'autant plus que c'est seulement dans la consolidation des acquis démocratiques et dans l'approfondissement de l'Etat de droit que l'organisation panafricaine peut réaliser la politique d'intégration du continent.

Il est alors posé les jalons d'un cadre juridique *supranational* dédié au renforcement des institutions démocratiques.

Deux instruments majeurs permettent d'en saisir la portée, à savoir la Charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples (A) et le Charte de la Bonne gouvernance (B).

---

leur régime. Mais, il n'est pas dit qu'un parti non encore au pouvoir mais bien équipé puisse y avoir aussi recours. De même, il faut aussi se demander si la révision constitutionnelle portant sur la limitation du mandat ou l'exclusion de certains candidats de la lutte pour le pouvoir et intervenant juste avant des élections, ne devrait pas être considéré comme anticonstitutionnel au sens d'anti-démocratique. ». R. ADJOVI, « L'Union africaine. Etude critique d'un projet ambitieux », *Revue internationale de droit africain*, n° 59, EDJA, octobre-décembre 2003, note de bas de page n° 21, p. 12.

[216] K. J. B. MONKOTAN, « Les difficultés de la démocratisation en Afrique », *in* J-Y. MORIN, , *Les droits fondamentaux*, Actes des 1res Journées scientifiques du Réseau Droits fondamentaux APELF-UREF, (9 au 12 octobre 1996, Tunis), Bruxelles, Bruyant, 1997, p. 298.

A. Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

En Afrique, la règlementation des droits politiques sont pendant longtemps du domaine propre et exclusif de la Constitution de chaque Etat ; il n'était guère concevable que le droit international puisse pénétrer cet espace. Les élections relevaient du seul domaine du droit interne. Le droit de participer aux élections, d'être électeur et d'être élu, était une question que chaque Etat résolvait exclusivement au moyen de son système constitutionnel et juridique, laissant le droit international indifférent.

Longtemps dépendant du système universel des droits de l'homme, les Africains ont fini par particulariser leur conception des droits politiques. En ce sens, la Charte[217] africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), adoptée le 28 juin 1981 par la 18e Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Nairobi et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, a voulu faire œuvre d'originalité[218] en la matière en s'efforçant de refléter la conception africaine des droits de l'homme et de prendre comme modèle la philosophie africaine du droit pour répondre aux besoins de l'Afrique .

Sur la notion de *charte*, Maurice Glélé Ahanhanzo a apporté des précisions assez intéressantes. Il indique que le terme *Charte*, entendu comme une *loi fondamentale*, une *Constitution*, a été préféré à celui de *convention* ou de *pacte*, au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Selon cet expert qui a participé à la réunion de Dakar convoquée du 28 novembre au 8 décembre 1979, sous la présidence de Kéba Mbaye, pour élaborer le projet de texte, la charte a une *charge idéologique, affective et normative* incontestable ; elle est porteuse d'un projet de société fondée sur le règne et la prééminence du droit.

---

[217] M. G. AHANHANZO, « Introduction à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », *in Etudes offertes à Claude Albert Colliard*, Paris, Pedone, 1984, p. 517.

[218] La CADHP serait l'aboutissement d'un compromis partagé par les tenants des droits individuels et ceux qui avaient en ligne de mire les *droits de l'Etat*. Le préambule conforte d'abord la Charte de l'OUA qui proclamait que *« la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains »*. Il se réfère ensuite à la Charte des Nations Unies et à la déclaration universelle des Droits de l'Homme pour se situer dans l'universel. Les Etats africains n'en marquent pas moins leur désir d'imprégner cet instrument juridique de traditions historiques et de valeurs de civilisation africaines. C'est notamment la raison pour laquelle, en contrepartie des droits individuels, il a été renforcé les devoirs de l'individu envers la société et l'Etat.

Les auteurs ont voulu lui conférer une solennité en considération de l'essence des principes et des droits qu'elle énonce et garantit. Il reconnaît en outre au texte un caractère ambivalent : déclaratoire et exécutoire.

Dans un contexte caractérisé par l'attitude légendaire des dirigeants africains consistant à faire fi de leurs propres déclarations, il s'agit de traduire la volonté de l'Afrique de participer au mouvement international pour la promotion et la protection des droits de l'homme, en y apportant une contribution spécifique. Le tout s'affilie au principe du gouvernement par le peuple énoncé dans la CADHP. Ainsi, la charte reconnaît à tout citoyen le droit de participer librement à la gouvernance de son pays, soit directement, soit à travers des représentants démocratiquement élus. Aux termes de son article 13, elle dispose: *« 1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leurs pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. 2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays. 3. Toute personne a droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi. »*. Il est évident que le principe est consacré et que le droit de participer à des élections libres est un droit internationalement reconnu qui lie les Etats parties à la CADHP[219].

On peut néanmoins s'interroger sur le caractère assez laconique du droit à la libre participation à la direction des affaires publiques de son pays, reconnu à chaque citoyen à travers cet article. A bien des égards, cet article n'est pas suffisamment expressif comparativement à l'article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques énoncé plus haut. Au rebours de ce pacte, la CADHP a éludé l'exigence du droit de vote et du droit d'être élu et s'est montré curieusement silencieuse sur la nécessité d'élections périodiques et honnêtes. Etant matériellement limités du fait de l'imprécision dans son procédé de formulation, les droits consacrés ne peuvent, par ailleurs, s'exercer que dans le cadre des lois en vigueur.

[219] F. OUGUERGOUZ, *La Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, PUF, 1993, pp. 111-122.

Il a fallu attendre la contribution déterminante de la Commission africaine des Droits de l'homme et des Peuples pour donner une signification plus certaine à l'article 13. Bien que la Commission africaine des Droits de l'homme et des Peuples ait constaté que l'affaire a été réglée à l'amiable, néanmoins, elle énonce : *« L'article 13 de la Charte africaine enjoint aux gouvernements de garantir, à leurs citoyens, le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leurs pays. Cela implique, certainement, le droit de veiller à ce que des élections régulières, libres et justes soient organisées et que les candidats et les électeurs puissent y participer sans restrictions injustifiées. »*[220].

Selon Alioune Badara Fall, la CADHP n'avait pas pour finalité de démocratiser les systèmes politiques africains pour des raisons de contingences politiques; si tel était son but, elle n'aurait probablement pas été adoptée. D'abord parce que les premiers dirigeants africains auraient refusé que cette ambition porte atteinte à leur souveraineté, redoutable bouclier derrière lequel, faut-il le rappeler, se cachaient des régimes mus par les idéaux dictatoriaux ou présidentialistes et qui n'étaient donc pas toujours préoccupés par les principes démocratiques de gouvernement[221].

Ensuite, les droits de l'homme et la démocratie ne sont pas synonymes. Les rédacteurs de la Charte ont justement compris que les premiers peuvent contribuer à l'avènement de la seconde mais n'en constituent pas l'élément déterminant, ni le seul paradigme.

---

[220] Arrêt *People's Démocratic Organisation for Independence and Socialism (PDOS/ Gambie*, n°44/90 par. 40, rendu à la XX[e] session ordinaire de la Commission, Grande Baie, Ile Maurice, octobre 1996, *in* Jurisprudence de la Commission africaine des Droits de l'homme et des Peuples, 1986-1996, p. 46.

[221] Par ailleurs, l'importance de la garantie fondamentale du droit à des élections libres explique, entre autres, l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (aussi appelée Convention européenne des Droits de l'Homme), adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe : *« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif .»*. Article 3 du Protocole n° 1 fait à Paris le 20 mars 1952, entré en vigueur le 15/05/1954. IIDH, *Textes internationaux relatifs à la protection internationale des droits de l'homme*, Vol. I, p. 844.

Analysant les rapports entre les droits proclamés et la démocratisation en Afrique, Alioune Badara Fall est encore d'avis que *« le combat pour le respect des droits de l'homme n'a pas pour finalité première l'instauration de la démocratie ; il contribue à son avènement. En retour, ces droits de l'homme ne peuvent exister s'ils ne sont pas garantis par un État de droit démocratique. Le chemin que viennent d'emprunter les États africains, depuis quelques années, vers une démocratisation de leurs systèmes politiques serait alors propice aux dispositions de la Charte. »*[222].

C'est ainsi que, le constituant béninois admet que les dispositions de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'OUA font partie intégrante de la Constitution[223]. De même, le préambule de la Constitution du Sénégal proclame également son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité africaine, notamment la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes du 18 décembre 1979, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981. Le constituant malien, à travers une formule économe, souscrit à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981, lesquels instruments internationaux font de la volonté des peuples la base essentielle de l'autorité gouvernementale.

D'autre part, une tendance évolutive est amorcée au Sénégal avec l'extension du bloc de la constitutionnalité.

---

[222] A. B. FALL, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p. 93.

[223] Les deux dispositions suivantes l'expriment : *« La charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptés en 1981 par l'Organisation de l'Unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et une valeur supérieure à la loi interne »* (préambule de la Constitution du Bénin) ; *« Les droits et des devoirs proclamés et garantis par la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 font partie intégrante de la présente Constitution et du Droit béninois* (article 7 de la Constitution du Bénin).

A ce propos, Me Doudou Ndoye exalte l'affirmation faite par El Hadj Mbodj selon laquelle l'opportunité a été offerte au Conseil constitutionnel d'étendre le bloc des normes qui s'impose à l'activité du législateur[224]. Il écrit : *« En procédant dans le titre II de la Constitution, à une constitutionnalisation des libertés publiques, le Constituant limite considérablement le pouvoir d'appréciation du juge constitutionnel. Il met à sa disposition un ''Code des libertés publiques'' dont le respect s'impose au législateur. Ainsi, à la différence de son homologue français qui crée, dégage ou secrète des libertés, le juge sénégalais se contente d'appliquer la volonté du constituant. La présente jurisprudence vient remettre en cause cette disposition d'esprit. Dans la motivation de sa décision, le juge déborde l'assise textuelle de la Constitution proprement dite. Il range dans le bloc de constitutionnalité le préambule ainsi que les déclarations de droits auxquels il renvoie ; la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, les principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les lois et coutumes en vigueur. »*[225]. Cette extension jurisprudentielle du bloc de la constitutionnalité a motivé le *constituant législatif* du 7 janvier 2001 à faire formellement du préambule une partie intégrante de la Constitution.

A cela s'ajoute le fait que la *« plénitude juridique »*[226] ou la *« pleine valeur constitutionnelle »*[227] de l'ensemble des droits politiques contenus dans les déclarations de droits cités dans les préambules est garantie par le juge constitutionnel.

B. Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine (UA) a adopté, lors de son VIII[e] Sommet tenu à Addis-Abeba (en Ethiopie) du 29 au 30 janvier 2007, la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance

[224] Voir D. NDOYE, *La Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée et ses pactes internationaux annexés*, EDJA, juillet 2001, p. 37.
[225] E. H. MBODJ, « La mise à mort du rabat d'arrêt ? Observations s/c Conseil constitutionnel, 23 juin 1993 », *Revue internationale de droit africain*, EDJA, n° 23, octobre-décembre 1994, pp. 84-85.
[226] A. HAURIOU, J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, *op.cit.*, p. 207.
[227] Décision n° 81-132 du 16 janvier 1982, *Lois de nationalisation*, *in* L. FAVOREU , L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 14[e] édition, 2007, p. 405.

(appelée *Charte africaine de la démocratie*) dont l'adoption est l'aboutissement d'un long processus amorcé en grande partie au début des années 1990[228].

La Charte souligne, à travers ses objectifs et principes, l'importance de la bonne gouvernance, de la participation populaire, de l'Etat de droit et des droits de l'homme et reconnaît la nécessité des contributions de l'Union africaine et des communautés économiques régionales à la promotion, à la protection, au renforcement et à la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance. Elle traduit un changement de paradigme politique en Afrique. Pour Nadjita F. Ngarhodjim, *« le caractère novateur et pertinent de la Charte africaine de la démocratie vient du fait qu'elle érige la démocratie et la participation populaire en droits fondamentaux de l'homme et des peuples, et qu'elle prend en compte les problèmes de gouvernance auxquels l'Afrique contemporaine est confrontée (...) »*[229].

La Charte africaine de la démocratie est une œuvre contextualisée car s'inscrivant dans une conjoncture politique caractéristique de l'évolution des Etats africains. Elle tient bon compte des défis majeurs liés à la gouvernance en Afrique ; cela l'amène forcément à concevoir la démocratie suivant une logique holistique. C'est ainsi que les questions de changement anticonstitutionnel de régime, de corruption, d'équilibre des genres, des minorités et des couches vulnérables et de contrôle civil des forces armées n'ont pas été laissées pour compte.

---

[228] A titre d'exemples, on peut rappeler : le Plan d'action de Lagos et l'Acte final de Lagos (1980), la Charte africaine (de Banjul) des Droits de l'Homme et des Peuples (1981), la Déclaration sur la situation politique et socio -économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent dans le monde (1990), la Charte africaine de la participation populaire au développement, adoptée à Addis-Abeba, Ethiopie, (1990), la Charte africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant (1990), le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine (1991), la Déclaration du Caire créant le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (1993), le Protocole relatif à la création d'une Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1998), la Déclaration et le Programme d'action de Grand-Baie pour la promotion et la protection des droits de l'homme (1999), le Cadre d'action de l'OUA contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement (adopté au Sommet de l'OUA de 2000, Lomé, Togo et fondé sur la décision précédente du Sommet de l'OUA d'Alger de 1999), la Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) de 2000, l'Initiative pour la démocratie et la gouvernance politique lancée dans le cadre du NEPAD dont le cadre stratégique est officiellement adopté juillet 2001, la Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002), le Protocole portant création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union (2003).

[229] N. F. NGARHODJIM, *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une analyse critique*, 2007, Open Society AFriMAP, *http://www.aidh.org /Biblio/Txt_Afr/Images/ A_propos_Charte.pdf*, p. 2, consulté le 20/02/2008.

La Charte africaine de la démocratie attribue aussi aux Etats membres une mission commune de renforcer et de consolider les institutions de bonne gouvernance, l'unité et la solidarité à l'échelle continentale. Fortement préoccupée par les changements anticonstitutionnels de gouvernement qui constituent l'une des causes essentielles d'insécurité, d'instabilité, de crise et même de violents affrontements en Afrique, elle incite les parties à promouvoir et à renforcer la bonne gouvernance par l'institutionnalisation de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la démocratie participative. En outre, la Charte africaine de la démocratie proclame les valeurs universelles et les principes de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme. Elle vise ainsi à promouvoir l'enracinement dans une culture d'alternance politique fondée sur la tenue régulière d'élections transparentes. L'existence d'institutions démocratiques est particulièrement garantie par l'institutionnalisation du contrôle du pouvoir civil constitutionnel sur les Forces Armées et de Sécurité aux fins de la consolidation de la démocratie et de l'ordre constitutionnel, ainsi que la possibilité de prendre des mesures législatives et réglementaires nécessaires pour traduire en justice toute personne qui tente de renverser un gouvernement démocratiquement élu par des moyens réputés anticonstitutionnels.

Conformément à la Déclaration de l'Union sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, les conditions d'élections transparentes, libres et justes sont également définies. A ces fins, tout Etat partie doit créer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux chargés de la gestion des élections, renforcer les mécanismes nationaux pour régler, dans les meilleurs délais, le contentieux électoral et faire en sorte que les partis et les candidats qui participent aux élections aient un accès équitable aux médiats d'Etat pendant les élections.

Dans le cadre de la Charte africaine de la Démocratie, il revient précisément à tout Etat la tâche d'adopter un code de conduite qui lie les partis politiques légalement reconnus, le gouvernement et les autres acteurs politiques avant, pendant et après les élections lequel contient un engagement à accepter les résultats des élections ou à les contester par des voies exclusivement légales.

La charte prévoit aussi des sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Si le Conseil de Paix et de Sécurité constate qu'il y a eu un changement anticonstitutionnel de gouvernement dans un Etat partie, et que les initiatives diplomatiques ont échoué, il prend la décision de suspendre les droits de participation de l'Etat partie concerné aux activités de l'Union en vertu des dispositions des articles 30 de l'Acte constitutif et 7 (g) du Protocole. La suspension prend immédiatement effet. Cependant, l'Etat partie suspendu est tenu de continuer à honorer ses obligations vis-à-vis de l'Union, en particulier celles relatives au respect des droits de l'homme. Nonobstant la suspension de l'Etat partie concerné, l'Union maintient ses relations diplomatiques et prend toutes initiatives afin d'y rétablir la démocratie**.**

Mais, une disposition aussi générale que la Charte africaine n'apporte pas en fait une garantie concrète pour des élections libres. Qui plus est, le renvoi à la loi nationale inspire en soi même une suspicion. Il est alors certain que l'effort d'appropriation de la démocratie libérale doit s'accompagner de règles plus précises. Dès lors, il y a lieu de se référer aux règles procédant du mécanisme électoral africain. On peut évoquer notamment les Directives pour les Missions d'Observation et de Suivi des Elections de l'Union africaine qui dégagent les critères pour déterminer la nature et la portée des missions, les mandats, les droits et les responsabilités et le code de conduite des membres. Les directives en question sont contenues dans le Rapport de la Réunion des Experts sur les Elections, la Démocratie et la Gouvernance en Afrique tenue en mai 2004 à Addis-Abeba et sont approuvées par le Comité exécutif de l'UA en juillet 2004.

Au regard de ce qui précède, on peut faire remarquer que l'orientation originelle de neutralité de l'OUA tend à évoluer au point de justifier l'étude sur le droit des élections libres et démocratiques. Dodzi Kokoroko fait noter que *« l'émergence d'une norme, à l'échelle continentale en tant que telle, imposant la démocratie comme l'unique forme acceptable d'organisation des sociétés africaines au XXIe siècle et écartant au passage ou du moins relativisant sérieusement la liberté dont en principe jouissent les Etats dans le choix de leur régime politique est plus que jamais réelle »*[230].

[230] D. KOKOROKO, « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain », *RJPIC*, 2004/1, p. 152.

Mais, l'auteur n'écarte pas la thèse fusionnelle défendue par Alain-Didier Olinga qui pense que les dynamiques constitutionnelles engagées au sein des Etats restent déterminantes dans le processus d'émergence d'une norme continentale en faveur de la promotion et de la défense de la démocratie électorale. Par ailleurs, il convient de voir que de telles mutations sont également en cours au niveau sous-régional, en l'occurrence dans l'espace d'intégration ouest africain. On y note des évolutions qui parfois semblent inspirées l'ordre régional, en témoigne parfaitement le Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au Protocole de la CEDEAO qui a été adopté (en 2001), antérieurement à la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance.

Paragraphe 2. Au niveau communautaire ouest africain

En dépit des progrès réalisés en vue d'une institutionnalisation de l'expression démocratique de la volonté populaire par le biais des élections, les Etats de l'Afrique demeurent encore la proie facile de conflits politiques. C'est ainsi que la construction d'ensembles sous régionaux s'est accompagnée de l'adoption de règles politiques constitutives d'un embryon de droit électoral communautaire[231] destinées à instaurer la paix sociale et la sérénité dans le jeu politique.

A ce titre, il devient indispensable de réfléchir sur les implications du processus de construction communautaire sous l'angle de ses contours juridiques. On peut alors rappeler, avec Jacques Mégret, que « *le droit communautaire constitue un ordre juridique relativement complet dans ses sources, dans son contenu et dans son contrôle juridictionnel* ».

Il soutient ensuite que le droit communautaire est un droit intégré au droit des Etats membres ; en effet, la matière sur laquelle s'exercent les compétences des institutions communautaires fait l'objet d'activité des Etats.

[231]J. MEGRET, « La spécificité du droit communautaire », *RIDC*, juillet-septembre 1967, pp. 565-577.

Dès lors, il ne peut être conçu indépendamment de l'ordre juridique des Etats qui constitue son point d'application. Cependant, cela ne signifie nullement que le droit communautaire perd son caractère propre pour devenir un droit national. Tout simplement, il insère ses effets dans celui-ci.

Ainsi, l'étude sera articulée autour des balbutiements de l'ordre électoral communautaire (A) et de l'effectivité des règles applicables en l'espèce (B).

A. Les balbutiements de l'ordre électoral communautaire

Il est constaté, plus qu'auparavant, un regain d'intérêt pour la question électorale compte tenu des mutations institutionnelles récentes et des orientations politiques nouvelles intervenues au sein de l'espace d'intégration politique de l'Afrique de l'Ouest[232]. En tant que « *nouveau site du pouvoir* »[233], l'espace d'intégration vient consolider les normes nationales isolées et atypiques d'encadrement du processus de dévolution du pouvoir. Ce faisant, il contribue à l'affirmation de l'autonomie, voire de la primauté du droit communautaire électoral[234] par rapport au droit des Etats membres.

Cette autonomie pourrait s'expliquer à partir de l'autonomie du droit communautaire elle-même inhérente, entre autres, à celles des fonctions (autonomie des fonctions des institutions compétentes, autonomie de la fonction de la Cour de justice dont les décisions à titre préjudiciel lient les tribunaux nationaux) et des méthodes de la formation juridique (règlement, directive et décision). Tel est le réquisit du Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la bonne Gouvernance additionnel au Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité.

---

[232] Voir A. SALL, *Les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 61-92.

[233] René Degni-Ségui attribue les nouveaux sites à la représentation nationale, à la démocratie locale et à l'intégration régionale. R. DEGNI-SEGUI, « L'influence de la démocratie libérale dans le monde : le cas de quelques Etats de l'espace francophone », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al. Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, *op.cit.*, p. 48.

[234] Voir J. BARMANN, « Catégories et autonomies du droit communautaire », *RIDC*, janvier-mars 1974, pp. 33-60.

Ledit protocole a été signé à Dakar le 21 décembre 2001. Comme l'indique son titre officiel, il se rattache au protocole dit « de Lomé », adopté en décembre 1999, et qui porte sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Plus indirectement, il se rattache à d'autres instruments adoptés soit dans le cadre même de la CEDEAO, soit dans un cadre plus large, panafricain ou non.

Parmi les *« principes de convergence constitutionnelle »*[235], il est fait référence aux principes déjà édictés par la Charte africaine de la Démocratie, des Elections, et de la Gouvernance.

Assurément, un droit à spectre plus large appelé *droit communautaire*[236] régit l'espace sous régional à l'instar des autres sous ensembles politiques du continent.

Sur cette récente mutation Stéphane Bolle est amené à se poser la question suivante : *« La Constitution en Afrique aurait-elle cessé d'être un fait exclusivement national ? »*[237].

Il fait remarquer ensuite que la réponse est assurément affirmative pour les professeurs Ismaïla Madior Fall et Alioune Sall, *« auteurs d'une stimulante contribution »*[238], car ces derniers pensent que *« l'émergence d'une Constitution CEDEAO ne fait guère de doute. Reste que sa nature et son articulation avec les ordres constitutionnels nationaux méritent une réflexion approfondie »*[239].

---

[235] L'intitulé du titre du Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la bonne Gouvernance additionnel.
[236] Une définition organique du droit communautaire laisse entrevoir ce dernier comme un droit produit par les organisations intergouvernementales d'intégration. En ce sens, le droit communautaire est le produit d'une organisation supranationale. Dans son essence, la supranationalité s'entend comme *« un système institutionnel et normatif qui permet de privilégier le bien commun, c'est-à-dire celui de la communauté par rapport aux intérêts nationaux, c'est-à-dire des Etats membres »*. P. MEYER cité par L. IBRIGA, S. A. COULIBALY, D. SANOU, *Droit communautaire ouest- africain, op. cit.,* p. 37.
[237] Voir S. BOLLE « La Constitution CEDEAO », *http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-34239380.html*, consulté le 26 juillet 2009.
[238] Voir S. BOLLE, « La Constitution CEDEAO », *op. cit.,* consulté le 26 juillet 2009.
[239] Voir S. BOLLE, *Ibid. id.*

Le protocole prévoit, aux termes de son article premier, consacré aux principes de convergence constitutionnelle (des principes constitutionnels communs à tous les Etats), un ensemble de dispositions structurantes à l'établissement de la démocratie sous-tendues par des principes politiques tenant à l'accession au pouvoir, au caractère républicain de l'armée, à la garantie des droits contenus dans la CHADP (étendue aux autres instruments internationaux des droits de l'Homme ratifiés par la majorité des Etats membres de la CEDEAO) et leur engagement à éliminer toutes formes de discrimination et de pratiques préjudiciables aux femmes.

En outre, le protocole consacre l'existence des partis politiques, la liberté d'opposition, la mise en place d'un système de financement des partis politiques, l'affirmation de la liberté d'association, de réunion et de manifestation pacifique, la garantie de la liberté de presse et l'octroi d'un statut spécial à tout ancien Chef d'Etat.

Il pose également le principe de *l'aide et l'assistance* de la CEDEAO dans l'organisation d'élections et définit les modalités de déploiement des *missions de supervision ou d'observation*[240].

[240] En l'occurrence, on peut citer les articles ci-après. Article 12 : 1. A la demande de tout Etat membre, la CEDEAO peut apporter aide et assistance à l'organisation et au déroulement de toute élection. 2. Cette aide ou assistance peut s'effectuer sous n'importe quelle forme utile. 3. De même, la CEDEAO peut envoyer dans le pays concerné une mission de supervision ou d'observation des élections. 4. La décision en la matière est prise par le Secrétaire exécutif. Article 13 : 1. A l'approche d'une élection devant se tenir dans un Etat membre, le Secrétaire exécutif de la CEDEAO envoie dans le pays concerné une mission d'information. 2. Cette mission peut être suivie d'une mission exploratoire destinée à collecter tous les textes devant régir les élections concernées; collecter toutes informations et tous éléments caractérisant le cadre et les conditions dans lesquels devront se dérouler les élections ; réunir toutes informations utiles relatives aux candidats ou aux partis politiques en compétition ; rencontrer tous les candidats, les responsables des partis politiques et autorités gouvernementales et autres responsables compétents ; évaluer l'état des préparatifs ; recueillir tous éléments utiles à une exacte appréciation de la situation. L'article 14 : 1. Le Secrétaire exécutif désigne le chef et les membres de la mission de supervision ou d'observation qui doivent être des personnalités indépendantes et de nationalité autre que celle de l'Etat dans lequel se déroulent les élections. 2. La mission doit comporter des femmes. 3. Des fonctionnaires du Secrétariat exécutif sont désignés pour assister la mission. L'article 15 **:** 1. La mission de supervision ou d'observation, munie des documents collectés par la mission exploratoire et du rapport de ladite mission doit arriver dans le pays concerné au plus tard quarante-huit heures avant la date de déroulement des élections. 2. Elle peut être précédée par les fonctionnaires du Secrétariat exécutif qui devront préparer les rencontres de la mission avec les autorités nationales. 3. La mission doit tenir des réunions avec les autorités compétentes du pays hôte aux fins d'échange et de détermination du mode de déploiement dans l'Etat membre. 4. Elle peut coopérer avec les ONG et toutes autres missions d'observation tout en conservant son autonomie. 5. Les membres de la mission sont tenus à une obligation de réserve et doivent s'abstenir de toute déclaration individuelle. Toute déclaration est collective et faite au nom de la mission par le Chef de mission ou un porte-parole désigné à cet effet. L'article 16 **:** 1. La durée de la mission doit

Mieux encore, une volonté de réglementation commune est perceptible à travers l'article 2 du protocole lorsque, aux fins, d'une part, de discipliner le jeu politique et de tempérer la cadence des tripatouillages pré-électoraux, et d'autre part, d'asseoir l'équité en matière de genre. En effet, il est disposé : « *1. Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques. 2. Les élections à tous les niveaux doivent avoir lieu aux dates ou périodes fixées par la Constitution ou les lois électorales. 3. Les Etats membres prendront les mesures appropriées pour que les femmes aient, comme les hommes, le droit de voter et d'être élues lors des élections, de participer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques gouvernementales et d'occuper et de remplir des fonctions publiques à tous les niveaux de l'Etat.* ».

Les dispositions du protocole n'ont pas également occulté le principe du cantonnement de l'Armée dans ses missions de souveraineté. Aux termes de l'article 19, il est affirmé le caractère républicain de l'Armée dont la mission est de défendre l'indépendance, l'intégrité du territoire de l'Etat et ses institutions démocratiques.

Il s'y ajoute que les dispositions de l'article 20 affirment : *« 1. L'Armée et les Forces de Sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées. 2. Les autorités civiles doivent respecter l'apolitisme de l'armée ; toutes activités et propagandes politiques, ou syndicales sont interdites dans les casernes et au sein des forces armées.* ».

---

couvrir toute la période de déroulement des élections jusqu'à la proclamation des résultats. 2. La mission fait aussitôt rapport au Secrétariat exécutif. 3. Ledit rapport doit obligatoirement comporter : tout ce que la mission a pu constater par elle-même, ce qu'elle a recueilli par témoignage, son appréciation sur le déroulement du vote par rapport, d'une part, aux lois nationales s'appliquant aux élections, d'autre part, aux principes universellement admis en matière électorale, ses recommandations aux fins d'amélioration des élections à venir et des missions d'observation. L'article 17 : 1. Le rapport de la mission d'observation devra être signé par tous les membres de la mission et soumis au Secrétaire exécutif par le Chef de la mission dans un délai de quinze (15) jours au plus tard pour compter de la date de la fin de la mission. 2. En vue de la rédaction de ce rapport, la mission tient obligatoirement une réunion de concertation avant de quitter le pays d'accueil. 3. Tout membre de la mission ne pouvant prendre part à ladite réunion, remet un rapport écrit au Chef de mission avant de quitter le pays. 4. Les fonctionnaires du Secrétariat exécutif assistent la mission dans la préparation du rapport. L'article 18 : Le rapport est transmis par le Secrétaire Exécutif avec le cas échéant, ses observations personnelles au Conseil de Médiation et de Sécurité qui décidera des recommandations à faire à l'Etat concerné et/ou à tous les Etats membres et le cas échéant des mesures à prendre.

Ces dispositions, citées parmi tant d'autres, rappellent avec force la mission sacerdotale des Armées, réputées très promptes à brutaliser voire annihiler les choix démocratiques dans l'espace ouest africain.

Il est encore à noter que le Protocole retient que l'Etat de droit, la bonne gouvernance et la garantie des droits de la personne sont essentiels pour la préservation de la justice sociale, la prévention des conflits, la sauvegarde de la stabilité politique et de la paix et le renforcement de la démocratie.

Dans des cas de non-respect des principes, des sanctions sont applicables aux États fautifs dans le cadre de la mise en œuvre des mécanismes de garantie de l'effectivité de ces dispositions.

En cas de rupture de la Démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des Droits de la Personne dans un Etat membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'Etat concerné des sanctions. Lesdites sanctions à prendre par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peuvent aller par graduation : refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales, refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat membre concerné et suspension de l'Etat membre concerné dans toutes les instances de la CEDEAO.

Toutefois, pendant la suspension, l'Etat sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension.

Aussi, pendant ladite période, la CEDEAO continuera-t-il de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'Etat membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale.

Au surplus, les Etats africains se rapprochent les uns des autres dans la détermination des libertés qu'ils entendent octroyer, du moins *formellement*, à leurs citoyens.

Au-delà de l'effort spécifique fourni par chaque Etat pour s'approprier les valeurs libérales, tant dans leurs textes fondamentaux que dans leur vie politique, on assiste à *« un véritable phénomène d'isomorphisme constitutionnel »*[241].

L'on ne peut manquer ainsi d'être frappé par le fait que le protocole s'efforce de créer les conditions d'une intégration des normes et pratiques électorales à l'échelon sous-régional.

B. L'effectivité des règles électorales communautaires

En l'absence d'une *citoyenneté d'intégration*, l'organe communautaire se présente comme un maître d'ouvrage abonné aux œuvres inachevées. Ainsi, il n'est pas réalisé une parfaite intégration politique en rapport avec le principe de libre circulation des personnes, à l'instar des prémices parcimonieusement posées par le traité de Maastricht[242].

L'alinéa 8 de l'article premier du traité révisé de la CEDEAO définit le citoyen de la communauté comme tout ressortissant d'un Etat membre remplissant les conditions fixées par le protocole portant définition de la citoyenneté de la communauté. Ainsi, *« est citoyen de la communauté, un citoyen de tout Etat membre »*.

---

[241] A. CABANIS, M. L. MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999, p. 38.

[242] Le traité de Maastricht, instituant une *« citoyenneté européenne »*, prévoit la participation aux élections municipales des étrangers originaires de l'Union et résidant dans un pays membre. En France, la révision de 1992 a constitutionnalisé ce droit ; les étrangers, citoyens de l'Union, seront ainsi éligibles dans les conseils municipaux mais ils ne pourront pas intervenir dans les élections sénatoriales, ni être maires ou adjoints. Dans le cadre de la CEDEAO, le droit de vote des nationaux d'origine africaine inscrit sur les listes électorales a eu à être reconnu de façon explicite par la législation ivoirienne au cours des consultations électorales de 1985. Bien que retirée du système électoral ivoirien, cette expérience reste un précédent significatif pour l'ordre électoral communautaire. En effet, le code électoral ivoirien de 1985 consacrait le droit de vote des étrangers aux élections présidentielle, législatives et municipales (article 25 de la loi n° 85-1073 du 12 décembre 1985, article 63 de la loi n° 85-1074 du 12 octobre 1985, article 46 de la loi n° 85-1075 du 12 octobre 1985). Toutefois, l'inconstitutionnalité de la loi de 1985 a été une préoccupation majeure au regard de l'article 5 de la Constitution ivoirienne du 3 novembre 1990 qui disposait : *« Le suffrage est universel et secret. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, tous les nationaux ivoiriens majeurs, des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. »*. D'autre part, il restait l'épineuse question de l'application de la réciprocité. Ce code fut reconduit en 1990 avant d'être abrogé en 1994.

Cette définition revêt une double signification : d'abord, elle projette simplement sur le plan sous régional africain le statut de citoyen d'un ressortissant de l'Etat membre, ensuite elle subordonne la qualité de citoyen de la communauté à celle d'un Etat membre.

Finalement, le citoyen de la communauté n'est rien d'autre qu'une personne ayant la nationalité d'un Etat membre alors que seul l'Etat est compétent pour déterminer qui est son national. Etant donné que la nationalité est fondée sur l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat ainsi que sur la réciprocité des droits et des devoirs, la portée du *statut de citoyen communautaire* ne peut alors être étudiée que sous l'angle de la disposition de l'article 59 du traité régissant le droit d'entrée, de résidence et d'établissement sur le territoire de l'un quelconque des Etats membres[243].

Après avoir admis que cette ébauche du statut de citoyen communautaire constitue l'une des avancées les plus significatives du traité, en ce qu'il consacre la volonté de dépasser la dimension purement économique de l'intégration régionale pour promouvoir une communauté à caractère politique impliquant nécessairement la création d'une nouvelle forme d'allégeance des ressortissants des Etats membres à l'égard de la CEDEAO, Marcelin Obou Abié fait constater *« la limitation des droits du citoyen communautaire à l'entrée, au séjour et à l'établissement dans l'un quelconque des Etats africains relative la portée de cette avancée »*[244].

En outre, il y a lieu de rappeler le principe de primauté du droit communautaire. Selon Abdoulaye Dièye, *« dès l'instant que l'obligation de mettre en œuvre les décisions de la Cour de justice s'impose dans l'ordre juridique interne, à tous les organes de l'Etat membre, il y a, sans aucun doute, consécration au niveau de la CEDEAO, du monisme juridique avec primauté du droit communautaire »*[245].

---

[243] Pour une définition de la libre circulation, voir L. M. IBRIGA, S.A. COULIBALY, D. SANOU, *Droit communautaire ouest- africain, op. cit.*, pp. 30-31.
[244] M. O. ABIE, *La Charte Afrique des Droits de l'Homme et des Peuples et intégration régionale, op.cit.*, p. 250.
[245] A. DIEYE « La Cour de Justice de la Communauté-CEDEAO et les juridictions nationales des Etats membres : Quelles relations ? », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, p. 194.

Il en déduit au moins trois conséquences, à savoir l'obligation de faire prévaloir la règle de droit communautaire, l'obligation pour les autorités nationales d'extirper de l'ordonnancement juridique les dispositions incompatibles avec les engagements de l'Etat membre et la prévalence du droit communautaire sur le droit national.

Ainsi, *« dans un tel dispositif, les Etats ne disparaissent pas mais ils sont irréversiblement (et de par leur propre volonté, exprimée par leur acceptation du traité constituant l'organisation) dessaisis d'une part importante de leurs prérogatives antérieures au profit d'un être disposant sur eux et sur leurs propres sujets de pouvoirs »*[246]. Incontestablement, sans cela, *« l'ordre juridique communautaire risquerait de se décomposer en séries d'ordres partiels, autonomes et divergents »*[247].

Face à la difficulté de parvenir à l'effectivité[248], le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance peine à s'ériger en *une Constitution régionale pour l'espace CEDEAO*, nonobstant l'effort consenti par des Etats membres pour se doter d'un document juridique qui, par les principes et valeurs qu'il consacre, peut être assimilé à une *Constitution*.

Une lueur d'espoir est pourtant permise à travers l'illumination jurisprudentielle venant du juge constitutionnel béninois.

Dans sa récente décision CC 11-014 du 04 mars 2011, il s'est pertinemment inspiré des termes de l'article 2 du paragraphe 1 du Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance selon lesquels « *aucune réforme substantielle de la loi ne doit intervenir dans les six (06) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques* ». Ainsi, il fait montre d'une ouverture encourageante en valorisant les instruments africains sur les articles de droit importés.

---

[246] J. COMBEAU, S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 7e édition, 2006, p. 8.
[247] M. DEHOUSSE, Cité par L. CARTOU, C*ommunautés européennes*, 1991, Paris, Dalloz, 10e édition, 1991, p. 124.
[248] Rien n'est plus au cœur des relations entre droit et société que la question de l'effectivité. Le souci d'effectivité du droit marque une rupture avec les conceptions dogmatiques suivant lesquelles la validité du droit réside plus en lui-même, dans la logique de sa propre construction qu'elle ne résulte de sa réalisation. Celle-ci est définie par P. Lascoumes comme le *« degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit »*. Cité par D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/ Lamy- Paris, PUF, 2003, p. 582.

En fait, comme l'écrivent Ismaïla Madior Fall et Alioune Sall, *« il contribue à vulgariser les dispositions du protocole et à réhabiliter ce texte important qui devrait être considéré comme le texte de référence du constitutionnalisme régional »*[249].

A l'instar de son homologue togolais[250], mais, avec une plus grande subtilité, le juge béninois s'est également fondé sur une disposition de la Constitution (droit interne) qui reconnaît aux instruments internationaux - dont le protocole relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance - une autorité supérieure à celle de la loi (interne). Stéphane Bolle, dans son libre commentaire, aurait souhaité que l'audace du juge constitutionnel soit plus affirmée. La Cour, écrit-il, *« vise seulement le protocole CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et non les autres engagements internationaux consacrant ce droit (Déclaration universelle des droits de l'homme, article 21 1. et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 25 a) »*[251].

Par ailleurs, il demeure vrai que cette attitude emporterait plus de conséquences si elle était l'émanation du juge communautaire dont la jurisprudence se fait encore désirer en la matière du fait d'une *« activité contentieuse limitée »*[252].

Il reste entendu que la Cour de Justice de la Communauté de la CEDEAO a toutes les compétences que les dispositions du protocole de 2005 lui confèrent[253].

---

[249] Voir S. BOLLE, « La Constitution CEDEAO », *op. cit.*, consulté le 26 juillet 2009.

[250] En l'espèce, Stéphane Bolle écrit : *« Il n'y a guère que le protocole de la CEDEAO de 2001 sur la démocratie, et, plus particulièrement son article 2.1., qui parait de nature à enrichir l'ordonnancement supra-législatif. C'est, en tout cas, la perspective ouverte par la Cour constitutionnelle du Togo qui, dans sa décision n° C-003/09 du 9 juillet 2009, vise le protocole, composante virtuelle du bloc de constitutionnalité. Il n'en demeure pas moins curieux d'attendre du juge constitutionnel qu'il écarte la constitution, qui serait rongé par tous les vices, au profit du droit international, qui serait paré de toutes les vertus. »*. S. BOLLE, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al. Démocratie et élections dans l'Afrique francophone, op.cit.*, p. 540.

[251] Cité repris par S. BOLLE (article précité). Encore, le juge constitutionnel béninois confirme l'autorité supérieure dudit protocole sur les lois internes. Voir Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

[252] Sur ce jugement, voir D. SY, « L'activité de la Cour de justice de l'UEMOA, *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, p. 237.

[253] La Cour a compétence sur tous les différends qui lui sont soumis et qui ont pour objet : a- l'interprétation et l'application des règlements, des conventions et protocoles de la Communauté ; b- l'interprétation et l'application des règlements, des directives, des décisions et de tous les autres instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de la CEDEAO ; c- l'appréciation de légalité des règlements, des directives, des décisions et de tous les autres instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de la CEDEAO ; d- l'examen des manquements des Etats membres aux obligations qui leur

Tout compte fait, la formule proposée par Daniel Gutmann traduit la véritable ambivalence de la nature des droits de l'homme : *« Les droits de l'homme sont intemporels par vocation et temporels par nécessité. »*[254]. Il rappelle qu'ils sont l'actualisation positive et concrète d'un humanisme juridique par lequel se réalise la symbiose d'une pensée philosophique et d'une réalité juridique de l'ordre social.

L'examen minutieux des contraintes d'applicabilité de ces normes conventionnelles permettrait certainement d'avoir un aperçu sur la portée juridique des normes électorales *supranationales* aux prises avec la réalité des relations internationales.

En effet, la *supranationalité* réside dans la possibilité d'imposer par des règles constitutionnelles communautaires, la validité et la prééminence de la norme communautaire sur le droit national, la sanction par rapport aux pouvoirs nationaux et l'effet direct envers les ressortissants des Etats membres.

Ces éléments offrent une précision suffisante pour la définir comme étant *« l'ordre des souverainetés normativement subordonnées »*, selon l'expression de Guy Héraud[255].

La coexistence des règles générales et des règles particulières propres à certains Etats[256], considérées plus favorables, et qui engloberaient *ipso facto* les règles de droit positif et pratiques suivies par les organes législatifs, exécutifs et juridictionnels d'un Etat est expressément prévue.

---

incombent en vertu du traité, des conventions et protocoles, des règlements, des décisions et des directives ; e- l'application des dispositions du traité, des conventions et protocoles, des règlements, des décisions, des directives ou des décisions de la CEDEAO ; f- l'examen des litiges entre la communauté et ses agents ; g- les actions en réparation des dommages causés par une institution de la Communauté ou un agent de celle-ci pour tout acte commis ou toute omission dans l'exercice de ses fonctions. Voir Protocole additionnel A/SP.1/01/05.

[254] D. GUTMANN, « Les droits de l'homme sont-ils l'avenir du droit », *in Mélanges en hommage à François Terré*, Paris, Dalloz, 1999, p. 329.

[255] G. HERAUD, « L'inter-étatique, le supranational et le fédéral », *Archives de philosophie du Droit*, 1961, p. 179.

[256] Dès 1896, River l'avait rejetée dans ses ''Principes du droit des gens''. Selon cet auteur, ce soi-disant droit international d'un seul Etat constitue simplement son propre Droit public externe, celui qui s'applique à ses propres organes dans les relations, et qui peut d'ailleurs, en tant que tel, faire l'objet d'études distinctes ». Voir P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LDGJ, 7e édition, 2002, p. 40.

Ce faisant, Il n'est pas à exclure que des normes défavorables soient, dans la pratique des Etats, notamment par l'effet de l'interprétation donnée aux dispositions substantielles des engagements internationaux, en réelle concurrence avec le droit électoral communautaire.

De plus, les Constitutions africaines proclament que la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques alors qu'elle vient souvent limiter de façon compromettante les libertés, sans compter les violations massives imputables aux autorités gouvernementales[257].

Il y a aussi la nécessité de trouver les moyens politiques permettant la tenue démocratique pour nommer les membres du parlement panafricain et du parlement communautaire. La logique voudrait donc qu'il ait une certaine symétrie entre la base démocratique des principaux organes d'intégration et celle des organes étatiques. L'élection des membres des parlements sur la base du suffrage universel[258] pourrait véritablement être un atout certain pour faire avancer l'institutionnalisation de la culture démocratique dans les Etats respectifs.

Il s'y ajoute les disparités politiques. Ernest Kwame Quashiga pose les termes du véritable débat : *« La question est de savoir comment cette symétrie des processus aux niveaux national et régional se produira alors que le processus de démocratisation est déjà plus avancé dans certains pays que d'autres. Il sera certes plus difficile d'entamer un réel processus de démocratisation régionale dans de telles conditions. On peut toutefois espérer que la régionalisation des principes démocratiques se fasse sur la*

[257] Voir M. CHEMILLIER-GENDREAU, « L'Afrique et les conditions générales de réalisation des droits de l'homme », *RADIC*, mars 1999, pp. 1-13 ; B. TRAORE, *Les droits de l'homme en Afrique*, *op. cit.*, p. 11.

[258] Le protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement panafricain, adopté par la 5e session extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement, 2 mars, 2001 à syrte (Libye) vise l'objectif ultime d'instituer une institution dotée des pleins pouvoirs sur le plan législatif et dont les membres sont élus au suffrage universel direct. Par l'article 4, le protocole dispose : *«Au cours de la période transitoire, les Etats membres sont représentés au Parlement panafricain par un nombre égal de parlementaires. 2. Chaque Etat membre est représenté au Parlement panafricain par cinq (5) membres, dont au moins une femme. 3. La représentation de chaque Etat membre doit refléter la diversité des opinions politiques de chaque parlement ou tout autre organe législatif national. ».*

base des principes en vigueur dans les pays les plus avancés. Si cela se produisait, l'institutionnalisation des processus démocratiques au niveau de la Communauté devrait avoir un effet de diffusion dans le tissu politique de tous les Etats membres, grâce à la consolidation d'une culture de respect général desdits principes. »[259].

Par l'effet d'assimilation, les Etats seraient progressivement accoutumés au respect des principes démocratiques aptes à asseoir une assise légitime du pouvoir des gouvernants. En outre, il est à déplorer la situation peu reluisante de l'état des droits et des libertés dans les Etats africains caractérisée par la persistance de zones de moindre droit[260]. Dès lors, à défaut d'une effectivité absolue, il serait à tout le moins souhaitable d'organiser, à l'échelle de la CEDEAO, un mécanisme de suivi des violations des principes fondamentaux régissant les élections par les Etats sur la base de cet instrument sous-régional de garantie des principes démocratiques. Malgré tout, il y a d'indéniables progrès salués par Abdou Diouf, Secrétaire général de l'OIF affirme que *« même s'il a fallu plusieurs décennies pour généraliser son application, il* (le droit des élections) *s'est progressivement mais résolument imposé dans les textes constitutionnels nationaux et dans les textes internationaux comme une des garanties de la démocratie »*[261].

En plus de ces normes juridiques qui encadrent le droit électoral sur le plan supranational, il existe un ensemble de normes relevant du droit interne destinées à la même finalité.

---

[259] E. K. QUASHIGA, « Les droits de l'homme et l'intégration », *in* R. LAVERGNE (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest », op.cit.,* 1996, p. 309.
[260] Voir K. SANDWIDI, « La protection des droits de l'homme au Burkina Faso », *in* IDPH, *Les droits de l'homme en Afrique*, *op.cit.* p. 107.
[261] A. DIOUF, préface à J-P VETTOGAGLIA *et al.*, *Démocratie et Elections dans l'espace francophone, op. cit.,* p. XIII.

Chapitre 2. Le droit électoral interne

Les sources internationales sont, la plupart du temps, intégrées dans l'ordre juridique interne pour y être appliquées par les différents organes de l'Etat. C'est le droit constitutionnel qui détermine les autorités étatiques ayant compétence pour représenter l'Etat dans ses rapports avec les autres sujets de droit international.

Ainsi, c'est dans ce droit que l'on trouve les dispositions qui désignent les autorités étatiques chargées de conclure les traités et qui fixent les procédures à suivre pour rendre ceux-ci obligatoires par le procédé de la ratification ou de l'approbation.

Cela revient à dire que le processus d'internationalisation est à rechercher dans le mécanisme d'intégration des instruments internationaux dans les Constitutions nationales. Les Etats sont souvent obligés, lors de la ratification des traités, de réviser parfois leur loi fondamentale afin d'autoriser les abandons de souveraineté exigés par les textes en question.

En réalité, l'intensité des relations internationales les y contraint au mépris du principe de libre adhésion. Dès lors, l'internationalisation du droit électoral est indissociable des processus de constitutionnalisation et de réception du droit international[262]. C'est ce que semble soutenir Albert Zorn lorsqu'il écrit : *« Le droit des gens n'est juridiquement du droit qu'à mesure qu'il devient du droit constitutionnel. »*[263].

Aussi, convient-il de reconnaître que la teneur des instruments de protection dépend du système juridique interne[264].

---

[262] S. N. TALL, « La Constitution sénégalaise de 2001 et le droit international public », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, pp. 371-375.
[263] Cité par P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public, op. cit.*, p. 87.
[264] L'exemple du droit français, qui passe pour être mieux connu, est valable dans le contexte de nos Etats. Au Sénégal, l'affirmation de la supériorité des traités sur les lois a fait déjà l'objet d'une jurisprudence sous l'empire de l'ancienne Cour suprême. Voir arrêt CS, *Séga Seck Fall*, 29 janvier 1975.

Les sources internes envisagées dans la présente réflexion renvoient à l'ensemble des catégories normatives d'origine nationale produites par les organes compétents de l'Etat. Comme le dit si bien Alioune Badara Fall, *« ce sont les normes constitutionnelles et législatives qui permettraient à l'élection de s'enraciner démocratiquement dans la conscience des citoyens appelés à désigner leurs dirigeants »*[265].

A ce niveau, la réflexion va s'articuler autour de la consécration constitutionnelle du droit électoral (section 1) et de la détermination des matières législative et règlementaire électorale (section 2).

Section 1. La consécration constitutionnelle du droit électoral

Il est nécessaire, en amont, de considérer qu'une définition de la Constitution peut se heurter à des acceptions multiples. Celle des Révolutionnaires de 1789 véhiculée par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789[266], ou celle du général de Gaulle[267], ou encore celle de François Mitterrand[268] témoignent de la complexité de toute entreprise de clarification conceptuelle.

Mais, même si les Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, sous l'influence de la doctrine constitutionnelle traditionnelle, défendent l'idée que la puissance étatique, une en son essence, se divise en trois *pouvoirs*, il y a évidemment une similarité qui réside dans la réalité constitutionnelle des principes et des institutions électoraux propres aux pouvoirs constitutionnels.

---

[265] A. B. FALL, « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse ? (essai de prospective) », *in* J-P. VETTOVAGLIA *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, *op.cit.*, p. 564.

[266] Article 16 : *« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. »*.

[267] La Constitution : *« Un esprit, des institutions, une pratique »*, cité par G. BERLIA, « La conférence de presse du Président de la République du 31 janvier 1964 », *RDP*, 1964/2, p. 133.

[268] La Constitution est *« la pratique des choses, le tempérament des hommes, les habitudes de penser et d'agir d'un peuple »*.

On distingue, à travers les droits politiques et les institutions politiques, les deux niveaux privilégiés d'intégration des données électorales dans la loi fondamentale des Etats. Par conséquent, les droits électoraux sont représentés par l'ensemble des garanties accordées aux citoyens - les principes de la démocratie - pour légitimer les pouvoirs publics de l'Etat. Ainsi, nous aborderons l'essence constitutionnelle de la participation des citoyens (paragraphe 1) et la constitutionnalisation du droit électoral (paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'essence constitutionnelle de la participation des citoyens

La plupart des Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone se sont influencées par la théorie classique de la souveraineté telle que formulée en droit constitutionnel français, soit en adoptant des formules semblables ou voisines.

A l'origine, la consécration des fondements démocratiques du pouvoir par les théoriciens du siècle des Lumières situe l'origine du pouvoir au niveau du peuple (la nation-personne ou l'universalité des citoyens). Ce résultat est l'aboutissement du processus d'institutionnalisation caractéristique d'une mutation politique analysée par Philippe Ardant qui écrit : *« S'il est une constante dans l'histoire de la vie politique, c'est bien son institutionnalisation continue. Du chef absolu des premiers groupes humains, au pouvoir fondé sur son courage, son habileté ou sa sagesse, que du chemin parcouru jusqu'aux parlements contemporains, légitimés par l'élection et soumis à des règles contraignantes et compliquées. »*[269].

Il convient alors d'analyser l'essence constitutionnelle du droit électoral à travers la théorie de la souveraineté (A) et la réception de cette dernière par les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone (B).

[269] Ph. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 9.

A. La souveraineté, fondement du droit électoral

Relativement à l'apport de Sieyès, des raisons tenant à la fois à la nécessité de libérer les représentants du Tiers état des vieilles règles liées au mandat impératif et à l'impossibilité de réunir tous les citoyens d'un Etat fondent la théorie du mandat représentatif. En conséquence, les citoyens sont censés investir leur capitale de confiance dans la volonté des élus, sans aucune possibilité de les contredire ou de les remplacer avant le terme de leur mandat.

C'est le sens de la formule de l'article 3 de la Constitution française, reprise par celles du Sénégal et du Mali, qui affirme : *« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »*.

Instruit par les fâcheuses expériences d'un passé récent encore vivace dans l'esprit, le constituant béninois s'est montré beaucoup plus exhaustif, réitérant sa méfiance à l'égard de l'Exécutif, du Législatif et des forces sociales et politiques au point qu'il apporte des précisions supplémentaires sur les principes de l'inaliénabilité, de l'indivisibilité et de l'imprescriptibilité de la souveraineté.

En effet, l'article 3 dispose : *« La souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la Loi suprême de l'Etat. Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels. »*. La suite est précisée par l'article 4 qui dispose : *« Le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum. Les conditions de recours au référendum sont déterminées par la présente Constitution et par une loi organique. La cour constitutionnelle veille à la régularité du référendum et en proclame les résultats. »*.

Sur le plan théorique, le concept de nation relève d'une opération de symbolisation visant à extraire de la diversité sociale une image d'unité et de cohésion. L'entité mythique ainsi conçue est censée avoir une personnalité spécifique distincte, par son caractère indivisible, de celle de ses éléments constitutifs et être animée par une volonté propre.

Cette conception repose sur une notion fondamentale, celle de citoyen, c'est-à-dire de l'homme dépouillé de ses attaches, éclairé par la raison et, de ce fait, capable de concourir librement à l'exercice de la souveraineté[270].

C'est la citoyenneté, qui permettant le passage de la diversité à la cohésion, fait considérer la décision prise comme celle de tous et d'une nation fictivement considérée comme indivisible. Les vues de Sieyès sur les mécanismes d'expression de la souveraineté du peuple impliquent deux conséquences liées au contexte historique de l'élaboration de ses théories mais, en même temps, de grande portée sur le fonctionnement des démocraties contemporaines. C'est d'abord l'affirmation valorisante faisant que l'élu représente politiquement la nation tout entière, une fiction propre à limiter la tendance des élus à s'ériger en défenseurs des seuls intérêts localisés et ensuite l'interdiction pure et simple du mandat impératif.

Pour autant, la thématique du contrat, c'est-à-dire de l'engagement juridique réciproque de deux partenaires, est obsessionnellement rappelée dans le discours électoral sur fond de paradoxe.

Les élus sont des *représentants* du peuple ; ils exercent selon le vocabulaire constitutionnel lui-même, un mandat, notion qui connote avec netteté un rapport juridique entre le mandataire et ses mandants, en l'espèce entre l'élu et ses électeurs. Ce mandat, comme celui du droit privé, est à durée limitée.

Seulement, le mandat électoral est doté de deux caractéristiques paradoxales : l'élu *représente* non pas une circonscription particulière, ni *a fortiori* seulement les électeurs qui lui ont fait confiance, mais toute la nation.

[270] J. CHEVALLIER, « L'Etat-Nation », *RDP*, 1980/5, p. 1271.

Cette théorie du mandat général, de toute évidence, heurte la sensibilité concrète à la fois de l'élu dont l'attention est mobilisée par sa circonscription et celle des électeurs qui, en cas de besoin, s'adressent à leur député. En réalité, le mandat peine à être *impératif*, autrement dit rien n'oblige l'élu à honorer ses engagements solennellement.

Dans cette situation, on peut se demander s'il n'y a pas en fait une dénégation de la notion d'engagement réciproque. Pourquoi *à la fois* postuler la notion de « mandat » qui établit un lien de dépendance juridique, et organiser l'institution de *mandat représentatif* qui dénie en fait toute contrainte et toute dépendance de droit ?[271]

La théorie de l'électorat fonction acquiert un revêtement juridique abstrait, comme conséquence de la conception de la souveraineté nationale. La Révolution se prononça en faveur de l'idée de fonction, et la doctrine s'en est accommodée. Avec la conception de la souveraineté nationale, l'électorat ne peut être un droit. Le droit de l'électeur suppose qu'il détient une fraction de la souveraineté. En chargeant l'électeur d'une fonction remplie pour le compte de la personne nation ; la nation reste titulaire unique de la souveraineté. Cette conception de la représentation est artificielle autant que celle de l'électorat.

L'erreur de la théorie de la souveraineté nationale semble prendre racine de ce qu'on est parti d'un concept posé *a priori*, tenu comme exprimant la réalité, et de ce qu'on prétend en dégager le régime de la représentation, alors que contraire ce régime est déterminé par les faits politiques qui résultent de cette situation.

Le pouvoir politique détenu par le peuple est exercé pour son compte par des représentants. Si on envisage la représentation politique de ce point de vue, on s'aperçoit qu'elle comporte une collaboration entre les électeurs et les représentants. Les électeurs communiquent aux représentants les directives de l'opinion publique et, à leur tour, les représentants agissent sur l'opinion publique pour lui donner certaines orientations, grâce aux contacts qu'ils ont avec leurs électeurs.

[271] Ph. BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980, p. 46.

La conception de l'élection qui lui est attachée est une pure fiction. Pour le régime de l'électorat et, notamment, de l'étendue du droit de suffrage, on est en face d'une indétermination. Sur la base du concept, tous les modes de suffrage sont possibles alors que, en raison du principe de l'égalité des droits, on ne peut admettre que le suffrage universel.

A l'analyse, l'idée de fonction implique que le droit ne peut être accordé qu'à ceux qui sont jugés capables de l'exercer. En fait, la liberté de décision du représentant n'existe pas car celui-ci est pratiquement lié dans une certaine mesure vis-à-vis de ses électeurs. De ce fait, un mouvement de mise en place de structures et de mécanismes, organisant et encadrant l'exercice du pouvoir a permis de façonner les règles du jeu électoral qui se sont peu à peu substituées aux simples rapports de forces. Mais, dans sa volonté de protéger sa liberté, le peuple s'est emparé du pouvoir. L'allégorie nationale est dénoncée comme *« une sorte de symbole mystificateur destiné à conjurer les effets de la puissance populaire »*[272]. Concrètement, *« le développement du suffrage universel habitue l'électeur à l'efficacité du bulletin de vote et l'idée prit corps que le peuple qui pouvait exprimer, par lui, sa volonté, n'était pas irrémédiablement obligé de rester prisonnier du sévère carcan où l'enfermait l'abstraction nationale »*[273].

Grosso modo, le problème se ramène à l'établissement d'institutions constitutionnelles grâce auxquelles la volonté du groupe peut déterminer l'attitude des gouvernants.

B. <u>La réception de la théorie de la souveraineté</u>

Les Constitutions du Sénégal, du Mali et du Bénin ont sanctifié, sous l'effet du *« mimétisme postcolonial »* [274], le compromis politique réalisé par les tenants de la souveraineté nationale et ceux de la souveraineté populaire politique.

---

[272] G. BURDEAU, *La démocratie*, *op. cit.*, p. 28.
[273] G. BURDEAU, *Ibid.* p. 29.
[274] J. B. de GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p. 46.

En effet, l'alinéa premier de l'article 3 de la Constitution française de la V^e^ République française dispose : *« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »*[275].

Dans l'expression nationale, le mot souveraineté est synonyme d'absolue indépendance ; il marque une puissance suprême. Il ne signifie pas que les diverses fonctions exprimant la puissance étatique aient résidé, par essence, dans la nation avant de s'actualiser dans ses organes. En se constituant, la nation n'attribue pas à des mandataires des pouvoirs spécifiques et concrets qui auraient préexisté en elle. A cet égard, l'un des fragments les plus essentiels de la Constitution est aussi considéré comme l'un des plus énigmatiques. Définie par référence à la nation, la souveraineté appartient au peuple, comme si l'essence du phénomène ne pouvait coïncider avec la place qui lui est assignée. Toutefois, cette fiction s'interprète comme la manifestation d'une équivocité posée par la doctrine traditionnelle confondant les notions de puissance souveraine et de puissance d'Etat.

Ce n'est donc pas seulement dans la doctrine que l'on trouve la confusion de la souveraineté avec la puissance étatique. On la trouve également dans les textes constitutionnels.

Le principe de la souveraineté nationale a, en soi, une portée négative : il signifie que la volonté nationale est douée d'une absolue indépendance et qu'elle ne saurait jamais être liée à la volonté d'aucun homme ni d'aucun groupe partiel. Ce principe ne pourrait donc réellement signifier que la puissance étatique elle-même ait son siège effectif dans la nation ; il signifie seulement que la création, l'organisation et le fonctionnement de cette puissance dépendent essentiellement de la volonté nationale et non des volontés particulières.

[275] Voir l'article 3 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, l'article 26 de la Constitution du Mali du 25 février 1992 et l'article 3 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

Il y figure en même temps la seconde notion de *souveraineté populaire* qui consiste à rapporter la souveraineté à l'universalité des citoyens formant l'organe suprême de la puissance de l'Etat. Dans l'expression, le mot « peuple » désigne que la souveraineté est passé du roi à la masse totale des citoyens. Cette façon de comprendre la souveraineté n'est d'ailleurs, dans la théorie du peuple souverain, que le prolongement de l'ancienne doctrine de la monarchie française absolue, avec une seule différence. Jadis, la souveraineté du prince impliquait que la puissance de l'Etat réside uniquement en sa personne, et que par exemple la loi était purement fondée sur sa volonté propre, suivant l'adage *« Si veut le roi, si veut la loi »*. De même, la Révolution dégage ce principe que la loi n'est autre chose que *« l'expression de la volonté générale »*[276]. Faute d'avoir la possibilité de plier la volonté des représentants aux exigences du mandat impératif, on peut en déduire que, en tant que souverain, le peuple exerce le « *pouvoir de commandement »*[277] qu'il délègue légitimement à l'occasion de consultations électorales. Les gouvernants ne sont pas donc libres d'acquérir le pouvoir et de s'y éterniser ; ils sont soumis au respect de règles édictées par la nation.

Le développement du constitutionnalisme va également concerner la matière électorale proprement dite. La Constitution devient l'acte par lequel les citoyens définissent les conditions d'exercice du pouvoir politique.

Paragraphe 2. La constitutionnalisation du droit électoral

La Constitution est au cœur du processus de démocratisation dans les Etats de l'Afrique subsaharienne puisqu'elle édifie *« les monuments autour desquels se cristallisent les institutions* [… créant] *ainsi une nouvelle constellation d'intérêts institutionnels et, par conséquent, de nouveaux ordres du jour pour la vie politique »*[278].

[276] Voir R. C. de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat,* Paris, Sirey, Tome I, 1920, pp. 11-88.
[277] Ph. ARDANT, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, *op.cit.,* p. 166.
[278] Samuel Arjomand cité par D. KOKOROKO, « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain », *op. cit.,* p. 154.

Cela fait que les principes et les institutions politiques existent de par l'ensemble des garanties par lesquelles le constituant accepte les principes de la démocratie. Par conséquent, il est logiquement distingué, à travers les droits politiques et les institutions politiques, les deux niveaux privilégiés d'intégration des données électorales dans les lois fondamentales des Etats.

L'étude va successivement aborder la constitutionnalisation des droits électoraux (A) et des institutions électorales (B).

A. La constitutionnalisation des droits électoraux

De nos jours, la Constitution qui porte la démocratie n'est donc plus celle qui garantit exclusivement la liberté par la séparation formelle des pouvoirs. Elle est aussi la Constitution des droits fondamentaux. Ainsi, Pierre Avril et Jean Gicquel la définissent comme étant la *« loi fondamentale dont l'objet spécifique est l'organisation des pouvoirs publics et la détermination de leurs rapports ; elle comporte aussi des dispositions relatives aux libertés publiques ainsi qu'à l'organisation territoriale »*[279].

Le statut fondamental s'acquiert, pour un droit ou une liberté, par sa protection constitutionnelle dépassant les droits traditionnels de l'individu reconnus par la loi.

Les droits fondamentaux sont protégés en vertu non seulement de la loi et des textes internationaux mais surtout de la Constitution[280].

---

[279] P. AVRIL, J .GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel, op.cit.,* p. 29.

[280] Sur la notion de droits et libertés fondamentaux, on peut se référer à Louis Favoreu qui précise : *« Les droits et libertés bénéficiant d'une protection constitutionnelle et internationale sont des droits fondamentaux quel que soit leur degré de ''fondamentalité''. Et tous les droits et libertés qui ne sont pas reconnus au plan constitutionnel ou international (ou européen) ne sont pas des droits fondamentaux. C'est ainsi que l'expression est entendue en droit comparé, et notamment en droit allemand dont elle est issue*. Plus loin, il ajoute : *« L'avantage de l'expression est qu'elle couvre tous les droits et libertés protégés constitutionnellement ou internationalement sans avoir à distinguer entre ''droits et ''libertés'', entre droits de la première génération (libertés classiques impliquant un devoir d'abstention de l'Etat) et droit de la deuxième génération (droits économiques et sociaux dont certains imposent à l'Etat d'agir) voire de la troisième génération. Dès l'instant que ces droits sont protégés par des normes constitutionnelles ou internationales, ils entrent dans la catégorie générique de droits et libertés fondamentaux. ».* L. FAVOREU *et al., Droit constitutionnel, op. cit.,* p. 870 et p. 874.

Si certains droits ont acquis le statut de droit fondamental, c'est en raison de l'impossibilité pour le Législatif ou l'Exécutif de les transgresser. Leur garantie est assurée par le contrôle de constitutionnalité des actes qui mettent en œuvre de tels droits. Il apparaît en conséquence que la Constitution dédiée à la séparation des pouvoirs n'est plus le seul moyen d'assurer la démocratie et la liberté politique des citoyens. Il en découle une valorisation des droits constitutionnellement garantis en matière électorale.

Tout d'abord, il est affirmé, non sans quelques solennités, que le principe de la République est *« le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peule »*. Cette formule, aux liaisons indéfinies avec la démocratie[281], est reprise sans aucune nuance dans les Constitutions du Mali (article 25 alinéa 1er) et du Sénégal (article 2 in fine). L'idée est encore renforcée par le fait même que la plupart des Constitutions actuelles s'ouvrent par un préambule ou une déclaration des droits. La tendance évolutive du coefficient d'intérêt affecté aux droits fondamentaux se matérialise surtout par l'énonciation de ceux-ci dans le corps de la Constitution et non plus dans le préambule, comme ce fut à l'aube des indépendances, étant entendu que ce type de reconnaissance est assimilé à une pétition de principe, à un vœu pieux.

Ces textes moulent les institutions sur la base de principes de droits fondamentaux des citoyens que le pouvoir s'engage à respecter[282].

Les principes[283] du droit électoral servent en effet de *modus operandi* à l'élaboration des Constitutions. Dans plusieurs domaines, dont le droit, le principe renvoie à une orientation générale qui inspire l'action. En cela, les principes se distinguent des règles par le degré plus grand de généralité et d'abstraction des premiers par rapport aux secondes ; mais une sorte de continuum relie les deux.

---

[281] Voir, H. DESBROUSSES-PELOILLE, « Représentations de ''république'' et ''démocratie'', *RFSP*, juin 1984, pp. 467-491 ; J. DUBOIS, *Le vocabulaire politique et social en France de 1869 à 1872*, Paris, Larousse, 1962, pp. 1-2.

[282] L. FAVOREU, « Universalité des Droits fondamentaux et diversité culturelle », *in L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophones*, Colloque international (29-30 septembre, 1er octobre 1993, Port-Louis, Ile Maurice), pp. 47-52.

[283] Voir UNIVERSITE PAUL CEZANNE, *Les principes et le droit*, Presses universitaires d'Aix-en-Provence, 2007, p. 18.

Quoi qu'il en soit, les règles doivent toujours être évaluées voire réévaluées au regard de principes. Cela justifie la démarche du juge qui apprécie une règle en fonction du principe. A en croire Jean-Marie Pontier, *« le principe se rapproche de la valeur par son impersonnalité, son absence de référence à des préférences subjectives, sa tendance à l'universalisation »*.

Les Constitutions posent un certain nombre de principes de droit protecteurs des libertés publiques, dont le respect s'impose à la *trinité* des pouvoirs (exécutif, législatif, judiciaire).

En réfléchissant sur ce que sont aujourd'hui les droits fondamentaux, Louis Favoreu évoque la notion sous ses différentes textures. Pour lui, les droits et libertés fondamentaux sont protégés contre le pouvoir exécutif et également contre le pouvoir législatif alors que les libertés publiques, au sens du droit français classique, sont essentiellement protégées contre le premier. Parmi les différences établies entre libertés publiques et droits fondamentaux, il relève en effet que les bénéficiaires ou titulaires des libertés publiques étaient des individus, alors que les droits et libertés fondamentaux peuvent être invoqués également par les personnes morales de droits privé ou de droit public. On passe de la conception *stricto sensu* à la conception politique valorisant l'interprétation *lato sensu*. Ce qui devrait permettre de reconnaître des droits politiques spécifiques à des groupes infranationaux, à des groupes autonomiques eux-mêmes titulaires de droits collectifs au nom de l'*équité*, notamment à travers les systèmes de découpage des circonscriptions électorales ou les modes de scrutin.

Les Constitutions modernes contiennent des dispositions de plus en plus détaillées relatives aux droits fondamentaux, dispositions auxquelles les lois doivent être conformes. C'est peut-être pourquoi Henri Oberdoff ne se tromperait pas en affirmant que la proclamation des droits de l'homme et des libertés fondamentales relève de toute évidence du niveau constitutionnel ; la Constitution étant le texte disposant de la plus forte valeur juridique dans une démocratie[284].

[284] H. OBERDOFF, *Droit de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 80.

C'est là où réside l'importance à distinguer la constitutionnalisation des droits fondamentaux - dont le droit électoral - et l'existence formelle de bases constitutionnelles de ces droits.

Louis Favoreu pense, à propos du thème, que parfois il y a une tendance à établir une identité entre l'existence de bases constitutionnelles et la constitutionnalisation du droit. Mais, *« si les deux situations coïncident le plus souvent, il n'en est pas toujours parfois car il s'agit de deux phénomènes distincts »* [285], précise-t-il.

Soucieuse de garantir l'état de droit et le pluralisme politique, les Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone prévoient des dispositions solennelles dans le domaine des droits politiques. Elles comportent conséquemment un grand nombre d'articles intéressant directement ou indirectement le droit électoral. Ce n'est pas donc un hasard si l'une des caractéristiques de la démocratie fait l'objet d'une consécration qui établit son lien avec le pluralisme[286].

Conçu comme étant *« la légitimité de toutes les tendances, de toutes les convictions à s'exprimer librement et à participer librement à la compétition du pouvoir »*[287], le pluralisme s'assimile à la démocratie.

---

[285] L. FAVOREU, « La constitutionnalisation du droit », *in* Mélanges en hommage à Roland Drago, *L'unité du droit*, Paris, Economica, 1996, p. 25 ; « Le droit constitutionnel. Droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, p. 87.

[286] Le Conseil constitutionnel français consacre le lien entre la démocratie et le pluralisme. Jusqu'à la décision n° 89-283 du 11 janvier 1990, le pluralisme n'a jamais été mentionné dans la jurisprudence à propos des partis et groupements politiques mais la notion est sous-jacente aussi bien à propos de leur formation que des conditions de leur activité. C'est ainsi que, s'agissant de la formation des groupes parlementaires, le Conseil constitutionnel a censuré sur le fondement de l'article 4 *in fine* (Décision n° 59-2 des 17, 18 et 24 juin 1959). De même, l'obligation faite à chaque groupe par le règlement du Sénat de rendre publique une déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'il préconise n'a été jugée conforme à la Constitution que parce que cette obligation n'emportait aucun contrôle sur le contenu de la déclaration. Par la décision du 11 janvier 1990, le Conseil constitutionnel juge qu'en ne prenant en compte pour la détermination de l'aide allouée par l'Etat aux partis et groupements politiques que ceux des résultats égaux ou supérieurs à 5% des suffrages exprimés dans chaque circonscription, la loi déférée est contraire à la Constitution car ce seuil est trop élevé et *« de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinion »*. En ce sens, les critères retenus par le législateur conduisent à méconnaître *« l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinion qui constituent le fondement de la démocratie »*. J-P. BIZEAU, « Pluralisme et démocratie », *RDP*, 1993/3, pp. 532-533.

[287] G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome VII, Paris, LGDJ, 2e édition, 1971, p. 126.

Il renvoie en effet à un certain nombre de libertés que les Constitutions démocratiques sont venues consacrer, qu'il s'agisse en l'occurrence d'assurer la liberté de la pensée ou de garantir le droit de participation.

Le premier s'exprime, dans le domaine politique, à travers la liberté d'opinion et la liberté d'expression[288] alors que le seconde constitue le socle d'une démocratie valant reconnaissance des différences. C'est pourquoi, ils ont trouvé leur place dans les textes constitutionnels. En l'espèce, la participation est circonscrite dans le cadre des mécanismes d'implication des citoyens dans l'activité politique, notamment les consultations électorales. Selon Georges Burdeau, l'idée de participation, implicite à toute forme de démocratie pluraliste, déborde son cadre politique originel et peut être envisagé, dans d'autres champs d'analyse, sous un angle sociopolitique plus vaste et plus positif. Elle se définit comme un processus par lequel toutes les parties prenantes exercent une influence sur les décisions d'intérêt général et contribuent au contrôle des moyens et des institutions qui influent sur leur vie[289].

Il résulte de ces considérations, selon une analyse faite par Jean-Pierre Bizeau, que *« le caractère pluraliste de la vie politique se traduit par le fait que les citoyens ont le droit d'avoir des opinions différentes, non seulement sur la marche courante des affaires publiques mais aussi sur le fondement et l'organisation de la société et qu'ils ont le droit de les exprimer à l'occasion d'élections disputées, c'est-à-dire d'élections impliquant un choix direct et libre de la part des électeurs quant aux candidats, aux programmes et aux partis auxquels ils appartiennent »*[290].

La Constitution consacre donc le pouvoir de suffrage, fixe les principes régissant le statut des partis politiques et assure la publicité du débat politique. Le pluralisme suppose donc l'organisation de scrutin sincère ; d'où la réglementation du secret du vote et les précautions prises contre les manquements à la sincérité du vote.

---

[288] Pour insister bien sur l'importance de cette liberté, l'article 11 de la Déclaration de 1789 proclame : *«La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »*.

[289] Voir G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, Paris, LGDJ, 2e édition, 1961, p. 8.

[290] J-P. BIZEAU, « Pluralisme et démocratie », *op. cit.*, p. 522.

Le pouvoir de suffrage, qui réside dans la participation des citoyens à l'expression de la souveraineté nationale étant proclamé, la Constitution précise les caractères qu'il doit revêtir[291].

En somme, toutes les Constitutions possèdent des traits pertinents. Elles fixent dans l'Etat le statut du pouvoir politiques et contiennent, en outre, des droits fondamentaux. L'élection procède alors d'une logique de démocratie constitutionnelle qui définit le type d'organisation politique des Etats dans lesquels la souveraineté appartient au peuple. Cette manière d'appréhender le sens du constitutionnalisme est l'esprit de la notion de *« démocratie continue »*[292,] proposée par Dominique Rousseau pour dire que la démocratie se construit en démultipliant les rythmes politiques. A partir de ce moment-là, l'élection actualise le potentiel démocratique sur le fondement des droits constitutionnels des citoyens.

A propos, Philippe Ardant écrit : *« Quels que soient ses défauts, qu'elle soit une trahison, une duperie, un instrument inadéquat de sélection des gouvernants, l'élection n'en reste pas moins une grande conquête dans la voie de la démocratie. »*[293].

Pour ce qui est du droit de création des partis politiques qui, au XIX[e] siècle, était limité au nom de la lutte contre les groupes spécifiques et les sociétés partielles, son apparition dans les Constitutions africaines matérialise un retour aux principes généralement en honneur aux lendemains des indépendances.

D'ailleurs, la Constitution malienne limite matériellement le pouvoir du constituant dérivé en érigeant le multipartisme en clause de supra-constitutionnalité : *« La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ainsi que le multipartisme ne peuvent faire l'objet de révision. »*[294].

---

[291] Voir l'article 3 de la Constitution du Sénégal, article 27 de la Constitution du Mali et article 6 de la Constitution du Bénin.
[292] D. ROUSSEAU, « Constitutionnalisme et démocratie », http://www.laviedesidees.fr / Constitution-nalisme-et-democratie.html, consulté le 30/04/2010.
[293] Ph. ARDANT, *Institutions politiques et Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 191.
[294] Constitution adoptée par référendum du 12 janvier 1992 et promulguée par décret n° 92-073 P-CTSP du 25 février 1992.

Cette disposition exclut le multipartisme du champ des dispositions révisables. On entend, par là, mettre hors d'atteinte du constituant les principes fondateurs de la transition démocratique.

D'autres dispositions constitutionnelles relatives au régime juridique des élections, notamment la nature du suffrage, à la majorité électorale, à la nationalité et au passé judiciaire, sont en même temps constitutionnellement protégées par le pouvoir constituant originaire[295].

Généralement, les constituants n'ont pas manqué de définir les droits et libertés électoraux de manière plus ou moins étendue. Mais, entre la proclamation et l'application effective, il y a un large fossé comme si la proclamation ne valait pas engagement ou obligation.

Le souci constant des gouvernants africains de renforcer, depuis 1960, le pouvoir exécutif, au point de faire de leurs Assemblées nationales des caisses de résonance de l'idéologie politique incarnée par des Présidents autoritaires, l'existence de fait ou de droit de partis uniques ont constitué des dangers permanents pour le régime des droits et des libertés politiques.

Avec une certaine redondance, les Constitutions des différents Etats adoptent, à quelques détails près, une formule lapidaire qui consacre un régime légal pour les règles *particulières* concernant l'élection des députés. L'alinéa premier de l'article 81 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 dispose que *« la loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants »*.

[295] *« Le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret.* » (alinéa 3 de l'article de la Constitution du Sénégal) *; « Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les citoyens en âge de voter, jouissant de leurs droits civiques et politiques. »* (article 27 de la Constitution du Mali) ; *« Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux béninois des deux sexes âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leur droit civil et politique. »* (article 6 de la Constitution du Bénin).

L'article 63 de la Constitution du Mali du 25 février 1992 affirme, elle aussi, que *« une loi organique fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. La loi organique détermine aussi les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance de siège, le remplacement des Députés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale. »*.

Encore, la Constitution du Sénégal du 22 janvier, en son article 60, prévoit que *« une loi organique fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités »*.

L'effort de constitutionnalisation du droit électoral, aussi louable soit-il, écarte de son champ d'intervention d'autres principes non moins décisifs pour protéger le droit des citoyens à participer aux affaires publiques. Une brèche est ainsi manifestement ouverte aux gouvernants pour initier des arrangements électoraux propices à leur maintien au pouvoir. Une possibilité est ainsi offerte à leur majorité parlementaire de voter des dispositions purement partisanes au service de leurs intérêts du moment, sans égard au principe d'égalité.

Particulièrement pour le régime électoral des Assemblées, des aspects comme la composition des chambres, le découpage électoral, les modes de scrutin et les autorités indépendantes électorales ne sont pas toujours constitutionalisées. Cela octroie aux autorités exécutive et législative un pouvoir étendu de création, de modification et de suppression en la matière au gré certainement des situations politiques conjoncturelles.

Alors que dans les démocraties contemporaines, de tels aspects sont incorporés dans le texte constitutionnel[296].

[296] A titre d'exemples, voir l'article 168 de la Constitution espagnole et l'article 56 de la Constitution italienne pour la composition des chambres et les règles de détermination des circonscriptions électorales Textes présentés par F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Les grandes démocraties. Constitutions des Etats-Unis, de l'Espagne, et de l'Italie*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 124 et 204.

Les principes généraux incorporés dans les textes constitutionnels ne suffisent pas à eux seuls à procéder à un encadrement juridique efficace du droit électoral. Ainsi, il revient au Législateur et à l'Exécutif d'édicter des normes électorales entrant dans la sphère de leurs compétences respectives au regard des dispositions constitutionnelles.

B. La constitutionnalisation des institutions électorales

L'expression ''institutions électorales'' désigne ici les *« éléments constituant la structure juridique de la réalité électorale »*[297]. Sous cet aspect, certains éléments structurant du droit électoral seront examinés du point de vue de leur existence et de leur signification. Relativement aux partis politiques, il convient d'indiquer que le statut est généralement déterminé dans les Constitutions contemporaines. En ce sens, ils sont appelés, sur le plan juridique, à la respecter. La liberté de formation et d'activités des partis politiques est proclamée sous certaines réserves, à savoir le respect des principes de sauvegarde de l'unité de l'Etat (souveraineté nationale, intégrité territoriale, unité nationale) et la consolidation de l'Etat de droit (démocratie, laïcité de l'Etat).

Au Sénégal par exemple, la volonté de cimenter l'unité nationale et de parfaire la coexistence pacifique entre des peuples différents à l'intérieur de l'Etat explique l'interdiction des partis à s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une région. Conformément à une tradition profondément hostile aux lignes politiques incompatibles avec l'idéal républicain, les partis et groupements politiques doivent également respecter les principes de la souveraineté et de la démocratie.

Sur le plan politique, les partis constituent les éléments moteurs des élections en vue de conquérir le pouvoir et de l'exercer.

[297] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, Quadrige/PUF, 2007, 8e édition, p. 499.

C'est pourquoi, nombre de nouvelles Constitutions, reprenant plus ou moins fidèlement les termes de l'article 4 de la Constitution française, reconnaissent aux partis et groupements politiques la possibilité de concourir *à l'expression des suffrages*, ainsi que de se former et d'exercer librement *leur activité*. A quelques variances près, Les Constitutions étudiées disposent : *« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté et de la démocratie. »* [298].

De cette disposition, on peut déduire que la création des partis politiques est libre et que sont ainsi garantis la pluralité des partis et le caractère disputé des élections. Toutefois, les partis politiques ne disposent pas du monopole de la représentation, puisque l'article en question l'élargit en faisant aussi référence aux groupements politiques.

Pour le cas du Sénégal, Demba Sy fait observer : *« Dans la nouvelle Constitution, à côté des partis politiques, les coalitions de partis politiques sont reconnues. Ce qui constitue une nouveauté. Avec les partis politiques, elles concourent*

[298] Toutefois, la rédaction des termes de l'article 4 a récemment évolué en France. Le Comité Balladur a proposé une modification de l'article afin de garantir, au sein du parlement, les droits aux groupements politiques qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclaré. Cette orientation exprime logiquement le souci de contrecarrer les obstacles constitutionnels dans l'hypothèse où des droits seraient attribués en fonction d'une appartenance à la majorité ou à l'opposition. En effet, dans une décision du Conseil constitutionnel, il a été déclaré inconstitutionnelles les dispositions d'une résolution de l'Assemblée nationale du fait qu'elles prévoyaient l'attribution de certains droits aux groupes parlementaires en fonction d'une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition. Ces dispositions avaient été jugées contraires au premier alinéa de l'article 4 de la Constitution relatif aux partis politiques ainsi qu'au principe d'égalité (Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale). Finalement, le troisième alinéa de l'article relatif au pluralisme et à la participation des partis à la démocratie s'est ajouté avec la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : *« La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »*. Toutefois, Anne Levade écrit : *« Dans sa rédaction définitive, le troisième alinéa de l'article 4 relatif aux partis politiques se présente finalement comme une espèce de neutron constitutionnel, et cela doublement. D'abord parce qu'en déclarant que ''la loi garantit les expressions pluralistes des opinions'', il se borne à paraphraser le droit existant tel qu'il résulte de la jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel consacrant l'objectif de valeur constitutionnelle du pluralisme (…), ensuite parce que poursuivant que la loi garantit ''la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation'', le nouvel alinéa ne fait que développer, sous forme tautologique, le principe énoncé à l'alinéa premier (…) en y ajoutant leur ''participation équitable'' .»*. A. LEVADE, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *RFDC*, avril 2010, p. 255.

à l'expression des suffrages. […] Désormais, la Constitution leur reconnaît le droit de présenter une candidature à l'élection présidentielle. »[299].

Il apparaît ensuite que les objectifs assignés aux partis relèvent d'une conception restrictive, puisqu'ils n'ont pour mission que de concourir à l'expression du suffrage.

En définissant le parti politique comme *« un groupement organisé de personnes, unies par une idéologie dont elles poursuivent la réalisation, avec comme finalité la conquête et l'exercice du pouvoir »*[300], les différentes Constitutions, à l'instar de celle de la France[301], prennent en compte la réalité de la diffusion du droit de vote à toutes les catégories sociales. Ce faisant, les partis politiques sont formellement consacrés avec une vocation limitée au concours à l'expression du suffrage.

Il est ainsi reconnu l'existence de liens indissociables entre le suffrage et le parti politique. L'article 5 de la Constitution du Bénin et l'article 28 de la Constitution du Mali déclarent que *« les partis politiques concourent à l'expression du suffrage »*[302] ; une formule assez étroite comparativement à celle contenue dans l'article 4 de la Constitution du Sénégal qui constitutionnalise le pouvoir de suffrage des *« coalitions de partis politiques »*[303].

---

[299] D. SY, « Présentation de la nouvelle Constitution du Sénégal », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, p. 305.

[300] A. HAURIOU, J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, op.cit. p. 276.

[301] La Constitution de 1958 est la première en France à avoir constitutionnalisé l'existence des partis politiques. Son article 4 dispose : *« Les partis politiques et les groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. »*. La formule *« concourent à l'expression du suffrage »* reconnaît certes l'utilité de leur participation à l'opération électorale, mais semble en même temps vouloir les cantonner à cet étroit domaine. La révision de 1999 en a ajouté que *« la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi,* notamment *« l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives »*.

[302] Article 4 de la Constitution du Bénin et article 8 de la Constitution du Mali.

[303] Cette disposition est reprise de l'article 4 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958. Ce qui témoigne de l'évolution certaine des partis dans les régimes politiques contemporains, notamment avec la V^e^ République française comme le fait constater Guy Carcassonne : *« …tandis que ceux de la IV^e^ République étaient, pour nombre d'entre eux, de simples rassemblements d'ambitions, indisciplinés, faiblement organisés et structurés, sans véritable influence hors le Parlement, c'est la V^e^ République qui a généralisé les formations solides, identifiées, hors lesquelles il y a difficilement de survie durable »*. G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Seuil, 6^e^ édition, 2004, p. 51.

De surcroît, les Constitutions déterminent les règles substantielles régissant les droits de participation. Elles affirment le principe d'égalité devant la loi, le droit de vote, les modalités d'élection des organes politiques, la détermination du domaine de la loi relativement à la citoyenneté, aux droits civiques et aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, à la nationalité et à l'état et la capacité des personnes. Selon Louis Favoreu, les droits de participation *« sont ceux qui permettent aux citoyens de s'impliquer dans le fonctionnement du jeu politique au sens large. Dans un système de type représentatif (…), cette faculté s'accomplit principalement dans l'exercice du droit de suffrage lequel comporte deux aspects distincts, le droit de suffrage actif (droit de vote) et le droit de suffrage passif (droit d'être élu ou éligibilité) »* [304]. De même, le constituant sénégalais déclare que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions[305]. En revanche, ses homologues malien et béninois s'en tiennent à l'affirmation générale de l'égalité des citoyens devant la loi[306].

D'autres dispositions précisent, avec un luxe de détails, d'une part, les conditions dans lesquelles est organisée l'élection présidentielle (modalités de l'élection, vacance de la présidence, circonstances du report de l'élection)[307] et, d'autre part, celles relatives au parlement[308]. En considération du principe faisant de la Constitution l'acte par lequel les citoyens déterminent les conditions d'exercice du pouvoir, les gouvernants ne sont pas libres d'acquérir le pouvoir, d'y rester et de l'utiliser comme ils veulent ; ils sont soumis aux règles édictées par la nation.

En cela, la Constitution met en place les conditions d'exercice de la souveraineté par les représentants. Elle valorise la figure du citoyen au détriment des représentants et cherche en même temps à régler les problèmes spécifiques qui se posent entre les catégories spécifiques de représentants (députés, chef de l'Etat).

---

[304] L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 951.
[305] Article 7 de la Constitution du Sénégal.
[306] Voir l'article 2 de la Constitution au Mali et l'article 26 de la Constitution du Bénin.
[307] Voir les articles 43 à 59 de la Constitution du Bénin, les articles 30 à 34 de la Constitution du Mali et les articles 26 à 35 de la Constitution du Sénégal.
[308] Voir les articles 79 à 81 de la Constitution du Bénin, les articles 59 à 63 de la Constitution du Mali et les articles 59 à 60 de la Constitution du Sénégal.

En outre, certains titres de la Constitution renvoient à l'étendue des compétences du juge constitutionnel en matière électorale[309].

Admettre tout cela, c'est bien réaffirmer la leçon de l'idéal républicain : « *''Tous les hommes sont nés égaux'' : cela est une vérité à la limite banale. De ce droit naturel procèdent des droits inaliénables parmi lesquels le droit à la vie, le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit à la liberté, le recherche du bonheur. Afin de garantir ces droits, les hommes établissent des gouvernements qui doivent leur légitimité et leur juste pouvoir au libre consentement des gouvernés. »*[310].

Section 2. Les matières législative et réglementaire électorales

Les constituants des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, sous l'effet d'une tradition établie par la Ve République française[311], attribuent au Parlement et au Gouvernement les pouvoirs respectifs de voter et d'exécuter les lois. Dans le principe, la loi comme le règlement participent à l'encadrement juridique du droit électoral.

Il faut noter cependant que la conception mythique fondée sur la théorie rousseauiste du culte de la loi, « *expression de la volonté générale* »[312], incarnée par le parlement qui *peut tout faire sans mal faire*, a contribué au règne du légiscentrisme.

---

[309] Voir les articles 92 à 94 du « *Titre VIII : Du pouvoir judiciaire* » de la Constitution du Sénégal ; les articles 85 à 94 du *« Titre IX : De la cour constitutionnelle »* de la Constitution du Mali et les articles 114 à 124 du *« Titre V : De la Cour constitutionnelle »*, détaché du titre relatif au pouvoir judicaire.

[310] Extrait de la Déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 des Etats-Unis repris par M. M. CAMARA, *Questions brûlantes pour démocratie naissante, op. cit.*, p. 5.

[311] La Ve République a rompu avec la tradition de la souveraineté parlementaire. Le critère formel n'a jamais été abandonné : la loi demeure toujours l'acte adopté par la Parlement selon les formes constitutionnelles (et ensuite promulgué par le Président de la République), mais, à ce critère organique s'ajoute désormais un critère matériel, donc de fond : la loi, pour être qualifiée telle, doit porter sur l'une des matières prévues à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. La loi ne peut plus tout régir, tout englober, son domaine est désormais réservé, assigné (article 34). Au contraire tout ce qui n'est pas du domaine de la loi relève du règlement (article 37). C. LECLERCQ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 10e édition, 1999, p. 526.

[312] La formule est reprise par Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Economica Sirey, 1931. Aujourd'hui, l'évolution jurisprudentielle admet que la loi puisse bien poser des règles générales que statuer sur des cas particuliers ou régler des situations d'espèce. Le Conseil constitutionnel français a libéré le législateur de toute obligation d'avoir à disposer par voie générale : par exemple la loi peut, sous le bénéfice de l'application de critères objectifs, déterminer les personnes

Dans sa contribution à la théorie générale de l'Etat, Raymond de Carré de Malberg formule une séduisante définition des rapports traditionnels entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, dans le droit public issu de la Révolution de 1789, lesquels avaient trouvé leur systématisation la plus fidèle dans la période de la III^{e} République. Pour clarifier sa pensée, il écrit : *« Le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire différent profondément l'un de l'autre. Ce qui les rend pleinement différents, c'est que l'un est d'essence plus haute que l'autre. Le règlement et la loi sont tous deux des sources de droit : mais le droit qu'ils créent respectivement n'a pas la même valeur, et en effet, ils ne le créent pas avec la même puissance. D'une part, la règle émise par la voie législative a une force supérieure consistant : 1° en ce qu'elle prime et par conséquent annule toutes les règles préexistantes qui peuvent être en opposition avec elle ; 2° en ce qu'elle ne peut être modifiée ou abrogée elle-même que par une nouvelle disposition d'ordre législatif. A cette supériorité de la règle correspond, d'autre part, la subordination du règlement à la loi : le règlement ne peut se mouvoir que dans les limites de la loi ; bien plus, l'activité réglementaire ne peut s'exercer qu'en exécution des lois ; à plus forte raison, le règlement ne peut-il, ni contredire les lois existantes, ni y déroger ; enfin, la règle établie par le règlement est à la merci de la loi, qui peut toujours la méconnaître en y dérogeant, et la modifier ou l'abroger. »* [313]. Il en résulte que seul le Parlement est compétent pour édicter des règles générales, obligatoires pour les citoyens et, par ailleurs, susceptibles de modifier les lois existantes.

Il n'y avait donc pas de domaine propre de la loi et, par conséquent, fait partie du domaine de la loi tout ce sur quoi statue le Parlement, en dehors des écarts notés entre la théorie et les faits[314].

---

auxquelles s'appliquera une loi d'amnistie (décision 89-265 du 2 janvier 1990, *Amnistie en Nouvelle-Calédonie*).

[313] R. C. de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, Tome I, 1920, pp. 336-337.

[314] La jurisprudence et la doctrine admettaient la validité de règlements spontanés ou autonomes dans quelques matières : organisation et fonctionnement intérieur des services publics (CE, 8 août 1919, Labonne ; CE, 7 juillet 1950, Dahène), à la condition, bien entendu, que le législateur ne soit pas intervenu lui-même dans l'un ou l'autre de ces domaines.

Avant 1958, le domaine de la loi était pratiquement illimité. Ainsi, l'article 13 de la Constitution française de 1946 disposait : *« L'assemblée nationale vote seule la loi, elle ne peut déléguer ce droit. »*. Puis, la Constitution de 1958, sur le fondement de la transformation du rôle de l'Etat dans l'entre-deux-guerres, a accéléré le processus d'érosion de la conception classique en aménageant, pour le compte de la loi parlementaire, un domaine *réservé* (délimitation restrictive des compétences du parlement visant les matières dans lesquelles *« la loi fixe les règles »* ou *« détermine les principes fondamentaux »)* et *surveillé* (intervention du juge constitutionnel). Mais, de nos jours, il ne peut être véritablement soutenu que la loi est *l'expression de la volonté générale*. La loi, une mesure générale et impersonnelle, apparaît en sus comme une procédure particulière[315].

A cet égard, le pouvoir réglementaire se décompose désormais en un pouvoir qui ne serait quand même traditionnel d'exécution des lois - dans les matières matériellement délimitées - et un pouvoir autonome, dans les autres matières.

[315] En 1958, la définition d'une matière législative permet, non sans controverse, à la fois d'en finir avec la souveraineté du Parlement et de redonner à la loi tout l'éclat dont l'idéal révolutionnaire l'a revêtue. Guillaume Glénard fait remarquer que ce thème du déclin de la loi a pris, sous la V^{e} République, une ampleur égale à la volonté des constituants de circonscrire l'action du législateur à la détermination des grandes lignes pour laisser au pouvoir réglementaire le soin des détails. Dans son analyse, plusieurs considérations expliquent les causes de la banalisation : *« La complexité du monde contemporain contraint le législateur à investir l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale, et l'obligation d'insérer dans l'ordre juridique interne des normes internationales amplifie de manière considérable cette suractivité législative. Cela n'explique pas tout. Les parlementaires comme les gouvernements cèdent trop souvent aux groupes de pression, plus encore aux sirènes de l'opinion publique qui, à la longue, ne perçoit plus l'action politique que par le prisme de la loi. La baisse de qualité des textes et l'obsession du législateur à vouloir tout prévoir, conduisent à revenir sans cesse sur l'ouvrage fait, là pour redresser une maladresse rédactionnelle, ici pour envisager un cas particulier auquel on n'avait pas songé. La voie réglementaire s'en trouve délaissée au profit de l'action législative plus rentable en termes d'affichage politique. »*. Il rapporte ensuite les propos de Pierre Mazeaud qui affirme que *« la loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde »* avant de stigmatiser la *« dégénérescence de la loi en instrument de politique-spectacle »*. G. GLENARD, « La conception matérielle de la loi », *RFDA*, septembre - octobre 2005, p. 922. Voir également, B. FAURE, « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA*, n °7/8, 20 juillet / 20 août 1998, pp. 547-552. En revanche, par sa décision *Avenir de l'école*, le Conseil constitutionnel s'est dressé contre le déclin de loi évoquée tantôt par Pierre Mazeaud. Elle considère qu'il résulte de l'article 6 de la DDHC de 1789 comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, *« sous réserve de dispositions particulières prévues par la constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »*. Par conséquent, elle déclare non conforme les dispositions dépourvues de portée normative, et procède à un déclassement préventif de dispositions réglementaires incluses dans une loi. Cela donne à la conception matérielle de la loi un nouvel éclat. Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Ainsi, les lois et les règlements s'ajoutent donc à la Constitution pour former les sources formelles internes du droit électoral. Il convient, dès lors, d'évoquer successivement la matière législative électorale (paragraphe 1) et la matière réglementaire électorale (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La matière législative électorale

D'une manière générale, les constituants des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone se contentent de fixer les bases du droit électoral, en considération du principe selon lequel la Constitution détermine les matières relevant spécifiquement du domaine de la loi.

En cela, on voit des garanties dans l'intervention du pouvoir législatif, c'est-à-dire dans l'existence d'un domaine soustrait à la compétence du pouvoir exécutif. Une première garantie du régime légal dérive de la procédure, des formes même d'élaboration de la loi. Aussi, une deuxième garantie procède-t-elle du caractère matériel de la loi, notamment dans la généralité de ses termes.

L'analyse sera axée sur le domaine de loi électorale (A) et sur la présentation des lois électorales (B).

A. Le domaine de la loi électorale

Toujours par l'effet du mimétisme, les constituants des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, au titre des matières soumises à la loi, distinguent, entre autres, les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, la nationalité, l'état et la capacité des personnes et les principes fondamentaux du régime électoral des assemblées parlementaires[316].

[316] Voir l'article 98 de la Constitution du Bénin, l'article 67 de la Constitution du Sénégal et l'article 70 de la Constitution du Mali.

Comme l'appréhende Louis Favoreu *« la construction du système des sources a progressivement fait de la loi l'acte normatif de droit commun dans l'Etat, c'est-à-dire un acte normatif primaire par rapport aux normes de niveau inférieur. Envisagée ainsi comme source primaire du droit, la loi intervient comme acte initial de régulation dans les matières considérées comme les plus importantes ; ceci explique en partie la place centrale qu'elle continue d'occuper dans les systèmes de sources du droit applicables dans différents pays. C'est à la loi que revient la compétence de droit commun pour poser les principes ou les fondements de la régulation normative. »* [317].

De plus, le statut de l'opposition trouve son pesant d'or dans les textes constitutionnels. Par exemple, au Sénégal, le rôle de l'opposition dans le fonctionnement du système politique est fortement affirmé par le préambule de la Constitution : *« Un Etat moderne qui fonctionne selon le jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition démocratique, et un Etat qui reconnaît cette opposition comme un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique. »*. Ensuite, l'article 58 dispose : *« La Constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du Gouvernement le droit de s'opposer. La loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs. L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée nationale par ses Députés. »*.

Dans tous les cas, les dispositions législatives fixent les conditions requises pour être électeur, les règles relatives aux listes électorales et les procédures de déclaration de candidature. Par ailleurs, la Constitution du Bénin, plus exigeante sur la question de l'égalité de chance en matière électorale, confine « *les découpages électoraux »* dans le domaine de la loi.

Il appartient aussi au législateur le pouvoir de fixer le régime des élections du président de la République et des députés.

[317] L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel, op. cit.*, pp. 155-156.

La Constitution du Bénin dispose que *« la loi fixe les conditions d'éligibilité, de présentation des candidatures, de déroulement du scrutin, de dépouillement et de proclamation des résultats de l'élection du président de la République »*[318]. De son côté, la Constitution du Mali dispose : *« La loi détermine la procédure, les conditions d'éligibilité et de présentation des candidatures aux élections présidentielles, du déroulement du scrutin, de dépouillement et de la proclamation des résultats. Elle prévoit toutes les dispositions requises pour que les élections soient libres et régulières. »*[319]. Au Sénégal, le constituant prévoit également que *« une loi organique fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités »*[320].

Toujours relativement au régime électoral, le législateur est compétent pour règlementer les différentes conditions applicables aux organes et aux structures de gestion des élections.

Tout comme, les règles relatives à la campagne électorale, au financement de la campagne électorale, aux opérations de vote, au contentieux électoral et aux dispositions pénales sont déterminées par voie législative.

B. <u>La présentation des lois électorales</u>

Au Mali et au Sénégal, sont respectivement en vigueur la loi n° 06-044 du 4 septembre 2006[321], constituée de dispositions communes aux différentes élections et de dispositions particulières relatives aux élections présidentielle et législatives et la loi n° 92-16 du 07 février 1992, portant code électoral[322].

[318] Alinéa 1er de l'article 48 de la Constitution du Bénin.
[319] Alinéa 1er de l'article 33 de la Constitution du Mali.
[320] Alinéa 3 de l'article 60 de la Constitution du Sénégal.
[321] En abrégé : loi électorale du Mali.
[322] En abrégé : code électoral du Sénégal.

Mais, dans le cas du Sénégal, compte tenu de l'ampleur des modifications subies par les règles électorales, il est récemment adopté un nouveau code constitué d'une partie législative (loi n° 2012-01 du 03 janvier 2012 abrogeant et remplaçant la loi n° 92-16 du 07 février 1992) et d'une partie réglementaire (décret 2012-13 du 05 janvier 2012 abrogeant et remplaçant le décret n° 92-267 du 15 février 1992) dont les dispositions seront concomitamment citées avec celles du code précédent.

Au Bénin, les dispositions générales et celles particulières font l'objet de textes distincts régulièrement adoptés à chaque échéance électorale.

Dans le cadre de cette étude, seront prises en compte les dispositions récentes de la loi n° 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin du 07 janvier 2011[323], de la loi n° 2005-26 portant règles particulières pour l'élection du président de la République du 06 août 2010 et de la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du 21 décembre 2010. Parmi les lois électorales en République du Bénin, figurent également la loi n° 2009-09 portant protection des données à caractère personnel du 27 avril 2009 et la loi n° 2009-10 portant organisation du Recensement électoral national approfondi (RENA) et établissement de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) du 04 mai 2009.

Des lois spécifiques sont également votées pour régir la matière électorale. Par exemple, les constituants ont unanimement habilité le législateur à déterminer les conditions de formation des partis politiques et d'exercice ou de cessation de leurs activités. En effet, aux termes de l'article 5 de la Constitution, les partis politiques se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des partis politiques. Cette volonté a été prolongée au plan législatif par la loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques (abrogeant la loi n° 90-023 du 13 août 1990) et par la loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

[323] En abrégé : loi électorale du Bénin.

Pareillement au Mali, la charte des partis définit un ensemble de principes qui régissent la vie des partis politiques, c'est-à-dire a pour objet de définir les règles relatives à la formation, à l'organisation, au fonctionnement et au financement des partis politiques[324]. Cette loi réaffirme, entre autres, les principes d'édification d'une société politique libre, à savoir l'égale participation des citoyens à la vie politique par des moyens pacifiques et le regroupement, autour d'un programme politique, dans les organisations politiques de leurs choix. Aux termes de son article 2, elle dispose : *« Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus. ».*

Des législations particulières s'intéressent, dans une certaine mesure, à la matière électorale. Il en est ainsi de la loi n° 86-16 du 14 avril 1986 relative à la réalisation, à la publication et à la diffusion des sondages d'opinion et de la loi n° 2006-04 du 4 janvier 2006 portant création du Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel du Sénégal. Par ailleurs, la Constitution du Sénégal incorpore *le statut de l'opposition* dans le domaine législatif, dont l'existence est encore virtuelle.

D'autre part, on s'accorde à reconnaître l'existence de ce que l'on appelle en droit constitutionnel comparé une *réserve de loi*[325] en matière de droits fondamentaux parmi lesquels figurent les droits d'essence politique. Cette notion renvoie à l'idée que, dans certains domaines dont celui des droits fondamentaux, la Constitution attribue une compétence exclusive, absolue au législateur ; cette attribution constitutionnelle de compétence s'imposant au législateur lui-même qui ne peut y renoncer partiellement.

---

[324] Article premier de la loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques du Mali.

[325] La notion est couramment utilisée en droits allemand, autrichien, italien, espagnol ou portugais et commence à être transposée en droit français. Comme on peut lire dans le considérant 76 de la décision CC, 2 mars 2004, *Evolutions de la criminalité* où le juge réaffirme le principe que *« il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques »*. L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, op. cit.*, p. 835. Pour une étude exhaustive de la question, voir surtout J. TREMEAU, *La réserve de loi,* Economica-PUAM, 1999, 414 p.

Paragraphe 2. La matière réglementaire électorale

Le pouvoir réglementaire peut être présenté comme celui que détiennent certaines autorités administratives d'édicter des mesures de portée générale et impersonnelle.

On comprend que, en général, l'acte réglementaire a une importance et une portée plus grandes que l'acte individuel, ce dernier apparaissant normalement comme une application nominative du dispositif réglementaire. D'importantes règles sont généralement fixées par la loi en matière électorale, mais, sur beaucoup d'aspects, elle hésite à entrer dans le détail du fait de la diversité des procédures électorales et du dynamisme de la vie politique faisant ainsi intervenir le pouvoir réglementaire.

Par référence à une certaine classification opérée en droit administratif général, on peut distinguer, en matière électorale, un pouvoir réglementaire normal (A) et un pouvoir règlementaire d'exception (B).

A. Le pouvoir règlementaire électoral normal

La compétence réglementaire soulève traditionnellement au moins deux questions essentielles : l'une relative à la délimitation du domaine réglementaire par rapport à celui du domaine législatif, comme déjà évoquée, et l'autre relative à la répartition du pouvoir réglementaire entre les différentes autorités administratives. Elle a soulevé tout de même de fréquentes interventions de la jurisprudence liées à l'imprécision des textes constitutionnels et à son inadaptation aux nécessités administratives.

Le pouvoir réglementaire est aujourd'hui qualifié de général, spécial et local, comme le définit ici Jacques Mariel Nzouankeu : *« La distribution du pouvoir réglementaire au sein du pouvoir exécutif est un problème pratique important.*

Théoriquement, le président de la République est seul détenteur du pouvoir réglementaire ; mais dans la réalité, ce pouvoir est exercé aussi bien par des Ministres que par d'autres autorités administratives et bien souvent, leurs compétences s'interpénètrent, se chevauchent soit en raison de la complexité de la matière, soit en raison de lieu d'édiction des actes. »[326].

La compétence réglementaire appartient aux divers organes hiérarchisés de l'Exécutif. A ce titre, elle revêt la forme des décrets du président de la République - et du Premier Ministre au Sénégal. Les actes des autorités inférieures revêtent en général la forme de l'arrêté.

Pour l'essentiel, la Constitution dégage des principes concernant l'organisation du pouvoir règlementaire[327]. Sous ce rapport, seul le président de la République dispose, au Sénégal, d'un pouvoir réglementaire général. Par conséquent, le pouvoir de signer les décrets et les ordonnances est réservé au président de la République, avec la possibilité d'autoriser le Premier Ministre à signer des décrets. On interprète généralement cette disposition en disant que le président de la République a un droit de véto absolu en ce sens que son accord est nécessaire pour prendre une décision.

A la question de savoir si ce pouvoir omnipotent du président de la République n'est pas de nature à vider le pouvoir réglementaire de son contenu, Seydou Madani Sy répond : *« Il semble que non, à y bien regarder. En effet, il est certain que dans les matières qui ne sont pas du domaine réservé, le contreseing du Premier Ministre doit avoir une signification juridique. Non seulement le Premier Ministre endosse la responsabilité de l'acte vis-à-vis de l'Assemblée nationale et du peuple sénégalais, mais il en est juridiquement le coauteur. Il conserve donc un pouvoir de ''codécision'', dans la mesure où la signature du chef de l'Etat seule ne suffit pas pour donner naissance à l'acte. »* [328].

---

[326] J. M. NZOUANKEU, « Remarques sur le pouvoir réglementaire au Sénégal », *RIPAS*, n° 23-24, janvier-décembre 1990, p. 23.
[327] Voir les articles 46 et 51 de la Constitution du Mali, les articles 54, 55 et 70 de la Constitution du Bénin, les articles 43 et article 50 de la Constitution du Sénégal.
[328] S. M. SY, « La révision constitutionnelle du 26 février 1970 », *Annales africaines*, 1969, pp. 9-22.

Les autres autorités disposent d'un pouvoir réglementaire limité, soit inhérent à leurs attributions soit exercé sur invitation expresse de la loi ou du règlement même (un décret peut renvoyer ses modalités d'application à un arrêté ministériel). Il en découle les interventions constantes du Ministre (ou des autorités) en charge des opérations électorales. C'est ainsi que, au Sénégal, la partie réglementaire est régie par un décret et par des arrêtés signés soit par le Ministre de l'Intérieur soit par les autorités administratives déconcentrées (gouverneurs, préfets et sous- préfets).

En matière électorale, l'attribution constitutionnelle s'applique au pouvoir réglementaire d'exécution des lois, qui est un pouvoir subordonné[329]. Une possibilité d'intervention modeste est ainsi ouverte au pouvoir règlementaire ; le gouvernement étant invité à compléter l'œuvre du législateur tout en étant tenu de respecter la loi et de rester dans le cadre de sa stricte application.

Il est possible de citer l'article 52 de la loi électorale du Bénin qui donne une manifestation de ce principe : *« Le corps électoral est convoqué par décret pris en conseil des Ministres »*[330].

Ainsi, au Sénégal, le président de la République est habilité à fixer, par décret, la date du scrutin général ainsi que les jours de vote des militaires et paramilitaires[331].

De plus, il peut arriver que la loi confie, par renvoi express, à un Ministre le soin de prendre par arrêté des dispositions réglementaires d'application.

Cette hypothèse s'applique, le plus souvent, à des domaines très techniques comme, par exemple, les arrêtés que prend le Ministre de l'Intérieur avant chaque élections législatives pour fixer le montant de cautionnement électoral, en application de l'article L. 167 du code électoral sénégalais.

---

[329] En l'occurrence, les contractions doctrinales sur les règlements autonomes n'ont pas de portée réelle. Il s'agit d'un pouvoir réglementaire de mise en œuvre ne présentant pas, suivant l'analyse de Louis Favoreu, de traits spécifiques par rapport au pouvoir règlementaire autonome. Voir L. FAVOREU, « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA*, novembre-décembre 1987, pp. 871-884.

[330] Voir également l'article de la loi n° 06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale du Mali et l'article LO. 128 du code électoral du Sénégal (LO. 132 du nouveau code électoral).

[331] Voir l'article L. 65 du nouveau code électoral du Sénégal.

Ces règlements d'application comprennent soit des détails supplémentaires dans la réglementation soit l'exposé des procédures pratiques à suivre, soit encore la mise en place des structures nécessaires afin que la loi puisse effectivement s'appliquer dans les faits. C'est essentiellement le gouvernement qui prendra ces mesures, par voie de décrets, pouvant d'ailleurs être eux-mêmes complétés par des arrêtés ministériels ou émanant d'autorités locales ou spécialisées (en vertu de textes législatifs et réglementaires ou de délégations ministérielles).

Cette intervention peut s'accomplir spontanément, c'est-à-dire sans invitation expresse du législateur, en vertu des pouvoirs propres dévolus à l'Exécutif ou sur invitation ou habilitation législative lorsque la loi prévoit, pour tel ou tel aspect, que ses dispositions seront complétées par voie de décret. C'est à ce titre que les textes juridiques de base doivent être accompagnés de dispositions subsidiaires, y compris, en plus de mesures d'organisation administrative, de réglementations et d'instructions administratives claires et détaillées pour satisfaire aux conditions générales.

Ainsi, il est reconnu au Ministre de l'Intérieur du Sénégal la compétence de prendre un certains nombres d'actes, notamment les arrêtés fixant les modèles de déclaration de candidature, les modèles d'attestation d'investiture, les modalités de la représentation des partis politiques aux commissions administratives de révision des listes électorales.

Au Mali, l'article 27 de la loi électorale confère également au Ministère chargé de l'Administration territoriale le pouvoir d'assurer *« l'élaboration des procédures et actes relatifs aux opérations électorales … »*[332], notamment la fixation du modèle de la carte d'électeur ou des modèles et des libellés des bulletins de vote fixés par *« décision »*[333].

[332] Article 26 de la loi électorale du Mali.

[333] Voir par exemple, le modèle de *« Décision portant création des commissions de distribution des cartes d'électeur »* (MATCL, *Rapport général sur les élections présidentielle et législatives de 2007*, septembre 2007, p. 44). S'agit-il de prendre ce terme au sens général ou sens technique ? En faisant l'économie des interprétations au sens large, il doit être compris que le terme *décision* peut bien désigner, suivant une certaine pratique administrative, un acte administratif exécutoire. Par ailleurs, cela est aussi connu dans la pratique administrative sénégalaise qui réserve l'appellation ''décision'' aux mesures d'ordre interne des ministres et des autorités secondaires (préfets, sous-préfet, maires, chefs d'établissements publics)

Au niveau déconcentré, les autorités administratives sont également délégataires de pouvoirs en matière d'administration électorale. Elles sont titulaires de pouvoirs assez larges dans le cadre de la mise en œuvre du processus électoral.

Par exemple au Mali, il est admis que le ressort de chaque commission de distribution de cartes d'électeur est fixé par une décision du représentant de l'Etat dans la Commune ou le District[334].

De larges prérogatives sont aussi attribuées aux autorités administratives déconcentrées du Sénégal. A ce titre, le Préfet de département exerce un pouvoir réglementaire en matière d'élections, pouvoir assumé par voie d'arrêtés (composition des bureaux de vote, réquisition des forces de l'ordre, etc.).

Toujours est-il que le pouvoir réglementaire intervient, en plus, dans le domaine des libertés publiques.

Méfiante à l'égard de l'Exécutif, la tradition libérale tend néanmoins à réduire le plus possible son intervention dans le domaine des libertés publiques en général. Les aménagements ou limitations à l'exercice des droits fondamentaux ne pourront être décidés que par le Parlement, ce qui conduit à réduire progressivement l'intervention du pouvoir réglementaire. Au demeurant, la protection des droits fondamentaux[335], désormais envisagée en droit constitutionnel moderne, doit entraîner corrélativement une diminution de la liberté d'action des gouvernants. Il faut s'opposer à ce que des droits fondamentaux soient restreints par voie réglementaire et à exiger qu'une loi intervienne en la matière.

---

lorsqu'elles prennent la forme d'un acte administratif. La décision n'est normalement employée que pour prendre des mesures d'exécution : réorganisation de services, mesures individuelles ou collectives concernant le personnel administratif (nomination, mutation, congés, licenciement), toutes les fois que le niveau des agents n'oblige pas à prendre un arrêté ou un décret. Ainsi, elle emprunte les normes de présentation du décret et de l'arrêté. Voir J. GANDOUIN, J-M ROUSSIGNOL, *Rédaction administrative Afrique*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 177.

[334] Voir l'article 60 de la loi électorale.

[335] J. RIVERO, « Les garanties constitutionnelles des droits de l'homme en droit français », *RIDC*, janvier-mars 1977, pp. 9-23.

A l'échelon local, certaines autorités de police, principalement le préfet et le maire, sont compétentes pour compléter les règles posées à l'échelon national au vu des données propres à leur circonscription ou pour les adapter à ces données, dans un sens nécessairement limitatif[336].

La compétence réglementaire obéit à une double restriction. Elle est, à la fois, *subordonnée* et *contrôlée*.

Même, l'acte réglementaire *autonome* n'en est pas moins subordonné. Si le règlement porte sur une liberté définie, il doit respecter les garanties fondamentales. En revanche, s'il porte sur une liberté dépourvue de statut législatif, la même autorité doit respecter les règles constitutionnelles, les principes généraux du droit et les conventions internationales et régionales. En outre, la compétence réglementaire est contrôlée. Le juge administratif - et accessoirement le juge pénal[337] - peuvent, en cas de saisine, vérifier la légalité du règlement et en sanctionner l'éventuelle illégalité.

Contrairement à une certaine opinion, la compétence réglementaire peut, dans la mesure où elle était soumise au contrôle du juge, se révéler plus protectrice de la liberté. Conséquemment à l'étendue des pouvoirs dévolus à l'organe législatif, il est prévu un pouvoir réglementaire dérivé pour compléter et préciser les décisions de la partie législative. Au Sénégal, l'article 14 de la loi n° 78-02 du 29 janvier 1978 relative aux réunions dispose que *« l'autorité administrative responsable de l'ordre public peut interdire toute réunion publique s'il existe une menace réelle de troubles à l'ordre public telle que la surexcitation des manifestations simultanées organisées par des groupements opposés et si elle ne dispose pas des forces de sécurité nécessaires pour s'y opposer »*[338]. De même, la loi portant code pénal, en son article 96, autorise le préfet de département à prendre des mesures par voie d'arrêtés pour prévenir toute manifestation sur la voie publique et qui peut être de nature à troubler l'ordre public.

---

[336] CE, 8 août 1919, *Labonne*.
[337] Voir A. A. BA, « L'exception d'illégalité dans le système sénégalais d'organisation judiciaire », *Revue internationale de droit africain*, n° 33, EDJA, avril- juin 1997, pp. 39-43; A. FAYE, « Etat de droit et contrôle de l'exécutif », *Revue internationale de droit africain*, n° 33, EDJA, avril-juin 1997, pp. 29 -38 ; F. DIENG, « Le principe de la légalité en droit pénal à l'épreuve du mysticisme », *Nouvelles annales africaines*, 2009/1, pp. 127-157.
[338] JORS, n° 4616 du 25 février 1978, pp. 255-255.

En examinant l'ensemble des mesures réglementaires prises par voie d'arrêtés dans une préfecture donnée, Gorgui Alioune Diouf s'étonne de l'avalanche d'actes qui portent essentiellement sur l'ordre public, comme on peut le constater par la diversité des titres : *« arrêté portant interdiction de meeting programmé (…); arrêté portant interdiction de défilé prévu pour (…); arrêté portant interdiction de réunion ; arrêté portant interdiction d'attroupements (…) »*[339].

B. Le pouvoir règlementaire électoral d'exception

Il est à ajouter que les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone consacrent dans leur corpus normatif la pratique des ordonnances. Généralement, les Constitutions mentionnent la possibilité de prendre des ordonnances pour la mise en œuvre de certaines dispositions durant la phase transitoire.

Relativement à leur régime juridique, Saïdou Nourou Tall fait remarquer que « *pour les ordonnances prises en application des dispositions transitoires, leur nature réglementaire ne peut être affirmée aussi nettement. En raison du fait que les Constitutions africaines recourant à ces procédés, admettent nettement qu'il s'agit d'ordonnances '' ayant force de loi'', il s'opère une sorte d'élévation d'un degré dans l'échelle des normes, les soustrayant à tout recours et une présomption de conformité à la Constitution dérivant des expressions utilisées. »*[340].

Au Sénégal, dans le cadre des dispositions transitoires de la Constitution du 22 janvier 2001, des ordonnances sont prises en matière électorale. En effet, elles disposent : *« Les mesures législatives nécessaires à la mise en place de la nouvelle Assemblée nationale et des nouvelles assemblées locales qui suivent l'adoption de la nouvelle Constitution, notamment celles concernant le régime électoral et la composition de ces assemblées, sont fixées par l'actuelle Assemblée nationale si elle n'est pas dissoute. Dans le cas contraire, elles sont fixées par le président de la*

[339] G. A. DIOUF, « L'arrêté préfectoral au Sénégal », *RIPAS*, n° 23-24, janvier-décembre 1990, pp. 180- 183.
[340] S. N. TALL, « Les ordonnances en Afrique noire francophone », *Revue internationale de droit africain*, n° 64, EDJA, janvier-mars 2005, p. 72.

République, après avis du Conseil d'Etat par ordonnance ayant force de loi. Les délais de convocation des élections et la durée de la campagne électorale peuvent être réduits. »[341].

En application de cette disposition constitutionnelle, le président de la République a, conséquemment à la dissolution de l'Assemblée nationale par décret n° 2001-158 du 15 février 2001, pris des ordonnances relatives au domaine électoral qui servaient de matières lubrifiantes pour l'œuvre de *« déconstruction et de construction normatives »*[342] assignée à la nouvelle Constitution de 2001.

En l'espèce, on peut citer l'ordonnance n° 2001-04 du 15 février 2001 relative au cautionnement, au dépôt des candidatures et à la distribution des cartes d'électeur pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale[343], l'ordonnance n° 2001-05 du 15 février 2001 relative au régime électoral et à la composition de l'Assemblée nationale[344], l'ordonnance n° 2001-06 du 14 mars 2001 relative au dépôt des candidatures pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale[345]. Cette option de mesures exceptionnelles a remis au goût du jour des pratiques connues dans le passé, notamment aux lendemains de la crise de 1962.

Au vu de ces différentes considérations, il s'offre à nous l'intérêt de mener une réflexion sur le régime juridique du suffrage.

[341] Article 106 de la Constitution du 22 janvier 2001 (JORS numéro spécial du 22 janvier 2001, pp. 27-42).
[342] I. M. FALL, « Constitution de 1963 et Constitution de 2001 : continuité ou rupture », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, p. 312.
[343] Voir JORS, n° 5967, numéro spécial du 15 février 2001, pp. 83-84.
[344] Voir JORS, n° 5967, numéro spécial du 15 février 2001, p. 84.
[345] JORS, n° 5973, numéro spécial du 14 mars 2001, p. 131.

Titre 2. Le régime juridique du suffrage

Le bilan des travaux sur l'orientation de la politique dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone permet de classer les processus électoraux parmi les domaines d'étude ayant enregistré un regain d'intérêt notoire. Prenant en considération la remise au goût du jour du principe électif dans la plupart de ces Etats, on ne peut que constater le nombre élevé de travaux consacrés aux élections concurrentielles dont les citoyens avaient été privés durant près de trois décennies. Cela traduit l'idée d'émergence du droit électoral restituant le statut de citoyenneté active aux populations.

Sous ce rapport, il convient de poser la question suivante : dans quelle mesure le processus de désignation des organes représentatifs sert-il à réaliser l'idéal démocratique ?

Peut-être, les indications d'une bonne réponse viendraient certainement du système électoral sur la base duquel a lieu le choix des représentants. Jean-Claude Masclet en donne une parfaite illustration lorsqu'il écrit que le droit électoral politique est *« celui qui régit les élections par lesquelles le citoyen désigne ses représentants. Il est donc intrinsèquement lié à la démocratie politique dont il exprime les valeurs et qu'il contribue à organiser »*[346]. Pour lui, l'autorité politique issue de l'élection est un déterminant de la démocratie. Celle-ci fonde nécessairement l'autorité des gouvernants (le droit d'agir et de commander) et, il est vrai, justifie l'obéissance des gouvernés.

Par conséquent, l'expression du suffrage peut être définie comme la conséquence de la proclamation de la souveraineté nationale ou, en d'autres termes, comme le pouvoir reconnu à la nation titulaire de la souveraineté de confier à quelques citoyens la fonction d'exercer le pouvoir, notamment en désignant des représentants habilités à prendre les décisions politiques.

[346] J-C. MASCLET, *Droit électoral*, *op. cit.*, p. 11.

L'importance du suffrage universel résulte de ce qu'il confère aux individus composant le peuple souverain la possibilité de faire valoir, à intervalles réguliers, leur puissance de légitimation. A partir du moment où l'expression du pouvoir de suffrage correspond au procédé privilégié de légitimation du pouvoir dans la société politique, l'idée d'égalité devant le suffrage devient une condition pour que le droit électoral puisse remplir sa fonction démocratique essentielle. Ce qui n'est pas sans grande signification dans le cadre du système électoral des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone où s'applique l'heureuse définition de la démocratisation formulée par Guy Hermet *et al.* selon laquelle *« dans son sens le plus générique, le terme désigne l'extension progressive du principe de la citoyenneté à un nombre plus grand de participants et / ou à un champ politique plus vaste, dans la perspective d'une prise de décision collective directe ou par l'intermédiaire de représentants élus »*[347]. En cela, l'expression démocratique du suffrage s'affirme comme l'unique source originaire du pouvoir d'Etat rendant ce dernier acceptable aux yeux des citoyens. Une telle opinion est toutefois contredite par une autre perspective critique qui met la fonction essentielle du suffrage universel au service de la facilitation de la domination exercée par l'Etat moderne, par conséquent dissociable de l'idéal démocratique. Dans cette orientation, on peut situer Philipe Braud qui écrit : *« Il est, en effet, important de noter la concomitance historique depuis plus d'un siècle en ces deux événements : d'une part, la consolidation définitive du suffrage universel et sa généralisation aux femmes et aux majeurs de dix-huit ans, son extension à l'élection du chef de l'Etat ; d'autre part, le constant renforcement de l'appareil d'Etat ainsi que l'accroissement extraordinaire de ses interventions dans tous les aspects de la vie sociale. »* [348].

Au vu de l'importance que les théoriciens et les hommes politiques accordent au droit de suffrage, la démocratie est parfois assimilée à l'exercice du droit de suffrage, tant est si bien que le gouvernement de type démocratique fait du consentement des citoyens exprimé par le vote comme la source de légitimité de l'action des gouvernants.

---

[347] G. HERMET, B. BADIE, P. BIRNBAUM et Ph. BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 1998, pp. 79-80.
[348] Ph. BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, *op. cit.,* p. 63.

L'expression du suffrage est donc un instrument juridique de régulation sociale par la compétition qu'elle permet d'effectuer dans les conditions de transparence, d'égalité, de liberté et de respect strict de la Constitution. Elle a pour vocation d'assurer la réalité de l'exercice d'un droit fondamental reconnu à tous les citoyens. Une véritable *« civilisation du vote »*[349] est ainsi renforcée par l'universalité de ses applications.

Maurice Hauriou suggère l'idée de « pouvoir de suffrage », qu'il distingue des pouvoirs « exécutif » et « délibérant ». Il le définit comme étant *« cette opération de volonté qui s'appelle l'assentiment, c'est-à-dire cette opération qui consiste à accepter ou à ne pas accepter une proposition faite ou une décision prise par un autre pouvoir. L'élection est une des fonctions de ce pouvoir dans laquelle il donne son assentiment à une loi votée par la législature ; on peut l'appeler pouvoir de suffrage à condition de conserver au mot suffrage sont sens primitif qui est celui d'assentiment et de confiance.»*[350]. D'ailleurs, dans un langage anglo-saxon, le Dr Busia affirme que *« le droit de vote est important parce que la démocratie est un système qui permet de choisir (a system of choosing) »*[351].

A l'effet d'analyser les connaissances basiques du droit électoral, il sera question d'ordonner les développements du présent titre autour de l'étude du régime du pouvoir de suffrage (chapitre 1) et du régime du droit de suffrage (chapitre 2).

[349] P. PERRINEAU, « Les usages contemporains du vote », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, p. 30.
[350] Cité par D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 206-207.
[351] Cité par P-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains. Les réalités du pouvoir*, Paris, LGDJ, 1978, p. 8. Le Docteur Busia fut Premier Ministre du Ghana après l'éviction du Dr Kwamé N'Krumah.

Chapitre 1. Le pouvoir de suffrage

Le pouvoir de suffrage s'intéresse au régime juridique de l'électorat et de l'éligibilité. L'électorat, comme l'indique Raymond Carré de Malberg, s'entend comme une faculté individuelle, c'est-à-dire *« la faculté pour le citoyen-électeur de participer, par l'émission de son suffrage personnel, aux opérations par lesquelles le corps électoral procède à la nomination des autorités à élire »*[352]. Certes, ce concept semble idéalement s'appliquer à l'idée d'opérations à caractère collectif, mais l'auteur s'est attaché plutôt à déterminer sa portée individuelle. Il ressort également de ses analyses que la capacité électorale des citoyens ne saurait être rattachée à une faculté antérieure au droit positif, d'autant plus qu'il n'est pas permis de supposer, à la suite de Jean-Jacques Rousseau, que la souveraineté puisse venir d'un droit initial. Quant à l'éligibilité, suivant une définition proposée par Olivier Duhamel et Yves Meny, elle *« désigne la situation juridique de celui qui remplit les conditions légales pour se porter candidat à une élection déterminée »*[353].

La signification prise par ces institutions juridiques est tout de même influencée par leur contexte d'émergence. Historiquement, le procédé électif connaît un début de généralisation concomitamment à l'affirmation de l'idée démocratique à partir de la fin du XVIII^{e} siècle.

La principale raison de l'ouverture du suffrage tient à une certaine évolution marquée par l'offensive de la démocratie libérale animée par la volonté de promouvoir les droits et les libertés des citoyens. A titre de rappel, on peut noter que cette évolution est marquée par l'affrontement de deux options : celle de la souveraineté populaire selon laquelle chaque citoyen, détenteur d'une parcelle de souveraineté, doit l'exercer directement et celle de la souveraineté nationale abstraite, indivisible, dans laquelle le citoyen a pour fonction d'exprimer la volonté nationale.

[352] R. C. de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat,* Tome II, Paris, Sirey 1922, p. 411.
[353] O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel, op. cit.,* p. 391.

Force est alors d'admettre que, jusqu'au XX^{e} siècle, le suffrage universel n'était reconnu ni dans la théorie ni dans la pratique de la démocratie. Le droit de suffrage s'analyse comme un processus évolutif en ce sens que *« toute l'histoire du régime représentatif suggère une évolution linéaire vers une plus grande démocratie, par un élargissement constant du nombre et des catégories d'individus appelés à participer au rituel du choix des représentants »*[354].

Plus que tout autre critère, le suffrage universel est un trait distinctif de la démocratie représentative. Le suffrage n'est plus considéré comme l'expression d'une compétence mais comme un droit véritable[355], sans distinction entre les hommes et les femmes, sans discrimination de race[356].

---

[354] Philippe Ardant cité par J-L. HERIN, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, p. 96.

[355] Sur le fondement de la doctrine de la souveraineté nationale, l'électorat n'est pas un droit - les citoyens ne possédant aucune souveraineté à déléguer - mais une fonction que seuls peuvent exercer, au nom de la nation, les plus capables, dont le paiement de l'impôt ou le niveau d'instruction garantit le bon sens, c'est-à-dire la réussite dans les affaires privées, gage de discernement pour les affaires publiques. Le point de départ de l'évolution en France est le *suffrage censitaire*. La Constitution de 1791 subordonne l'exercice du droit de vote dans les assemblées primaires au paiement d'un impôt représentant la valeur de trois journées de travail, ce qui élimine du corps électoral de base à peu près un tiers des citoyens. Mais, pour être désigné comme *électeur* (le suffrage étant à deux degrés), il faut payer un chiffre d'impôts beaucoup plus élevé ; le véritable corps électoral ne dépasse pas quelques centaines de milliers d'électeurs. Une césure s'opère au niveau du statut de citoyen distinguant, pour utiliser des expressions célèbres, les *citoyens actifs* et les *citoyens passifs* ou le *peuple légal* et *le peuple réel*. Le suffrage universel est institué en 1793, mais dans la Constitution de l'An III, le droit de vote est à nouveau subordonné à l'inscription sur le rôle des contributions directes, ce qui rétablit incontestablement un cens. D'après le rapporteur du projet de Constitution de l'an III, Boissy d'Anglas, *« un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social ; celui où les non-propriétaires gouvernent est dans l'état de nature. »*. Ainsi, dans la Constitution de l'an VIII, le suffrage universel est affirmé, mais le vote des citoyens ne sert qu'à établir des *listes de confiance*, à partir desquelles le Sénat désigne les législateurs, les tribuns, les consuls. Le système reste le même sous l'Empire. Après la chute de Napoléon, c'est un suffrage fortement censitaire qui est établi sous le Restauration. Encore en 1830, par une des quatre ordonnances qui ont précipité la Révolution de Juillet, Charles X a-t-il décidé de ne plus compter pour la formation du cens électoral l'impôt des patentes. Ce qui aurait éliminé commerçants et industriels, c'est-à-dire les entrepreneurs économiques (la bourgeoisie) réservant ainsi le pouvoir politique à l'aristocratie. Mais, la Charte de 1830 ne récompensa pas le peuple de son ardeur révolutionnaire. Le suffrage reste censitaire, le cens est seulement abaissé. Dès les débuts de la Révolution, le suffrage universel est proclamé ; mais en dépit des considérations démocratiques, il ne s'agira, jusqu'à l'ordonnance du 21 avril 1944, que du suffrage *masculin*. C'est seulement à cette date que le droit de vote sera accordé aux femmes. A. HAURIOU, J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques, op.cit.*, pp. 289-290.

[356] Aux Etats-Unis d'Amérique, l'affirmation du suffrage universel a exigé des amendements à la constitution, complétés par des lois fédérales nécessaires pour vaincre l'hostilité de certains Etats au vote des Noirs. En effet, le suffrage censitaire (*poll taxes*, supprimé seulement par le XXIV^{e} amendement, en 1964) et capacitaire (*literacy tests*, sorte d'examens de passage, surtout dans les Etats du Sud, supprimé par une loi du 6 août 1965) ont longtemps caractérisé la situation des électeurs. Le *Voting Rights Act* de 1965 donne au Congrès le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour l'application effective du principe de l'interdiction de toute discrimination raciale en matière de droit de vote. L'objet et le but du

Le problème de l'électorat, placé en pleine lumière de la théorie générale de l'Etat, amène à reconnaître que le pouvoir de suffrage est une fonction. Ce qui motive Maurice Hauriou à écrire que *« les représentants du peuple aux assemblées législatives sont élus par les électeurs, mais les électeurs ne se confondent pas avec le peuple, car tout le monde n'est pas électeur. Les électeurs ne sont eux-mêmes que des représentants du peuple »* [357]. Dans le même sillage, Adhémar Esmein affirme que *« les électeurs sont les représentants primaires de la nation, en vertu de leur qualité de membres de cette communauté nationale qui a toujours été la base de l'Etat »*[358]. A cet égard, le pouvoir de suffrage est un droit acquis en vertu de la Constitution et que, pour les mêmes motifs, l'électorat n'est pas pour le citoyen l'exercice d'un pouvoir propre mais bien l'exercice du pouvoir de la collectivité.

A partir de cette perspective, l'électeur ne peut exercer cette compétence constitutionnelle que dans les limites et, de toute évidence, dans les conditions déterminées par la Constitution elle- même. L'idée capitale de l'étendue du droit de suffrage se dessine. Plus largement, l'universalité du droit de suffrage répond à l'idée qu'il faut associer le plus grand nombre possible de sujets à l'acte de formation de l'organe de la représentation. Quoi qu'il en soit, le fonctionnement du système électoral obéit à un ensemble de règles précises. L'élection dépend considérablement des différentes phases qui l'auront précédée car le vote correspond à la dernière étape d'un processus largement antérieur.

C'est justement les dispositions substantielles relatives à la condition de l'électeur que nous prendrons en charge à travers l'étude du régime de formation de l'électorat (section 1) et la conditionnalité de l'éligibilité (section 2).

Voting Rights Act a été l'interdiction de toute pratique discriminatoire dans l'exercice du droit de vote conformément au principe posé par le XV[e] amendement. De plus, une disposition a subordonné toute nouvelle législation électorale des Etats à l'approbation préalable d'organes fédéraux, tout en renversant la charge de la preuve en imposant aux Etats l'obligation de démontrer que, en fait, ils ne discriminent pas entre les électeurs. Voir T. TARABAY, « Constitutions et libertés », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui*, *op. cit.*, pp. 237-238.

[357] M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2[e] édition, 1929, p. 149.

[358] A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1909, 5[e] édition, p. 300.

Section 1. Le régime de formation de l'électorat

Etant la traduction concrète de la liberté politique, le suffrage suppose le consentement de l'individu. Or, ce consentement ne peut valablement s'exprimer que par la reconnaissance d'un droit de vote fondé sur le principe *one person, one vote, one value*. En d'autres termes, le droit de vote, reconnu à tous, appartient, en pratique, à un organe déterminé qui n'est pas l'ensemble des citoyens mais un sous-ensemble de ce dernier, appelé corps électoral. L'opération de vote suppose que soit défini ce corps électoral[359], c'est-à-dire que soit déterminé l'ensemble des individus ayant les qualités requises pour accéder au droit de suffrage. Autrement dit, le corps est constitué par l'ensemble des personnes ayant juridiquement le droit de voter ; *« il est l'agent d'exercice par excellence de la souveraineté nationale »*, selon une formule de Georges Burdeau[360]. En effet, l'ensemble des citoyens dont l'ordre juridique attribue le droit de voter incarne le pouvoir d'Etat si l'on sait évidemment que le principe de souveraineté renvoie au droit d'élire des représentants et, dans certains cas, celui d'être appelé à voter sur la question de l'adoption d'un texte normatif particulier. Il est alors question d'aborder ici la qualité de l'électeur en faisant le pari de structurer les conditions de détermination du citoyen appelé à exercer le pouvoir de suffrage. Assurément, le choix de cet angle d'attaque pourrait amplement prendre sa source d'inspiration dans l'optique d'une segmentation, en divers éléments, de la qualité intrinsèque de l'électeur. Ce procédé de réflexion amène à aborder les règles substantielles liées à la qualité d'électeur.

C'est de la sorte qu'on peut chercher à comprendre comment la logique égalitaire du suffrage a entraîné le principe de son extension à l'ensemble des citoyens (paragraphe 1), un principe dont l'affirmation est par ailleurs relativisée par des limitations (paragraphe 2).

---

[359] Pour de larges développements sur ce concept, voir, entre autres, J. BARTHELEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Panthéon-Assas, 2004, pp. 290-337 ; L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Panthéon-Assas, 2007, pp. 327-374.

[360] G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1984, p. 475.

Paragraphe 1. La condition d'électeur

La condition d'électeur[361], définie comme un ensemble de droits assortis de certaines restrictions, renvoie à l'habilitation à participer, par le vote, à la désignation des gouvernants. Analyser l'électorat sous l'angle de la qualité de l'électeur requiert en effet une délimitation circonstanciée du champ d'étude. En théorie générale, la condition peut être déterminée à partir des composantes de la qualité relatives à l'état et au statut.

Parmi les éléments pouvant entrer en ligne de compte, nous privilégierons, tour à tour, la nationalité (A) et la capacité (B), comme deux attributs de la condition d'électeur fondateurs de la capacité politique.

A. La nationalité

Dans les différents Etats, la condition d'électeur se trouve être subordonnée à un certain nombre de déterminations cumulatives légalement définies. Fondamentalement, la nationalité a un caractère unitaire. Elle implique un ensemble de droits et d'obligations reconnus par un Etat à la personne qui détient sa nationalité.

Avec l'avènement des régimes démocratiques conciliant la souveraineté nationale et la souveraineté du peuple, les notions de citoyen et d'électeur sont progressivement confondues. Cette conception est largement partagée par les constituants des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Pour s'en convaincre, il suffit de constater les dispositions respectives des Constitutions du Bénin, du Mali et du Sénégal, très apparentées à celles de la France.

---

[361] Ce concept ''condition'' est ici pris au sens désignant *« l'ensemble des règles relatives à une certaine sorte de personnes ou de choses »*, c'est-à-dire aux *« éléments – autre que nom et prénoms - de l'état d'une personne, de sa condition civile ou politique »*. Plus précisément, il est conçu comme étant les *« caractéristiques d'une personne, englobant non seulement l'ensemble des éléments de son état (y compris le nom), mais ses particularités physiques ou morales (âge, état de santé, honorabilité, etc.) »*. G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 201.

Dans le cas malien, l'article 27 dispose : *« Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les citoyens en âge de voter, jouissant de leurs droits civiques et politiques. »*. Affirmant une plus grande sensibilité au droit de vote des femmes, l'article 6 de la Constitution du Bénin proclame : *« Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux béninois des deux sexes, âgés de dix huit ans révolus, et jouissant de leurs droits civils et politiques. »*.

A la différence de ses homologues béninois et malien procédant à une disjonction de cette disposition à celle proclamant le principe de souveraineté démocratique, le constituant sénégalais, dans un mimétisme plus marqué par rapport à la source d'inspiration française, dispose : *« La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté. Le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret. Tous les nationaux sénégalais des deux sexes, âgés de 18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi.»*[362].

Ces dispositions découlent d'une analyse juridique de la citoyenneté par les publicistes, sans pour autant négliger les privatistes (civiliste, pénaliste) certainement plus engagés dans la garantie des droits privés (propriété, sûreté, etc.). *« En droit public, la citoyenneté procède des rapports des nationaux avec leur Etat. La citoyenneté, telle qu'elle apparaît dans le droit interne des Etats, souvent au niveau constitutionnel, est la capacité juridique d'une personne à participer à l'exercice du pouvoir par le droit de suffrage et d'éligibilité aux fonctions publiques.»*[363].

[362] Article 3 de la Constitution du Sénégal.
[363] P-Y. CHICOT, « La citoyenneté entre conquête des droits et droits à conquérir », *RDP*, 2005/1, p. 216.

La qualité de citoyenneté, susceptible d'être définie comme la jouissance des droits civiques attachés à la nationalité, peut s'acquérir par divers procédés[364] dont celui de la naturalisation défendu par Wenceslas de Lobkowvicz. Ce dernier pense que « *il ne faut pas dévaloriser les droits politiques attachés à la naturalisation qui doit rester le témoignage par excellence de l'intégration dans la communauté nationale* »[365].

Par définition, la nationalité renvoie au *« le lien juridique de rattachement d'une personne à un Etat lui conférant la faculté de jouir des droits de citoyenneté »*[366]. Cette acception rappelle les développements énoncés par le célèbre arrêt de la CIJ, *Nottebohm* du 6 avril 1955, à savoir que « *le droit international laisse à chaque Etat le soin de régler l'attribution de sa propre nationalité* ».

Mais, il s'y ajoute l'idée que la nationalité ne doit être que la consécration légale d'un lien de fait préexistant (entre un Etat et une personne). Aux conditions juridiques de la nationalité, la Cour a ajouté une condition sociologique dite de l'effectivité[367] qui doit traduire, selon elle, *« un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts et de sentiments »*. La nationalité est l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi soit par un acte d'autorité, est en fait plus étroitement rattaché à la *population* de l'Etat qui la lui confère qu'à celle de tout autre Etat[368].

Il faut voir là que chaque Etat est libre de déterminer les modalités de reconnaissance des membres de sa communauté nationale.

---

[364] Voir loi n° 61-10 du 7 mars 1961 modifiée et complétée (JORS, n° 3439 du 15 mars 1961, pp. 351-354) ; loi n° 62-18 AN-RM du 3 février 1962 du Mali (articles 8 à 38).
[365] Cité par E. PEUCHOT, « Droit de vote et condition de nationalité », *RDP*, 1991/2, p. 499.
[366] Th. DEBARD, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2007, p. 275.
[367] Au fond, dans l'affaire Nottebohm où était en cause l'effet international d'une nationalité conférée par un acte interne, il n'a pas été directement porté atteinte à cette nationalité mais plutôt constaté son inopposabilité internationale à un Etat déterminé.
[368] Le fait que la définition de la nationalité en fait social de rattachement soit apparue sous la plume de la haute juridiction amène aussi à se demander si le droit international n'a pas à intervenir en matière de nationalité. Voir D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique, op. cit.,* p. 1053.

Très significative est donc l'idée qu'on ne saurait nier les attaches de la nationalité avec l'ordre interne puisqu'elle est établie souverainement par l'Etat[369]. Celui-ci doit adapter la nationalité aux règles dont il est l'auteur ou dont il reconnaît la valeur sur son propre territoire. Il existe *nolens volens* un lien entre citoyenneté et nationalité dans la mesure où la citoyenneté est la conséquence de la nationalité attribuée par l'Etat à une personne qui se verra alors reconnaître le statut de citoyen. L'accès à la citoyenneté est donc une condition nécessaire pour être reconnu acteur de cette souveraineté populaire.

Attaché au registre du droit interne, la citoyenneté permet à une personne de participer directement ou indirectement à l'exercice du pouvoir politique[370]. A ce titre, Jean-Claude Masclet a raison d'écrire : *« La citoyenneté établit le lien entre la souveraineté qui est à la base des institutions démocratiques et l'élection. Le caractère indivisible de la souveraineté suppose une parfaite équivalence et interchangeabilité de ses éléments. Cette identité réside précisément dans la qualité commune de citoyen. Celle-ci s'oppose à ce que les titulaires du droit de suffrage soient répartis en catégories concrètes fondées sur des caractéristiques particulières, qui établiraient autant de distinctions affectant l'unité du corps politique et l'égalité de ses composantes individuelles. La qualité de citoyen a précisément pour but d'effacer ces différences. »*[371].

Ces développements suggèrent pertinemment l'idée que la citoyenneté incarne l'appartenance à un groupe défini non par des attributs primaires, naturels mais par un lien politique, notamment le lien démocratique.

---

[369] Voir R. DECOTTIGNIES, « Les nouvelles nationalités africaines», *Penant*, n° 700, janvier-mars 1964, pp. 9-20.

[370] Dans la décision du 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel associe la notion d'élection politique à celle de citoyenneté. Elle lui confère ainsi un fondement constitutionnel solide renforçant l'analyse doctrinale. Est une élection politique celle dans laquelle *« la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu »*. Décision n° 82-146 du 18 novembre 1982.

[371] J.-C. MASCLET, *Droit électoral, op. cit.*, p. 13.

Sadok Bélaïd fait remarquer : *« De même que le ‘‘peuple’’ a été sublimé en la Nation, de même, l'individu a été hypostasié en le ‘‘citoyen’’, serviteur de cette entité abstraite »*[372]. Pour sa part, Jacques Baguenard considère que, *« relevant de la même symbolique que celle dont le peuple souverain est l'objet/sujet, la citoyenneté s'affirme comme valeur, en dehors de toute appartenance ou considération sociales »*[373].

Reste à admettre que la citoyenneté n'a pas un statut foncièrement unitaire dès lors que des degrés de citoyenneté sont envisageables entre les citoyens d'un même Etat, et dont certains seront exclus de l'exercice de droits comme par exemple celui du suffrage[374]. De manière pratique, Gérard Cornu définit le citoyen *« comme la personne qui, dans un Etat démocratique, participe à l'exercice de la souveraineté, soit dans la démocratie indirecte par l'élection de représentants, soit dans la démocratie directe par l'assistance à l'assemblée du peuple »*[375]. A l'appui de cette précision, on peut bien citer Bertrand Badié et Pascal Perrineau qui écrivent : *« Le lien entre la citoyenneté et l'Etat est intime, il est même constitutif. Historiquement, il s'apprécie en termes d'émancipation d'une tutelle particulière, celle de la religion, de la famille, de toutes les formes de communauté, du clan, de la tribu ou du village… ; libération aussi d'une appartenance personnelle, la sujétion au maître ou au roi. La citoyenneté s'inscrit ainsi dans un processus de communalisation politique qui reconstruit l'individu sur un mode contractuel par lequel ‘‘chacun s'unissant à tous n'obéit pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant’’. Cette émancipation citoyenne donne tout son sens à l'opposition classique entre l'universel et le particulier qui entre ainsi dans la modernité : la relation citoyenne, parce qu'elle est volontaire, est contractuelle et inclusive, transcendant l'appartenance à un groupe qui, elle, se veut exclusive et restrictive. »*[376].

---

[372] S. BELAID, « Constitution, élections et citoyenneté », *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, p. 80.
[373] J. BAGUENARD, *La démocratie. Une utopie courtisée*, Paris, Ellipses, 1999, p. 47.
[374] Sur cette distinction bien établie entre la nationalité et la citoyenneté, voir G. SEBASTIEN, « La citoyenneté de l'Union européenne », *RDP*, 1993/5, pp. 1263-1289.
[375] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 157.
[376] B. BADIE, P. PERRINEAU (dir.), *Le citoyen. Mélanges offerts à Alain Lancelo*t, Presses de Sciences Po, 2000, p. 21.

Il faut considérer avec force que l'attribution de la citoyenneté passe préalablement par celle de la nationalité.

L'étranger ne peut être électeur ; seul le national pouvant vouloir pour la Nation peut être électeur par le simple fait qu'il est l'instrument révélateur de la volonté souveraine. Cette incapacité des étrangers à participer aux élections politiques paraît ressortir avec netteté des dispositions constitutionnelles faisant prévaloir le critère de *nationalité* pour être électeur. Dès lors, accorder le droit de vote aux étrangers serait leur reconnaître le titre de représentants de la souveraineté nationale, alors que la citoyenneté n'admet pas le partage des allégeances. Plus précisément, l'étranger ne peut pouvoir au nom de la Nation souveraine ; il est incapable de concourir à la formulation de la volonté du peuple.

En revanche, une opinion plus généreuse préconise une réforme des conceptions dominantes débouchant sur la notion de citoyen communautaire dans l'Union européenne. Sans doute, faudrait-il le préciser, pour permettre aux étrangers de participer au moins aux élections locales, ils sont admis à participer seulement aux élections politiques n'impliquant pas la souveraineté nationale.

Visiblement, il y a matière à distinguer entre les élections selon qu'elles font intervenir l'électeur soit en sa qualité d'homme *situé* - qui lui se caractérise par son appartenance à telle ou telle catégorie économique, sociale, familiale ou autre, suivant le sens donné par Georges Burdeau - soit en sa qualité de citoyen, détenteur d'une parcelle de la souveraineté nationale. Cette différenciation oppose la représentation des intérêts et la représentation politique.

L'électeur qualifié de citoyen est invité à prendre part aux élections politiques ; étant entendu que les élections politiques sont celles par lesquelles le citoyen est appelé à désigner les représentants de la Nation qui participent à l'exercice de la souveraineté nationale.

B. La capacité civile et morale

Le droit de vote est en outre subordonné à la capacité civile et morale du citoyen.La majorité civile conditionne généralement la majorité électorale fixée à partir d'un certain âge délimité par une borne inférieure propre à la réalité politique de chaque Etat et une borne supérieure indéterminée. L'âge requis pour posséder la capacité électorale connaît une évolution tendant à son abaissement pour répondre, entre autres, à l'alerte de précocité dont font montre de plus en plus les jeunes sous les effets cumulés de l'envahissement de la rationalité technologique et de la présence des idéologies politiques au sein de l'univers scolaire. En application de ces considérations, l'âge requis pour être électeur est généralement fixé à dix-huit (18) ans. Au Sénégal, cet abaissement de l'âge électoral est réalisé par la révision constitutionnelle n° 91-46 du 6 octobre 1991[377].

L'enjeu demeure le souci de garantir le minimum de maturité nécessaire pour donner son opinion sur le choix d'un gouvernant. Dès lors, il n'est pas reconnu le droit de vote à l'enfant. Il s'agit spécifiquement de protéger des personnes qui sont frappées d'une incapacité d'exercice et auxquelles la loi enlève l'aptitude à participer au commerce juridique pour les protéger contre leur inexpérience. Par ailleurs, une personne dont le dix-huitième anniversaire coïncide avec la date du scrutin n'est donc pas âgée de dix-huit ans accomplis. Les textes liant la majorité civile et la majorité électorale présentent une difficulté en cas d'émancipation. Il ne semble pas que cette capacité puisse s'étendre à l'électorat. En effet, le droit civil ne lui reconnaît de capacité que dans la *vie civile* et non dans la vie politique. Qu'elle soit légale ou volontaire, il reste, en principe, sans influence sur la capacité électorale[378].

---

[377] JORS, n° 5450, du 7 février 1992, pp. 41-42. Cela a entraîné également l'abaissement de la majorité civile à 18 ans (voir loi n° 99-82 du 3 septembre 1999, modifiant la loi n° 72-61 du 12 juin 1972 portant code de la famille (JORS, n° 5883 du 25 septembre 1999, pp. 1266-1267) en vertu de laquelle l'article 340 dispose : *« A 18 ans accomplis, les personnes de l'un ou de l'autre sexe sont majeures et capables de tous les actes de la vie civile. »*.

[378] Ainsi, l'article 339 de la loi n° 99-82 du 3 septembre 1999 du Sénégal modifiant la loi n° 72-61 du 12 juin 1972 portant code de la famille, en ses alinéas 1et 2, précisent : *«Le mineur est émancipé de plein droit par le mariage. Le mineur émancipé est capable comme un majeur de tous les actes de la vie civile. »*.

En ce qui concerne la condition de moralité, il faut reconnaître qu'elle s'inspire de l'idéal type du citoyen civiquement vertueux. Cette fois, une ambiguïté altère la clarté d'un concept certes juridiquement consacré mais trouvant son fondement dans les dédales du droit et de la morale. Même s'il ajoute à celle de la jouissance des droits civils et politiques, cette condition d'éligibilité souffre d'un manque de précisions car plusieurs acceptions de la bonne moralité sont admissibles et les modalités de son établissement restent imprécises. Il devient alors difficile de l'établir clairement. Cela rend plausible le recours légal à des règlements de comptes politiques.

Les leçons de droit de la Cour suprême ivoirienne prononcée à l'occasion de la sélection des candidats à la présidentielle de 2000 pour argumenter l'exclusion de deux postulants sont assez révélatrices. Elle considère : *« La morale est au-delà du droit, puisque sa perception embrasse les rayonnages de l'éthique et de la conscience, si bien qu'elle est plus le reflet du subjectif collectif par rapport au comportement, à l'attitude, à la conduite qu'une simple résultante objective de l'action judiciaire …* [Elle] *ne saurait suivre les simples configurations des actions judiciaires, encore moins celles des résultats desdites actions parfois fonction uniquement des vicissitudes procédurales. »* [379].

Formellement, la moralité est réduite à sa plus simple expression en considération de la jouissance des droits civils et politiques par la personne. La qualité d'électeur résulte négativement de la non-indignité établie par l'absence de condamnation pénale grave ou de certains jugements civils comportant des interdictions de vote et d'élection.

Mais, comme le bon citoyen ne peut être parfait, un certain nombre de fautes vénielles peuvent être excusées. Les textes constitutionnels réservent l'électorat aux seules personnes *« jouissant de leurs droits civils et politiques »*[380].

[379] Voir Arrêt n° E 001-2000 cité par S. BOLLE, « Etre de bonne moralité : la clause dangereuse », http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-etre-de-bonne-moralite-la-clause-dangereuse63842 186. html, consulté le 18/02/2011.
[380] Voir l'article 27 de la Constitution du Mali, l'article 3 de la Constitution du Sénégal et l'article 6 de la Constitution du Bénin.

Du fait que cette expression n'est pas habituelle - surtout que les dispositions pénales font généralement référence aux *« droits civiques et politiques »* - le constituant a certainement pensé aux dispositions pénales prévoyant la peine de la dégradation civique qui emporte privation de nombreux droits dont l'électorat. L'alinéa 2 de l'article 26 de la loi sénégalaise n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant code pénal précise que la dégradation civique consiste *« dans la privation du droit de vote d'éligibilité et en général de tous les droits civiques et politiques, et du droit de porter toute décoration »*.

D'autre part, il est fait mention d'une peine correctionnelle prévoyant la peine de l'interdiction des droits civils, civiques et de famille. Cette peine correctionnelle étant divisible, le juge peut n'interdire, par exemple, que les droits civils en impliquant nécessairement la perte du droit électoral.

L'article 34 de la loi portant code pénal du Sénégal dispose : *« Les tribunaux jugeant correctionnellement pourront, dans certains cas, interdire, en tout ou en partie, l'exercice de droits civiques, civils et de famille suivants: 1) de vote 2) d'éligibilité; 3) d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autre fonctions publiques, ou aux emplois de l'Administration ou d'exercer ces fonctions ou emplois; 4) du port et de détention d'armes; 5) de vote et de suffrage dans les délibérations de famille; 6) d'être tuteur, subrogé tuteur ou curateur; 7) d'être expert ou témoin sauf pour donner en justice de simples renseignements. Lorsque la peine d'emprisonnement encourue sera supérieure à cinq ans, les tribunaux pourront prononcer pour une durée de dix ans de plus, l'interdiction totale ou partielle des droits énumérés ci-dessus. Lorsque la peine d'emprisonnement prononcée sera supérieure à cinq ans, l'interdiction définitive de tous les droits devra obligatoirement être prononcée. L'interdiction prendra effet à compter du jour où la condamnation sera devenue définitive. »*.

L'interdiction judiciaire du droit de vote devient soit une peine facultative soit une peine automatique. En tout état de cause, la personne privée de ses droits civils ne peut pas voter.

A l'inverse, quelqu'un qui est privé de l'électorat peut conserver ses droits civils. Les législations nationales n'ignorent pas de telles dispositions. Il en est ainsi de la loi électorale malienne qui, sous le titre ''Des conditions requises pour être électeur'', dispose : *« Sont électeurs, les citoyens maliens des deux sexes âgés de dix-huit(18) ans au moins, jouissant de leurs droits civiques et politiques et ne tombant pas sous le coup des interdictions prévues par la loi ou prononcées par le juge. »*[381].

En dépit de sa généralisation, le suffrage universel fait aujourd'hui l'objet de diverses restrictions.

Paragraphe 2. Les restrictions au suffrage universel

Le rejet de l'exclusion du droit de vote trouve sa légitimité dans le principe fondateur de la démocratie qui est l'égalité devant la loi. La loi étant *« l'expression de la volonté générale »*, il est du ressort de *« tous les citoyens de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation »*[382]. On a longtemps supposé que la démocratie se réalisait dans le suffrage universel en rapport avec l'idée d'une aspiration de dignité pour le citoyen. Il lui était attribué des vertus pour le choix de ceux qui sont chargés de conduire les destinées de la cité et de réaliser le développement de la justice sociale et de la prospérité. On ne saurait douter que le suffrage universel joue un rôle d'intégration de l'individu à la société politique par inhibition des forces de contestation. En effet les revendications passent par son canal d'autant plus nécessairement qu'il est la voie d'expression normale et légitime des volontés de la nation. Mais, dans le modèle représentatif, elle a d'ailleurs fini de jeter son masque pour révéler sa véritable fonction de reproduction d'une classe politiquement dominante. Comme on a tendance à le penser, il sert à légitimer la perpétuation des notables politiques au pouvoir.

[381] Article 27 de la loi n° 06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale (JORM, Spécial n° 05 septembre 2006). Les législations béninoise et sénégalaise ne font pas exception à cette règle. Voir respectivement l'article 8 de la loi électorale et l'article L. 22 du code électoral du Sénégal (article L. 26 du nouveau code électoral).
[382] Article 6 de la DDHC de 1789.

En vérité, le suffrage universel a épousé les contours d'une illusion, voire d'un mythe. En rapport avec les contingences historiques, les techniques ont très varié mais ont conduit au même résultat. Sans conteste, pouvait-on penser qu'on est en présence d'un système de suffrage universel lorsque l'électorat ne dépend d'aucun cens, examen, diplôme ou fonction. Dans tous les cas, le suffrage n'est pas toujours véritablement universel. A l'heure actuelle, on peut toujours apercevoir des manifestations de résistances révélées à son égard.

A peine conquis dans son principe, l'expression du suffrage est l'objet de limitations d'ordre juridique (A) auxquelles se greffent celles d'ordre politique ou matériel (B).

A. Les restrictions d'ordre juridique

Dans son principe, le suffrage universel postule l'égalité de voix dès lors qu'il confère à chaque électeur le même pouvoir électoral. Tout citoyen dispose donc d'une voix et d'une seule voix. Aujourd'hui, ce mode d'expression du suffrage des citoyens est connu par la plupart des démocraties, dont celles du Bénin, du Mali et du Sénégal où il est formellement adopté.

La notion d'électorat étant liée au caractère représentatif de la démocratie, il revient à la Constitution de désigner ceux d'entre les citoyens qui parleraient au nom de la Nation et, par conséquent, de restreindre le droit de suffrage à certaines catégories de citoyens. Plus précisément, puisque la citoyenneté est sélective, le suffrage sera aussi limité. En effet, affirmer que le suffrage est universel ne signifie nullement que l'ensemble de la population exerce le droit de vote.

Le droit de vote n'est pas absolu et peut être soumis à des restrictions raisonnables qui ne sont pas juridiquement arbitraires et déraisonnables au point d'entraver la libre expression de l'opinion du peuple. Ainsi, la plupart des Etats appliquent certaines restrictions dans le cadre des élections politiques.

A la lumière de la législation électorale, les restrictions opèrent un choix sélectif entraînant la marginalisation de certaines franges de citoyens tout aussi concernés par le processus électoral. En règle générale, le droit de vote est réservé aux seuls nationaux. L'affirmation constitutionnelle selon laquelle les nationaux *« sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi »* signifie que la loi ordinaire peut donc exclure du suffrage les personnes ne remplissant pas les conditions requises quant à la nationalité et à la capacité civile et politique. Ainsi, certaines catégories de personnes ne peuvent voter pour des raisons d'âge, d'incapacité ou de nationalité ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu.

La condition de nationalité rend le droit de suffrage plutôt universel. En rapport avec cette idée, la loi électorale sénégalaise apporte certaines précisions sur les conditions permettant aux étrangers naturalisés d'accéder à l'électorat en disposant que, sont également électeurs, les étrangers naturalisés sénégalais qui n'ont conservé aucune autre nationalité en application de l'article 16 bis du code de la nationalité sénégalaise ; les femmes étrangères qui ont acquis la nationalité sénégalaise par mariage, au moment de la célébration ou de la constatation du mariage sauf opposition du gouvernement par décret pendant un délai d'un an en application de l'article 07 du code de la nationalité sénégalaise[383].

De plus, la qualité d'électeur est assortie de conditions restrictives liées à la responsabilité. La condition de responsabilité fonde deux restrictions : celle de l'âge qui fixe la majorité électorale et celle de la santé qui exclut du corps électoral les personnes mises en tutelles pour altérations graves de leurs facultés mentales[384]. En plus des mineurs et des étrangers, les incapables et les indignes sont ainsi exclus.

Les Constitutions reconnaissent au départ une possibilité d'exclusion du fait de la loi reposant sur le constat que le comportement ou la situation d'un citoyen n'autorise plus qu'il puisse participer à l'expression de la volonté collective.

[383] L'article 23 du code électoral du Sénégal (article L. 27 du nouveau code électoral).
[384] Voir J-L. HERIN, « Les exclus du droit de vote », *op. cit.*, pp. 95-107.

En tout état de cause, l'éviction du droit de vote pleinement justifiée dans son principe doit être appliquée avec prudence, car la multiplication des cas d'indignité civique peut conduire à porter gravement atteinte au suffrage universel. Le suffrage universel peut ainsi être politiquement orienté par certains régimes abusifs en frappant des personnes condamnées pour des actes qualifiés de fautes, accomplis principalement dans certaines activités professionnelles (salariés, professions indépendantes, commerce, industrie, agriculture, presse, etc.).

Au surplus, la privation du droit de vote frappe le mal agissant. La personne condamnée pour crime ou pour certains délits de droit commun est exclue, temporairement ou à vie, du corps électoral. Cette réglementation ne souffre guère de contestation ; en revanche, elle suscite une contradiction lorsqu'elle recouvre une indignité liée à une situation politique spécifique[385].

Il faut signaler que la sévérité de toutes ces dispositions est considérablement adoucie par les amnisties et par les réhabilitations qui interviennent périodiquement. En réalité, sont rétablis dans leur droit de vote les citoyens qui, frappés d'une mesure d'inéligibilité, bénéficient d'une levée de la mesure de privation du droit de vote. La vie électorale malienne permet de citer un exemple patent. La Cour constitutionnelle, principalement saisie aux fins d'invalidation de la candidature de Mahamane Santara, candidat de l'ADEMA pour les législatives au titre de la circonscription de Djenné, pour cause de condamnation en 1967 à trente (30) mois d'emprisonnement et amende pour détournement de derniers publics, déboute le requérant. Au fond, le juge considère que *« … même si les faits reprochés à Mahamane Santara étaient exacts, celui-ci est réhabilité de plein droit car aux termes de l'article 201 du code de procédure pénale ainsi libellé ''la réhabilitation est acquise de plein droit au condamné qui, dans les délais ci-après déterminés, n'a subi aucune condamnation nouvelle à l'emprisonnement ou une peine plus grave pour crime ou délit : - pour les condamnations à l'amende*

[385] Les parlementaires qui, le 10 juillet 1940, ont voté les pleins pouvoirs au maréchal Pétain, et les personnes ayant collaboré avec l'occupant de 1940 à 1944 ont été frappés, entre autres, d'une incapacité électorale, amnistiée en 1953. En ex. URSS, les constitutions de 1918 et 1924 excluaient du suffrage les propriétaires fonciers, toutes personnes vivant du travail d'autrui, les prêtres, les moines, les policiers et fonctionnaires du régime tsariste. Ces dispositions ont été supprimées par la Constitution de 1936.

après un délai de cinq ans à compter du jour du paiement de l'amende ou de l'expiration de la contrainte par corps ou de la prescription légale ; […] - pour la condamnation unique à une peine supérieure à deux ans d'emprisonnement ou pour les condamnations multiples dont l'ensemble ne dépasse pas deux ans, après un délai de vingt ans compté de la même manière'' … »[386].

Le mal pensant provoqué par l'état de démence est également une cause d'exclusion du vote. La perte de la capacité civile a pour conséquence celle de la capacité électorale. Sont dans ce cas, les personnes interdites judiciairement, c'est-à-dire les majeurs sous tutelle, en raison de leur état de démence. Le majeur en tutelle ne jouissant pas pleinement de ses facultés mentales est mis en quarantaine politique.

L'analyse du cas de l'exclusion des femmes dans toutes les démocraties contemporaines présente désormais un intérêt théorique. Mais, se référant au passé, on constate que l'idée a été théorisée. Au début du XIX siècle, il était permis à Madame de Staël d'écrire : *« On a raison d'exclure les femmes des affaires publiques et civiles ; rien n'est plus opposé à leur vocation naturelle que tout ce qui leur donnerait des rapports de rivalité avec les hommes et la gloire elle-même ne saurait être pour une femme qu'un deuil éclatant du bonheur. »*[387]. En vérité, le terme *universel* n'inclut pas les femmes. Se référant au passé, Philippe Ardant et Bertrand Mathieu notent que *« l'un des moindres paradoxes de la matière n'est-il pas qu'on ait considéré le suffrage comme universel alors que les femmes ne pouvaient voter ? En réalité, pendant longtemps, le problème ne se posait même pas, on n'avait pas l'idée que les femmes puissent voter. »*[388].

---

[386] Arrêt CC-EL 97-018 du 22 mars 1997.

[387] Cité par Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 21e édition, 2009, p. 197. Mais, la résignation n'a pas été le sort accepté de toutes les femmes. L'histoire de la tragédie grecque met en scène des velléités de révolte contre cet ordre politique. Dans ce même sens, on peut faire allusion aux écrits Michel-Henry Fabre: *«Pour le vieil Horace, incarnation type du personnage cornélien, quand l'heure sonne du destin de la patrie c'est perdre son temps que d'écouter les femmes ; celles-ci ne sont bonnes qu'à pleurer »*. Toutefois, l'auteur en arrive faire preuve d'audace dans sa réflexion en faisant le pari d'examiner en filigrane l'engagement politique de certaines héroïnes: *« Les femmes politiques, auxquelles en dernière analyse je me bornerai, sont les femmes qui ont crée le conflit avec l'Etat, soit qu'elles perdent* (Cornélie, Emilie), *soit qu'elles le gagnent (*Cléopâtre, Arsinoé, Laodice). ». M-H. FABRE « Les femmes politiques dans les tragédies classiques de Corneille », *in Mélanges offerts au Doyen Charles Cadoux, op. cit.,* pp. 130-131

[388] Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *op. cit., id.*

Aujourd'hui, la réalité est tout autre ; le suffrage féminin est bien établi pratiquement dans le monde entier.

Le cas spécifique des militaires peut être évoqué dans le cadre de l'examen des restrictions à l'expression du droit de suffrage. Comme suite au cantonnement géographique de l'armée dans les casernes et au cantonnement juridique par l'affirmation du principe de sa subordination au pouvoir civil, les membres des forces de défense nationale et de sécurité publique sont traditionnellement privés de leur droit de vote, les condamnant de droit à faire figure de citoyens à part.

Raisonnablement, la méfiance des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone à l'égard de la participation de ces derniers à l'électorat répondait au souci de pacifier la compétition électorale, de maintenir des équilibres sociaux encore fragiles et de bannir la voie coupable d'accession au pouvoir. Dans ce sens, le général Amadou Toumani Touré, dans une déclaration réitérant la volonté de cantonnement constitutionnel des armées, indique que *« le pouvoir exécutif bénéficie de la force armée et non l'inverse »*[389].

Cependant, le renforcement de l'institutionnalisation du pouvoir consécutif au renouveau démocratique a motivé l'élargissement du droit de vote à cette catégorie de citoyens. Les soupçons étant levés, les militaires recouvrent un droit fondamental en soi et indispensable à la plénitude de leur existence citoyenne car étant une des clefs de l'épanouissement des autres droits attachés à la personne humaine.

Au Mali, le législateur élargit le droit d'être élu aux militaires ou agents de sécurité. [390]. L'article 27 de la loi électorale n° 97-008 du 14 janvier 1997 portant code électoral en République du Mali, reprise sur ce point par celle de 2006, prévoit que les militaires ou agents de sécurité accomplissant leurs obligations légales, les militaires de carrière ou servant sous contrat, en activité de service au-delà de la durée légale, sont inscrits sur la liste de la commune où ils sont affectés.

---

[389] Cité par I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique …, op. cit.*, p. 44.

[390] Pour prendre en compte la mobilité des militaires, il a été finalement remplacé *« où ils résident »* par *« où ils* sont affectés ». Article 36 de la loi électorale du Mali.

Au Sénégal, c'est depuis la crise au sommet de l'Etat en 1962, entre le président de la République, Léopold Sédar Senghor, et le président du Conseil des Ministres, Mamadou Dia, que l'armée sénégalaise ayant souffert du malaise politique est éloignée du spectre des divisions politiques et des querelles partisanes. Il était désormais interdit aux militaires de participer aux opérations électorales. En souvenir de cela, le général Mouhamadou Mansour Seck est d'avis que *« le mieux c'est de laisser l'armée dans les casernes »*[391].

Ainsi, malgré la réputation d'une tradition électorale bien établie, ce principe est récemment réintroduit par la loi n° 2006 - 20 du 30 juin 2006 qui dispose : *« Le droit de vote est reconnu à l'ensemble des membres des corps militaires et paramilitaires de tous grades … »*. Il convient de noter avec André Cabanis, Martin Louis Martin que, selon en systèmes électoraux africains comparés, *« il n'y a eu que le Sénégal par exemple à avoir supprimé jusqu'au droit de vote des militaires, suite à la tentative de coup d'Etat avec Mamadou Dia en décembre 1962 ; ce droit a été rétabli par une loi en 2006 au nom de la démocratie, tout en suscitant des réactions négatives de la part de la classe politique et un fort abstentionnisme de la part des militaires »*[392].

Seulement, dans le cas d'espèce, il s'en est suivi une restriction excluant les élections locales du champ d'application de la nouvelle disposition[393]. Dans cette loi, il a été levé, par ailleurs, les restrictions imposées par certains statuts particuliers en ces termes : *« Le droit de vote est reconnu (…) aux fonctionnaires qui en sont privés par leur statut particulier. »*[394].

[391] Lire l'interview dans *Wal Fadjri*, n° 4265, du mardi 6 juin 2006.
[392] A. CABANIS, M. L. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague …, op. cit.,* note de bas de page n° 21, p. 137.
[393] Propos cités par A. FALL, *Les élections présidentielles 2007 au Sénégal. Les candidats indépendants : poissons pilotes ou chasseurs de mammouths ?*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 141.
[394] Voir article L. 28 du nouveau code électoral du Sénégal.

B. Les restrictions d'ordre politique ou matériel

Sur le plan politique, certaines contingences peuvent conduire à restreindre l'effectivité de l'expression démocratique du suffrage.

D'abord, il y lieu de noter que l'élection implique une action visant à communiquer aux électeurs les orientations politiques des candidats à la représentation. Cette communication est le fait politique dont il faut partir pour déterminer l'organisation du suffrage. Pour cette raison, l'électorat devrait appartenir aux individus qui sont susceptibles d'avoir conscience de l'état de l'opinion et qui sont capables de l'exprimer. L'étendue du suffrage procèdera donc du degré de conscience *politique* des citoyens.

Le mythe du suffrage repose sur le principe de l'égale dignité d'individus pourtant réellement inégaux par leurs capacités de discernement (aptitudes intellectuelles, souci de l'intérêt général). En effet, la démocratie requiert un minimum d'éducation politique sans laquelle ses procédures peuvent dissimuler un despotisme nourri par l'éternelle lapalissade faisant croire qu'une décision est bonne dès lors qu'elle a été prise dans les formes démocratiques. Le phénomène est patent dans les pays en voie de développement. Les élections y constituent des opportunités de plébiscite en raison du manque de conscience politique d'un corps électoral soumis à des manœuvres et des pressions. Dans ces conditions, le suffrage universel ne sert qu'à légitimer des dirigeants en disgrâce.

En revanche, d'autres titulaires du droit de suffrage s'en s'excluent de fait, soit parce qu'ils négligent de se faire inscrire sur les listes électorales (auto-exclusion) soit parce qu'ils s'abstiennent d'aller accomplir leur devoir civique le jour du scrutin. Comme aussi, l'éloignement géographique des centres de vote est un facteur politique d'exclusion, surtout lorsqu'il résulte d'un découpage orchestré par l'appareil administratif.

De plus, il y a des exclusions indirectes causées par des contraintes d'ordre physique qui compromettent la participation au vote de certaines catégories de citoyens politiquement capables.

L'un des facteurs d'exclusion de facto résulte du grand âge ou du handicap. Si les handicapés peuvent voter, encore faut-il qu'ils puissent exercer effectivement leur citoyenneté. Les difficultés les plus importantes portent sur les conditions de vote avec des isoloirs trop exigus pour des fauteuils roulants ainsi que des documents de vote illisibles pour des malvoyants. A défaut de pouvoir passer seul dans l'isoloir et d'introduire personnellement son enveloppe dans l'urne, le code électoral autorise que la personne handicapée se fasse accompagner par un électeur de son choix, y compris dans l'isoloir. Pourtant, le scrutin électronique et les bulletins de vote en braille qui pourraient être utilisés par certaines personnes invalides n'ont encore pas les faveurs de l'administration électorale.

D'autres limitations tiennent aussi au type de suffrage (suffrage direct, suffrage indirect) et au mode de scrutin défini. Cet aspect n'a pas échappé à une certaine dénonciation critique, comme celle formulée par Robert Charvin qui écrit : *« On passe ainsi avec cohérence, d'une méfiance hostile à l'égard du suffrage universel considéré comme dangereux pour l'élite nécessairement minoritaire à une simple méfiance pour les modes de scrutin (tout particulièrement la représentation proportionnelle et les mandats impératifs) assurant la représentation des forces critiques les plus radicales, inévitablement minoritaires dans toute société et à toute époque. »*[395].

A l'instar de l'électorat, l'éligibilité constitue, elle aussi, un droit soumis à certaines conditions.

[395] R. CHARVIN, « Le droit de suffrage, stade suprême de la démocratie », *in Pouvoir et liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 138.

Section 2. La conditionnalité de l'éligibilité

De la vision positive et égalitariste de l'homme, il se dégage une présomption d'aptitude à l'exercice du pouvoir par tous les hommes. Le style impersonnel introduit, illustré par l'emploi de pronoms indéfinis dans les formules constitutionnelles, en donne la confirmation. Certaines formules peuvent être ici rappelées : *« Tout candidat à la Présidence de la République (...) »*[396], *« Tout candidat aux fonctions de président de la République (…) »*[397], *« Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République (…) »*[398].

Mais, dans un régime concurrentiel, l'accession au pouvoir est encadrée par des règles de fond et des règles de forme. La possibilité de solliciter le suffrage des citoyens est ainsi soumise à des conditions définies par la Constitution et les lois électorales applicables en matière de gouvernance électorale.

L'éligibilité répond à des conditions précises tenant, d'une part, à des critères personnels par lesquels le candidat est assujetti à des conditions d'aptitudes physiques et intellectuelles (la majorité présidentielle, la capacité intellectuelle), de citoyenneté (la nationalité, la jouissance des droits civils et des droits politiques, le domicile, l'inscription sur les listes électorales, la conformité avec la législation fiscale) et, d'autre part, à des critères politiques (investiture par un parti politique légalement constitué ou le parrainage par une liste d'électeurs pour les candidatures indépendantes, déclaration sur l'honneur attestant la conformité avec certaines dispositions juridiques, dépôt du cautionnement fixé).

A l'analyse, deux aspects se révèlent déterminants dans l'éligibilité des candidats, à savoir les conditions de fond et de procédure (paragraphe 1) et les restrictions à l'exercice de la fonction de représentation, notamment les inéligibilités et les incompatibilités (paragraphe 2).

[396] L'article 28 de la Constitution du Sénégal.
[397] L'article 31 de la Constitution du Mali.
[398] L'article 44 de la Constitution du Bénin.

Paragraphe 1. Les conditions d'éligibilité

Le principe de la liberté de candidature aux élections présidentielle et législatives est affirmé de manière redondante dans les différentes Constitutions, consacrant ainsi la présomption non moins relative reconnue à chaque citoyen d'exercer la magistrature suprême sur la base d'une volonté démocratiquement exprimée par les électeurs. Mais, il faut reconnaître que le baromètre de la vie politique africaine est surtout tributaire de l'élection du président de la République et des membres de l'Assemblée nationale. De ce fait, il importe de fixer les règles du jeu qui garantissent le déroulement serein de la compétition.

En pratique, l'aménagement de conditions fait que tout le monde ne peut pas être candidat. Aux conditions de fond (A) s'ajoutent des formalités dont l'accomplissement est tout aussi impératif à l'éligibilité (B).

A. Les conditions de fond relatives à l'éligibilité

De manière générale, les conditions d'âge, de nationalité, de jouissance des droits civils et politiques s'appliquent automatiquement à l'éligibilité.

Des dispositions constitutionnelles, souvent reprises par les législateurs des Etats, étendent les conditions prévues pour déterminer l'électorat. En attestent les formules ci-après employées par la loi électorales au sujet de l'éligibilité des candidats : *« Tout électeur est éligible … »*[399] ; *« Est éligible tout citoyen … inscrit sur la liste électorale »*[400], *« Tout citoyen qui a la qualité d'électeur … »*[401].

[399] L'article 10 de la loi n° 2010-33 03 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.
[400] L'article 62 de la loi électorale du Mali.
[401] L'article LO. 149 du code électoral (voir article LO. 153 du nouveau code électoral).

Il s'agit en effet de n'admettre que l'éligibilité des citoyens électeurs. De ce principe, on peut déduire l'existence de certaines conditions générales de fond applicables en matière d'éligibilité. Ces conditions sont variablement admises dans les cas analysés du fait du contexte d'ouverture démocratique propre à chaque Etat : la nationalité de naissance ou la nationalité acquise depuis au moins dix ans au Bénin, la nationalité d'origine au Mali et l'exclusivité de la nationalité au Sénégal.

Dans le contexte béninois, les candidats naturalisés sont dès lors astreints à l'observance un *« stage d'assimilation »* [402], c'est-à-dire d'une période déterminée pour prétendre à un mandat électif. Par exemple en droit sénégalais, ce délai est également applicable aux étrangers naturalisés et aux femmes qui ont acquis la nationalité sénégalaise par mariage. En l'espèce, le législateur dispose que les étrangers naturalisés ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de dix ans (10) à compter de la date du décret de naturalisation et sous réserve qu'ils ne conservent pas une autre nationalité. Les femmes qui ont acquis la nationalité sénégalaise par mariage ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de dix ans (10) à compter de la date à laquelle cette acquisition ne peut plus faire l'objet d'opposition. La loi fixe les cas dans lesquels cette incapacité peut être réduite en fonction des titres et circonstances dont les personnes visées aux deux alinéas précédents pourraient se prévaloir[403].

Il est aussi fait mention de la condition d'âge. Fixant l'âge minimal à 35 ans au moins, le constituant sénégalais reste néanmoins muet sur l'âge maximal à la date du scrutin pour le candidat à l'élection présidentielle.

Dans le cas malien, la détermination de l'âge minimal est laissée à la simple appréciation du législateur qui dispose que nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République s'il n'est de nationalité malienne d'origine, jouissant de tous ses droits civiques et politiques, s'il n'est âgé d'au moins trente cinq (35) ans à la date du scrutin[404].

---

[402] A. HAURIOU, J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, *op.cit.*, p. 923.
[403] Les alinéas 1er et 2 de l'article LO. 151 du code électoral (article L. 155 du nouveau code électoral).
[404] L'article 143 de la loi électorale du Mali.

Au Bénin, ces différentes conditions se trouvent fixées dans le dispositif constitutionnel qui dispose que nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République s'il (…) n'est âgé de 40 ans au moins et 70 ans au plus à la date de dépôt de sa candidature [et] d'un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle[405].

Dans ce dernier cas, conformément à ce que prévoyait le texte approuvé à l'unanimité le 9 août 1990 par le Haut Conseil - la question de la limitation de l'âge du futur président de la République étant réservée - le peuple devait non seulement se voir soumis l'ensemble du projet de Constitution, mais il devait également se prononcer sur une disposition en forme de *« question subsidiaire »*, portant sur l'article 44 limitant l'âge des candidats à la présidence de la République à quarante ans (40) au moins et soixante dix (70) ans au plus. Selon André Cabanis et Michel L. Martin, *« cette mesure, on le sait, visait les vieux leaders historiques qui s'étaient partagés le pouvoir au lendemain de l'indépendance et étaient tenus pour responsables de l'instabilité politique qui a suivi et favorisé la dérive autoritaire et prétorienne ; en exil à l'étranger, ils avaient conservé suffisamment de partisans pour que la disposition les excluant de la future compétition électorale soit disjointe et soumise à un vote séparé au terme duquel elle sera retenue par 73,3% des voix »*[406].

En réalité, les anciens Présidents de la République n'étaient pas les seuls adversaires de la limitation d'âge. Pour Monsieur Virgile Akpovo, Professeur de droit public à l'université d'Abomey-Calavi, par exemple, *« les droits et devoirs de la personne humaine étant indissociables, la limitation paraît susceptible de rompre l'équilibre entre droits et devoirs ; car le citoyen de 70 ans est limité dans la jouissance de ses droits politiques, il n'est pas par contre limité devant les charges et autres impôts qui sont définis comme des devoirs servant de contrepartie aux droits »*[407].

---

[405] Voir article 44 de la Constitution du Bénin.

[406] A. CABANIS, M. L. MICHEL, « Note sur la Constitution béninoise du 2 décembre 1990 », *RJPIC*, 1992/1, p. 29.

[407] Cité G. BADET, *Bénin. Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans de ''Renouveau démocratique''* », AfriMAP et Open Society Initiative for West Africa, 2010, p. 25.

Quant à Philippe Noudjenoume, considérant que la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples fera partie intégrante de la Constitution qui sera adoptée, et relevant que l'alinéa 2 de l'article 13 dispose que *« tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays »*, il soutient que les dispositions de limitation d'âge proposées pour accéder à la magistrature suprême devraient être considérées comme contraires à la Constitution[408].

On sait quand même que le grand âge, à l'instar de l'immaturité juvénile, peut fragiliser la faculté d'exercer pleinement le pouvoir conféré par l'électorat. En particulier, il peut être cité l'exemple de l'élection présidentielle de 1996 lors de laquelle la Cour constitutionnelle béninoise a procédé, conformément à l'article 44 de la Constitution, à la désignation de trois médecins assermentés par la décision EL-P-96001 du 29 janvier 1996. Ce collège de médecins était composé d'un médecin interniste, d'un médecin cardiologue, d'un médecin psychiatre, chacun avec un suppléant. Le rapport du collège de médecins sur l'état complet du bien-être physique et mental des candidats a été adressé directement à la Cour qui a ensuite notifié à la Commission électorale nationale autonome (CENA) sa décision sur l'état de bien-être des candidats. Toujours rattrapé par les souvenirs d'un passé politique chaotique, le constituant béninois s'est livré à une longue litanie de conditions en s'entourant de précautions supplémentaires permettant de borner l'âge maximum pour l'éligibilité et de fixer les modalités de certification de la santé physique et mentale du candidat[409].

---

[408] Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin. Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 226-227.

[409] Au Sénégal, les acteurs politiques et les spécialistes de la santé, en l'absence de disposition juridique tant au plan constitutionnel qu'au plan législatif, participent au débat sur la sénilité du chef de l'Etat, Me Abdoulaye Wade, présentement nonagénaire. Dans sa lettre destinée au Président du Conseil constitutionnel, Mame Marie Faye (Ophtalmologue) aurait assumé que *« le chef de l'Etat est atteint à ce jour de deux maladies visibles et évidentes que je qualifierai de A et B, d'une troisième maladie que je qualifierai de maladie C, qui fait l'objet de très fortes présomptions, mais que le comportement au quotidien du Président de la République ne fait que confirmer aux yeux des personnes averties, mais aussi profanes. Enfin une maladie D, elle aussi objet de certaines présomptions et dont les conséquences pourraient très bien être parties intégrantes de l'état de dégradation avancée de la santé du Président de la République. »*. G. N. DIOP, « Santé du président : Réserves de médecins autour du diagnostic du Dr Mame Marie Faye » (www.walf.sn/politique/suite.php? rub=2&idart=69168, consulté le 18/02/2011).

Il convient de noter que le détail du texte présente l'avantage de décourager l'intervention récurrente d'une majorité partisante à l'Assemblée nationale dont la physionomie est tributaire des aléas électoraux.

D'autre part, par une sorte de réminiscence du suffrage capacitaire, la Constitution du Sénégal exige davantage que le candidat soit fonctionnellement lettré. Ainsi, il est attendu de tout candidat à la présidence de la République qu'il sache écrire, lire et parler couramment la langue officielle[410].

En matière d'élection législative, des conditions spécifiques sont fixées par rapport à l'âge, la résidence ou la nationalité.

Au Bénin, les dispositions législatives énoncent que *« nul ne peut être candidat s'il n'est âgé de vingt-cinq (25) ans au moins dans l'année du scrutin, si Béninois de naissance, il n'est domicilié depuis un (01) an au moins en République du Bénin et si, étranger naturalisé Béninois, il n'est domicilié au Bénin et n'y vit sans interruption depuis dix (10) ans au moins »*[411]. A la différence de certains Etats, la condition de résidence ne saurait y être interprétée comme un motif inavoué d'exclure certains candidats parfois contraint à l'exil sous la menace du régime en place. Du moins si l'on en juge à l'interprétation restrictive de l'expression *« au moment »* par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle reprise du législateur. Le moment des élections durant lequel le candidat doit résider sur le territoire de la République du Bénin correspond à la période allant de l'installation de la Commission électorale nationale autonome à la proclamation des résultats définitifs du scrutin[412].

Au Sénégal, le législateur dispose que nul ne peut être élu à l'Assemblée nationale s'il n'est pas âgé de vingt-cinq (25) ans révolus à la date des élections »[413]. Il ajoute : « Les étrangers naturalisés ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de dix (10) ans à compter de la date du décret de naturalisation et sous réserve qu'ils ne conservent pas une autre nationalité.

[410] L'article 28 de la Constitution du Sénégal.
[411] L'alinéa 1er de l'article 11de la loi électorale du Bénin.
[412] Voir décision DCC 05-069 du 27 juillet 2005.
[413] L'article LO. 150 du code électoral du Sénégal (article LO. 154 du nouveau code électoral)

Les femmes qui ont acquis la nationalité sénégalaise par mariage ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de dix (10) ans à compter de la date à laquelle cette acquisition ne peut plus faire l'objet d'opposition. La loi fixe les cas dans lesquels cette incapacité peut être réduite en fonction des titres et circonstances dont les personnes visées aux deux alinéas précédents pourraient se prévaloir[414].

B. Les formalités relatives à l'éligibilité

A des fins d'officialisation des candidatures[415], la loi peut prévoir que des formalités soient accomplies suivant des formes et des délais précis et, peut-être même, avec le dépôt de la caution d'un montant déterminé. Ces règles clarifient la situation du candidat et attestent son éligibilité.

Par la déclaration de candidature, il est déterminé l'état de citoyenneté du candidat par diverses mentions : les prénoms, le nom, la date et le lieu de naissance, la filiation, la nationalité et la jouissance de ses droits civils et politiques conformément aux dispositions en vigueur. Le candidat est soumis à une déclaration formelle accompagnée de pièces justificatives. Les pièces en question sont globalement les mêmes dans tous les Etats qui acceptent des principes libéraux, à savoir la nationalité, la condition d'âge, la résidence et la jouissance des droits civils et politiques. Il s'agit généralement, pour le candidat de produire notamment un certificat de nationalité, un extrait d'acte de naissance et un bulletin n° 3 du casier judiciaire, un certificat de résidence, une photo d'identité, etc. Par exemple, la loi électorale du Bénin, portant règles particulières pour l'élection du président de la République dispose : *« Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque candidat ou liste de candidats aux élections du président de la République, des membres de l'Assemblée*

[414] L'article LO. 151 du code électoral du Sénégal (article LO. 155 du nouveau code électoral).
[415] En France, les candidatures multiples sont interdites depuis 1889 à la suite de l'affaire Boulanger. Grâce à elles, un individu pouvait se faire plébisciter en présentant sa candidature dans plusieurs circonscriptions. Le poids considérable que ces investitures lui donnaient au Parlement pouvait constituer l'amorce d'un pouvoir personnel.

nationale… »[416] ; *« La déclaration de candidature doit comporter les nom, prénoms, profession, date et lieu de naissance et adresse complète du ou des candidats. »*[417].

Des dispositions similaires existent respectivement pour les élections présidentielle et législative en droit sénégalais[418] et en droit malien[419].

La date de dépôt fait également l'objet d'une réglementation. Elle est fixée au Sénégal comme suit : *« Les candidatures sont déposées au greffe du Conseil constitutionnel, trente jours francs au moins et soixante jours francs au plus avant le premier tour du scrutin. Toutefois, en cas de décès d'un candidat, le dépôt de nouvelles candidatures est possible à tout moment et jusqu'à la veille du scrutin. Dans ce cas, les élections sont reportées à une nouvelle date par le Conseil constitutionnel. »*[420]. Pour les élections des députés au Bénin, au Mali et au Sénégal, le délai de dépôt est respectivement arrêté *« au plus tard trente (30) jours avant l'ouverture de la campagne électorale »*[421], *« au plus tard le quarante cinquième (45^{e}) jour précédant le scrutin »*[422] et à *« soixante 60 jours au moins avant la date du scrutin »*[423].

D'autres formalités de recevabilité sont imposées pour la présentation de la candidature. Il en est ainsi de *l'investiture du candidat* (déclaration ou parrainage) requis pour les candidats présentés par un parti politique ou une coalition de partis politiques. La mesure de publicité est accomplie tantôt par une formalité simple de déclaration de candidature tantôt par une formalité solennelle de présentation de candidature.

[416] L'article 31 de la loi électorale du Bénin.
[417] L'alinéa 1er de l'article 34 de la loi électorale du Bénin.
[418] Voir les articles LO. 111 et L. 165 du code électoral du Sénégal (articles LO. 115 et LO. 169 du nouveau code électoral).
[419] Les articles 147 et 160 de la loi électorale du Mali.
[420] L'article 29 de la Constitution du Sénégal.
[421] Article 29 de la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du 21 décembre 2010 au Bénin.
[422] Article 160 de la loi électorale du Mali.
[423] Article L. 168 du code électoral du Sénégal. Le nouveau code augmente le délai à soixante (70) jours au moins avant la date du scrutin (voir l'alinéa 1er de l'article L. 172).

Le pouvoir d'investiture étant considéré comme un attribut des partis politiques ou du moins des groupements politiques, il leur est reconnu le privilège de soumettre des candidats au choix des électeurs et d'en assurer l'intégrité du suffrage. Dans ce sens, le législateur malien dispose : *« Les partis concourent à l'expression du suffrage et assurent par cette voie une fonction électorale. Cette fonction s'étend à la révision des listes électorales, à la sélection des candidats à l'élection, à la présentation des candidats, à la formation de l'électorat, à la campagne électorale, au suivi des élections, à la participation, au dépouillement et à la publication des résultats. »*[424]. Au Sénégal, la Constitution dispose que *« toute candidature, pour être recevable, doit être présentée par un parti politique ou une coalition de partis politiques légalement constitué ou être accompagnée de la signature d'électeurs représentant au moins dix mille inscrits domiciliés dans six régions à raison de cinq cents au moins par région »*[425]. Ainsi, le Conseil constitutionnel se montre assez regardant sur le respect de la formalité d'investiture en tant que condition de recevabilité de la candidature à l'élection présidentielle. Dans la décision n° 1/93 concernant l'affaire 1/E/93 du 22 janvier 1993 relative à la publication de la liste des candidats à la présidentielle, le Conseil, en l'absence de toute mention que le candidat a reçu *l'investiture* du Rassemblement Bokk Yaakaar incluant notamment les partis And Jëf/PADS, le MSU, le PPS, l'UDF/mboolomi'', rejette la déclaration de candidature additive de Landing Savané aux termes de laquelle sa candidature est devenue la candidature dudit rassemblement[426].

---

[424] Article 37 de la loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques.

[425] Article 29 de la Constitution du Sénégal.

[426] On peut aussi faire allusion à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Mali déclarant invalide la liste des candidats présentés au titre du Rassemblement pour la Démocratie et le Travail (RDT). En l'espèce, ce parti a, avant la date de dépôt des candidatures de la circonscription de Mopti en son nom, saisi la Commission électorale nationale indépendante (CENI) chargée de recevoir les dossiers de candidatures pour lui signifier qu'il ne présentait pas de candidats à l'élection des députés du 20 juillet 1997. En dépit de cette manifestation de volonté, la CENI a reçu et enregistré une liste de candidatures au nom du RDT en méconnaissant les règles de l'article 57 de la loi électorale ici rappelée par la Cour : *« … si une personne peut se présenter à une élection à titre de candidat indépendant, elle ne peut le faire au titre d'un parti politique qu'avec l'aval et la présentation de celui-ci »* (CC- EL 97-048 du 28 juin 1997). En outre, la Cour du Mali déclare les listes de candidature du RDP pour les élections législatives du 20 juillet et 3 août 1997 invalides au motif que, aux termes de l'article 57 de la loi n° 97-008 du 14 Janvier 1997 portant loi électorale la faculté de présenter des candidats aux élections reconnue aux partis politiques doit s'exercer dans le respect des lois et des statuts et règlements des partis. Voir arrêt CC-EL 97-052 du 28 juin 1997.

Au Mali, c'est le projet de loi portant code électoral adopté le 27 septembre 1996 qui anime le débat sur la question du parrainage à l'élection présidentielle. La Cour considère que *«exiger la signature de cinquante élus locaux dans chaque région peut revenir dans certaines conditions et dans certaines régions à limiter le nombre de candidat à la Présidence de la République, ce qui serait manifestement contraire au principe de valeur constitutionnelle de la liberté des candidatures qui serait soumise à l'appréciation des partis politiques »*[427].

Par suite, le législateur malien assouplit la condition de soutien en disposant que chaque déclaration doit recueillir la signature légalisée d'au moins dix (10) députés ou cinq (5) élus communaux dans chacune des Régions et du District de Bamako. Un élu ne peut soutenir plus d'un candidat[428].

Cependant, l'authentification des signataires reste une prérogative de l'autorité administrative et n'est pas par conséquent démocratiquement vérifiable. Seuls sont ainsi pris en compte les citoyens inscrits sur le fichier administratif.

Par ce procédé, le Conseil constitutionnel du Sénégal a pu rejeter les candidatures indépendantes à l'élection présidentielle du 26 février 2012 de Kéba Keinde, Youssou Ndour et Abdourahmane Sarr[429].

Il faut noter qu'il y a un précédent à ces cas. En effet, auparavant, ce Conseil a eu à réserver le même sort à Yéro Fall par la décision n° 95/2007 rendue dans l'affaire 1/E/2007 du 26 janvier 2007 en se fondant sur le fait que *« il résulte des vérifications auxquelles il a été procédé conformément aux dispositions de l'article LO. 116 du Code électoral, que Yoro Fall a produit une liste de 10 000 électeurs appuyant sa candidature dont seuls 8715 ont pu être identifiés et leurs signatures validées… ».*

[427] Voir arrêt CC n° 96-003 du 25 octobre 1996.
[428] Voir l'article 147 de la loi électorale du Mali.
[429] Décision du conseil constitutionnel du 27 janvier 2012.

Sur un autre registre, le débat sur le système des élections primaires est bien posé par Pierre Esplugas qui estime que son instauration présente pour la vie politique des intérêts manifestes[430]. Les élections primaires sont destinées à donner la parole aux électeurs pour désigner un candidat, alors que le plus souvent ce sont les notables des instances dirigeantes du parti qui s'arrogent ce droit au détriment des militants actifs. Pour cette raison, il importe de recourir à des élections qui seraient le seul moyen d'assurer la démocratie au sein des partis. Elles tendraient à appliquer les principes inspirés des dispositions selon lesquelles les partis et groupements politiques doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie[431].

Le degré de difficultés que doit affronter un projet de texte intéressant les élections primaires pour désigner les candidats du parti à l'élection devrait toutefois satisfaire à des exigences constitutionnelles. L'élection primaire devrait tout d'abord être conforme au principe d'égalité en concernant tous les partis et offrant la possibilité à tous les citoyens de voter. La question est en revanche davantage discutée au regard du principe du secret posé par la Constitution. On peut supposer que les primaires seraient contraires à ce principe car elles indiquent la préférence politique des électeurs.

Néanmoins, cette réserve peut être levée dès l'instant que ces élections sont ouvertes à tous. La solution d'élections primaires ouvertes permet de surmonter l'obstacle constitutionnel puisqu'elle permet de ne pas préjudicier l'opinion politique des électeurs. Elle présente toutefois le risque d'un détournement de procédure si de trop nombreux électeurs proches de formations adverses participent au scrutin. Le propos humoristique de Georges Vedel sur le cas de la France s'applique parfaitement au contexte de nos pays : *« Vouloir faire des primaires en France, c'est comme faire avaler un beefsteak à un ruminant ; son estomac n'est pas fait pour cela. »*[432].

---

[430] Pierre Esplugas souligne que c'est d'ailleurs afin de conserver toute légitimité à l'opération électorale que la quasi-totalité des Etats-Unis organisent des élections primaires fermés ; seul l'Etat du Wisconsin met en place des primaires entièrement ouvertes. P. ESPLUGAS, « Le système des élections primaires est-il transposable à l'élection présidentielle française ? », *RFDC*, n° 25, 1996, note bas de page n° 19, p. 24.

[431] Article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

[432] Entretien du 21 novembre 1994 à ''France 2'', Propos rapportés par P. ESPLUGAS, « Le système des élections primaires est-il transposable à l'élection présidentielle française ? », *op. cit.*, p. 34.

Pour autant, les candidatures indépendantes n'ont pas toujours la faveur des lois électorales. Cette aversion serait certainement liée au souci de maîtriser l'inflation de candidatures indépendantes arborées par des barons locaux symbolisant souvent les démons de la division sociale ou sectaire, voire régionaliste.

Les Constitutions ont essayé de circonscrire une telle situation. En rapport avec les élections législatives, le législateur sénégalais prévoit que toutes personnes indépendantes peuvent présenter des listes de candidats *« au plan national »,* sous réserve de se conformer à l'article 4 de la Constitution et à la condition de pouvoir recueillir la signature de 10 000 électeurs inscrits domiciliés dans 6 régions à raison de 500 au moins par région » [433]. Ainsi, pour les candidats potentiels dépourvus d'une assise politique effective au plan national, cette condition difficile à satisfaire qui est l'obtention des parrainages n'exclut pas les contraintes financières liées à la caution *censitaire* à nécessairement surmonter.

Au Bénin, la fixation du cautionnement est du ressort du législateur. Selon la loi électorale, dans les deux jours qui suivent la déclaration, le candidat devra verser auprès du Directeur du Trésor ou auprès d'un receveur-percepteur du Trésor qui transmettra au premier, un cautionnement de quinze millions (15.000.000)[434]. Egalement pour l'élection des députés, les partis politiques ou groupes de partis, dans les mêmes conditions, devront verser un cautionnement fixé à cent mille (100 000) francs par candidat titulaire[435].

Pour sa part, loi malienne mentionne que le mandataire de chaque candidat ou liste de candidats doit verser, dans les quarante huit heures qui suivent la déclaration de candidature, entre les mains du receveur du Trésor, une participation non remboursable aux frais électoraux dont le montant, à l'exception de l'élection présidentielle, est fixé par décret pris en Conseil des Ministres[436].

---

[433] L'alinéa 2 de l'article L.141 du code électoral du Sénégal (article L. 145 du nouveau code électoral).
[434] Voir l'article 12 de la loi portant règles particulières pour l'élection du Président de la République du Bénin.
[435] Voir l'article 34 de la loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.
[436] Voir l'article 78 de la loi électorale du Mali.

Dans le cas du Sénégal, il est précisé que les candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives sont astreints au dépôt d'un cautionnement à verser au Trésor public et dont le montant est fixé par arrêté du Ministre de l'Intérieur[437]. L'arrêté à cet effet est pris après avis (non obligatoire) d'une commission ainsi composée : le Ministre de l'Intérieur ou son représentant (Président), le représentant du Ministre chargé des Finances, le représentant de chacun des partis politiques légalement constitués, le représentant de chacun des candidats indépendants engagés dans la compétition électorale et le représentant de l'organisme professionnel des imprimeurs désignés par le Ministre de l'Intérieur.

Le montant de la caution exigé est en principe remboursable à tout intéressé qui réussit à franchir un certain seuil de représentativité sous certaines conditions fixées par la loi électorale. Au Bénin, le législateur accorde le bénéfice du remboursement du cautionnement au candidat à l'élection présidentielle s'il a au moins 10% des suffrages exprimés au premier tour [438] et aux partis politiques ou groupe de partis dont les listes aux élections législatives recueillent 10% au moins des suffrages exprimés sur l'ensemble du territoire national [439]. Le législateur sénégalais prévoit que le cautionnement est remboursable dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation définitive des résultats dans le cas où le candidat obtient au moins 5% de suffrages exprimés pour l'élection présidentielle, et, dans les mêmes conditions, à la liste de candidats ayant obtenu au moins un (01) élu à l'Assemblée nationale[440]. Dans le cas du Mali, aux termes de la loi électorale, le montant du cautionnement est remboursable *« à 50 % »* pour le candidat à l'élection présidentielle ayant obtenu 5 % au moins des suffrages exprimés lors du premier tour[441].

[437] Voir l'article LO. 113 et L. 167 du code électoral du Sénégal (articles LO. 117 et L. 171 nouveau code électoral du Sénégal).
[438] Voir l'article 12 de la loi portant règles particulières pour l'élection du Président de la République du Bénin.
[439] Voir l'article 34 L'article 34 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.
[440] Voir les articles LO. 113 et L. 117 du code électoral du Sénégal.
[441] Voir l'article 148 de la loi électorale du Mali. Mais, le désistement après la délivrance du récépissé définitif ne saurait autoriser le remboursement des frais de participation. La Cour constitutionnelle du Mali juge que le requérant, en l'occurrence Maître Idrissa Traoré, n'est pas fondé à réclamer le remboursement du montant de la caution versé lors de la candidature à l'élection présidentielle pour cause

Dans tous ces cas, même si *le seuil financier* vise légitimement à éviter la prolifération des candidatures fantaisistes ou la participation de partis véritablement marginaux, il est le plus souvent fixé pour contenir la liberté de participation des certains courants politiques minoritaires ou de personnalités indépendantes. Le caractère politiquement marqué de cette disposition peut expliquer, dans le cas du Sénégal, le renvoi, pour la fixation du montant, à un simple arrêté du Ministre de l'Intérieur souvent fatal à certains candidats[442].

A propos de la désignation de l'organe compétent pour recevoir les candidatures, le législateur béninois, *« condamné à faire figure d'exception »*[443], ordonne que la déclaration de candidature à l'élection présidentielle est déposée, trente (30) jours avant la date fixée pour le démarrage de la campagne électorale, à la Commission électorale nationale autonome ou à l'un de ses démembrements pour la transmission sans délai à la Commission électorale nationale autonome [444]. Pour l'élection des députés, il s'est montré très catégorique sur cette condition en précisant que cette déclaration est enregistrée soit par la Commission électorale nationale autonome soit par une Commission électorale départementale, *« à l'exclusion de toute autre autorité*[445]. Au Mali, la déclaration de candidature à l'élection présidentielle est adressée, à titre personnel, au Président de la Cour constitutionnelle et celle relative aux élections législatives, déposée par le candidat ou le mandataire du parti, du groupement de partis ou du candidat indépendant au niveau du représentant de l'Etat dans le cercle ou le District de Bamako, au plus tard le 45^{e} jour précédant le scrutin, doit parvenir au Ministère chargé de l'Administration territoriale au plus tard le 40^{e} jour précédant le scrutin lequel doit transmettre les dossiers à la Cour constitutionnelle[446].

---

de désistement de candidature et d'annulation par la Cour des suffrages exprimés au nom d'un candidat. Voir arrêt CC-EP 97-056 du 2 juillet 1997.

[442] L'arrêté du ministre de l'Intérieur fixe la caution à 65 000 000 FCFA pour la candidature à l'élection présidentielle du 26 février 2012.

[443]Avant-propos de Jean du Bois de Gaudusson, F. J. AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de Droit en Afrique …, op. cit.,* p. 13.

[444] L'alinéa premier de l'article 33 de la loi électorale du Bénin

[445] L'alinéa 2 de l'article 29 de la loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.

[446] Voir successivement les articles 145 et 160 de loi électorale du Mali.

Enfin, la parité vient de devenir, elle aussi, une formalité substantielle de recevabilité de la déclaration des candidatures aux élections politiques du Sénégal.

La nouvelle disposition semble satisfaire une certaine doctrine. Dans ce sens, Fatou Kiné Camara écrit : *« Si le principe des quotas a comme source le besoin de remédier à des discriminations, celui de la parité est tout autre. La parité découle d'une philosophie qui met la prise en compte du genre au cœur de ses aspirations. Car la parité est la mise en œuvre de l'idée que les hommes et les femmes doivent participer de manière égalitaire aux prises de décision. »*[447].

Pour renforcer l'argumentaire, l'auteur part du fait que l'Assemblée nationale du Sénégal ne compte que 32 femmes sur un total de 150 députés , soit 21,3% - il y en avait 24 sur un total de 120 députés dans la législature précédente, soit une représentation féminine de 20% - et, avec un progrès de 1,3%, il est clair que, sans mesure contraignante pour imposer aux partis politiques la parité, cet objectif ne sera atteint que dans 120 ans à raison d'une élection tous les cinq ans et d'une progression de 1,3% du nombre de femmes par élection. Pourtant, les statistiques d'une étude réalisée en 2000 montrent que les femmes représentent, au Sénégal, 51% de l'électorat et sont majoritaires dans 9 des 10 régions que compte le pays, ainsi que dans 24 départements sur 31[448]. A juste raison, le Gouvernement note : *« Malgré d'évidents progrès législatifs, marqués notamment par la Constitution du 22 janvier 2001 dont l'article 7 alinéa 5 dispose que " la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et aux fonctions " ; les femmes restent encore minoritaires parmi les élus et leur participation à la prise de décision politique est loin de correspondre à leur contribution effective à la société et à la vie politique. Aussi, est-il apparu nécessaire de prendre des mesures concrètes à même de corriger rapidement cette sous représentation en assurant l'égalité absolue des candidatures des hommes et des femmes dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives. »*[449].

---

[447] F. K. CAMARA, « La parité au Sénégal entre modèle autochtone et modèle importé », *Revue internationale de droit africain*, n° 80, EDJA, janvier-mars 2009, p. 65.
[448] A. D. DIOP, « Femmes, enjeu électoral : des chiffres qui parlent », Dakar, IAD, p. 5.
[449]Voir l'exposé des motifs de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme. D'ailleurs, les alinéas 3 et 4 de l'article L. 145l du nouveau code électoral dispose : *« En tout état*

Néanmoins, certains opinent l'idée qu'une telle réforme est critiquable. Elle suppose que les femmes ne seraient pas en mesure de se faire élire par leur seule capacité ; alors qu'il est du charme électoral de laisser l'électeur libre de choisir les meilleurs pour le représenter, sans considération de sexe[450].

En France, il est d'ailleurs reproché à l'idée de parité de mettre à mal l'universalisme, principe fondateur de la démocratie. Celle-ci ne connaîtrait que le citoyen, c'est-à-dire un individu abstrait, dont on ne pourrait mentionner ni le sexe, ni la race, ni la religion, ni l'intelligence. Dans cette logique, si l'on prenait en compte un critère quel qu'il soit pour sélectionner des représentants, cela reviendrait à rompre avec la règle de stricte égalité qui doit régner entre les citoyens. A cet argument, les paritaires répondent qu'un tel universalisme n'est pas neutre. Ils estiment qu'il s'agit d'un universalisme masculin, au nom duquel, on a refusé les droits de vote et d'éligibilité aux femmes. Les anti-paritaires redoutent une revendication du *différentialisme*. Selon eux, si l'on accepte de concrétiser l'idée de parité ou de quotas, d'autres catégories, définies selon leur race, leur âge, leur religion ou leur affinité sexuelle s'empressent de réclamer les mêmes droits [451]. Au demeurant, le principe de l'unicité du corps politique entend protéger la dimension de l'indivisibilité du peuple composé de « *citoyens interchangeables* », selon le propos de Jean Boulouis[452].

Au départ, des esprits bienveillants ont tenté de réaliser la réforme par voie législative. Le juge constitutionnel tempère les prétentions en estimant que toute distinction entre les candidats en raison de leur sexe est contraire au principe d'*égalité devant la loi* et se révèle par conséquent inconstitutionnelle. Sur le fond, l'institution de *« quotas par sexe »* est donc contraire à la Constitution.

---

de cause, la parité homme-femme s'applique à toutes les listes. Les listes de candidatures, titulaires comme suppléants, doivent être de sexe différent. Lorsque le nombre de membres est impair, la parité s'applique au nombre pair immédiatement inférieur. Dans le cas où un seul député est à élire dans ce département, le titulaire et le suppléant doivent être de sexe différent. ».

[450] Entre autres, voir M. VERDUSSEN, « La participation des femmes aux élections en Belgique », *RFDC*, n° 36, 1998, pp. 799-809 ; F. GASPARD, « La parité, pourquoi pas ? », *Pouvoirs*, n° 82, 1997, p. 125.

[451] Voir J. MOSSUZ-LAVAU, « Citoyenneté et parité », *in* B. BADIE, P. PERRINEAU, *Le citoyen, op. cit.*, pp. 253-266.

[452] Cité par L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 519.

Le principe d'indivisibilité de la République, en combinaison avec le principe d'égalité, commande l'unicité du peuple et interdit par là même toute différenciation entre citoyens constituant un même peuple. De cette unicité du peuple, il est tiré le principe de l'unicité du corps politique. Celle-ci ouvre le droit de vote et d'éligibilité dans les conditions identiques pour tous les citoyens et s'oppose à toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles en raison du principe d'égalité des citoyens. En conséquence, les partisans du quota par sexe ont reconsidéré leur approche pour que le principe de la parité entre les hommes et les femmes soit inscrit dans la Constitution. Comme en France[453], il a fallu initier une révision de la Constitution du Sénégal pour rendre possible l'adoption d'une loi instituant la parité[454].

A cela s'ajoutent des restrictions légales agissant soit sur l'élection soit sur l'exercice du mandat représentatif.

Paragraphe 2. Les restrictions à l'éligibilité

Les constituants définissent des restrictions particulières en termes d'inéligibilités et d'incompatibilités.

En ce qui concerne l'inéligibilité, il est possible de retenir, entre autres, la définition de Serge Guinchard et Gabriel Montagnier la considérant comme une *« situation qui entraine l'incapacité d'être élu »*[455] ou celle de Thierry Débard

[453] Dans sa décision 82-146 du 19 novembre 1982, le Conseil constitutionnel français avait censuré les dispositions d'une loi qui, dans le but louable d'améliorer la représentation féminine dans les conseils municipaux, avait prévu que, dans les communes de plus de 3500 habitants, *« les listes de candidats ne peuvent comporter plus de 75% de personnes du même sexe »*. Le conseil avait fondé sa décision sur la *« qualité de citoyen »* telle quelle découle des articles 3 de la Constitution et 6 de la Déclaration de 1789. Cette interdiction de « quotas par sexe » s'applique aussi à l'institution de la parité entre hommes et femmes pour les candidatures aux élections régionales (Décision 98-407 du 14 janvier 1999, *Election des conseillers régionaux*). Il a fallu donc réviser la Constitution (loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999) pour permettre l'adoption d'une loi instituant la parité hommes-femmes pour les principales élections politiques. Auparavant, par la décision « Statut de la Corse » du 9 mai 1991, le Conseil a fait un apport notable sur la question en considérant que la Constitution ne connaît que *« le peuple français composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion »*.

[454] L'alinéa 5 de l'article 7 de la Constitution du 22 janvier 2001 dispose que *« la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et aux fonctions »*.

[455] S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, *Lexique des termes juridiques, op. cit.*, p. 291.

l'analysant comme la *« situation d'une personne qui ne peut être élue, soit parce qu'elle ne remplit pas les conditions générales de l'électorat soit, parce qu'ayant la capacité électorale, elle ne remplit pas celles qui lui permettraient d'être candidate »*[456]. Quant à l'incompatibilité, elle peut s'opposer à ce que l'élu exerce son mandat. En l'espèce, aucun empêchement légal n'existe à sa candidature mais, s'il est élu, ses fonctions électives ne sont pas conciliables avec des activités qu'il exerce. Mettant cette idée à son crédit, Maligner Bernard s'est fondé à écrire : *« L'incompatibilité est sans doute une incapacité juridique. Mais ce n'est pas une incapacité aussi lourde que l'inéligibilité. En effet, alors que cette dernière est une inaptitude légale à acquérir un mandat électif, l'incompatibilité n'interdit pas d'acquérir un mandat électif, pas plus que de se porter candidat à l'élection. »*[457].

Pour mieux faire distinguer les deux notions, Saïdou Nourou Tall fait remarquer que *« l'incompatibilité n'empêche pas d'être valablement élu mais oblige l'élu à choisir entre son mandat (…) et la fonction que la loi déclare incompatible »*[458].

Ainsi, il sera examiné, d'une part, les inéligibilités (A) et, d'autre part, les incompatibilités (B).

A. <u>Les inéligibilités</u>

Concernant les élections nationales, l'éligibilité n'est pas admise sans la réunion des conditions applicables à l'électorat. Les législateurs respectifs prévoient des dispositions en rapport avec les considérations constitutionnelles. Dans ce sens, il est disposé dans la Constitution du Sénégal, tout comme dans celle du Mali, qu'une loi organique fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités[459].

---

[456] Th. DEBARD, *Dictionnaire de droit constitutionnel, op. cit.,* p. 226.
[457] B. MALIGNER, *Droit électoral, op. cit.*, p. 213.
[458] S. N. TALL, « Le statut des députés au Sénégal », *Revue internationale du droit africain*, n° 57, EDJA, avril-juin 2003, p. 61.
[459] L'alinéa 1er de l'article 63 de la Constitution du Mali et l'alinéa 3 de l'article 60 de la Constitution du Sénégal.

La Constitution du Bénin se montre, cette fois-ci, moins orthodoxe en renvoyant à une loi simple, donc plus facilement révisable. Par contre, le législateur malien déclare que les personnes privées du droit de vote sont inéligibles et que celles dont la privation de ce droit est temporaire restent inéligibles pour une période double de celle pendant laquelle elles ne peuvent être inscrites sur une liste électorale[460].

En outre, sont déclarés inéligibles les personnes privées par décisions judiciaires de leur droit d'éligibilité ainsi que les condamnés pour faits de corruption électorales pendant une durée de deux (02) années[461].

Au Sénégal, la disposition englobante en vertu de laquelle *« tout sénégalais peut faire acte de candidature et être élu sous réserve des conditions d'âge et des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi »*[462] est suivie plus loin par une autre disposition énumérative déclarant inéligibles les personnes condamnées lorsque la condamnation comporte la déchéance de leurs droits civils et politiques, les personnes privées par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité en application des lois en vigueur, les personnes pourvues d'un conseil judiciaire et les individus condamnés lorsque leur condamnation empêche d'une manière définitive leur inscription sur une liste électorale.

De même, sont inéligibles les individus dont la condamnation empêche temporairement l'inscription sur une liste électorale. Tout comme, sont inéligibles pendant une période double de celle durant laquelle ils ne peuvent être inscrits sur la liste électorale. Sont, en outre, inéligibles les individus privés par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité en application des lois qui autorisent cette privation et les personnes placées sous protection de justice ou pourvues d'un tuteur ou d'un curateur[463].

[460] Voir l'article 63 de la loi électorale du Mali.
[461] Voir l'article 65 de la loi électorale du Mali.
[462] Voir l'article L. 55 du code électoral du Sénégal.
[463] Voir l'article LO. 152 du code électoral du Sénégal (article LO. 156 du nouveau code électoral).

S'agissant de l'éligibilité aux élections législatives, les restrictions statutaires sont particulièrement frappantes. La nécessité de protéger des agents assermentés dont la neutralité politique est un gage certain pour la transparence et la sérénité de la compétition électorale en fournit la preuve. Au Bénin, la loi définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale précise que *« à moins de démissionner de ses fonctions douze (12) mois au moins avant la date du scrutin, nul ne peut être candidat dans une circonscription électorale dont le territoire comprend ou est compris dans une circonscription administrative où il exerce une fonction de commandement (préfet, secrétaire général de préfecture ou de mairie) »*[464]. En l'occurrence, sont visés ici les fonctionnaires d'autorité inéligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions. Cette disposition amène à établir une distinction entre l'inéligibilité relative en tant que situation qui rend inéligible dans certaines circonscriptions seulement et l'inéligibilité absolue en tant que situation qui rend inéligible dans toutes les circonscriptions électorales.

Egalement au Sénégal, sont frappés d'une inéligibilité conditionnelle certains fonctionnaires d'autorité expressément énumérés ici par la loi électorale : *« Les inspecteurs généraux d'Etat nommés dans le corps et les agents de l'Etat délégués dans les fonctions d'inspecteur général d'Etat sont inéligibles. Toutefois, cette inéligibilité cesse en cas de sortie définitive du corps. Sont également inéligibles pendant la durée de leur fonction et durant les six (06) premiers mois qui suivent la cessation de celle-ci : 1) les gouverneurs de région et leurs adjoints, les préfets et leurs adjoints, les sous-préfets et leurs adjoints ; 2) les magistrats des Cours et Tribunaux ; le Trésorier général. »*[465].

Par ailleurs, le maintien au Sénégal de l'inéligibilité des Secrétaires généraux des ministères, des Directeurs généraux et Directeurs de service nationaux ainsi que les Directeurs des établissements publics ne se justifiant pas, la modification de l'article LO.153 du code électoral s'est avérée nécessaire[466].

[464] L'article 12 de la loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.
[465] L'article LO. 153 du code électoral du Sénégal (article LO. 157 du nouveau code électoral).
[466] JORS, n° 6327 du 19 février 2007, numéro spécial.

Il reste entendu que l'éligibilité des citoyens en activité sous les drapeaux est assujettie à une démission préalable. Au Bénin, la démission est la condition d'éligibilité à la fonction de président de la République ou de celle de député lorsque le candidat relève des forces armées[467]. Dans le même état d'esprit, le législateur malien énonce que *« tout membre des forces armées ou de Sécurité qui désire être candidat aux fonctions de président de la République doit démissionner six mois avant l'ouverture de la campagne »*[468].

Au Mali, cette disposition n'est pas pourtant étendue à la fonction de député. Par contre, la loi électorale béninoise impose seulement la démission préalable à tout membre des Forces Armées ou de sécurité qui désire être candidat aux fonctions de député[469]. On peut remarquer en revanche l'attitude malicieuse du législateur sénégalais qui, au lieu de viser la démission, préfère parler de l'inéligibilité des membres des corps militaires paramilitaires en activité de service et durant les six (06) premiers mois qui suivent la *« cessation »* de leurs fonctions[470]. Dans le cas malien, on peut évoquer l'affaire concernant la candidature du général Amadou Toumani Touré. La Cour constitutionnelle du Mali a eu à rejeter la requête contestant la validité de sa candidature en *« considérant que le général Amadou Toumani Touré ayant été admis à la retraite* [en 2001] est *de manière définitive rendu à la vie civile et n'est plus membre des forces armées » ;* [et] *que le fait pour un militaire à la retraite de conserver son grade et de rester à la disposition du Ministre chargé des Armées pendant une période de cinq (5) ans ne peut signifier que l'intéressé est toujours membre des forces armées .»*[471].

S'agit-il globalement d'une option fondamentale ou d'un simple compromis pour pacifier l'accession au pouvoir d'Etat ? Même si, elle demeure une exception, l'élection du général Amadou Toumani Touré pourrait le faire croire.

---

[467] Voir l'alinéa 3 de l'article 81de la Constitution du Bénin.
[468] L'article 144 de la loi électorale du Mali.
[469] Voir l'article 6 de loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.
[470] Voir l'article L. 56 du code électoral du Sénégal (article L. 60 du nouveau code électoral).
[471] Voir arrêt n° 02-133/E.P du 06 avril 2002.

Malgré tout, il ressort de cette tendance une volonté affirmée de dissimuler la méfiance nourrie à l'égard des forces armées. Ce que confirment très justement les propos suivants : *« Par ailleurs, les lois de la troisième vague n'ont pas complètement fermé aux militaires toute perspective d'entrée en politique […]. Dans la mesure où aucune profession n'est a priori exclue du jeu politique, ces régimes, même s'ils sont soucieux du contrôle politique des armées, n'ont cru devoir s'inspirer de l'ostracisme que la IIIe République française imposait à la ''grande muette'' avec la notion de ''cantonnement juridique''. »*[472].

L'inéligibilité pour cause de limitation des mandats est à prendre en considération dès lors que le candidat a épuisé le nombre de mandats légaux. En l'espèce, les constituants des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone se sont préoccupés de rompre avec les aspirations héritées des modes traditionnels de dévolution monarchique du pouvoir.

De manière affirmative, les dispositions issues du renouveau constitutionnel interdisent généralement le mandat à souhait pour les présidents de la République ; ce qui n'est pas généralement le cas pour le mandat parlementaire pouvant toujours être brigué sans modération.

La Constitution béninoise indique clairement les dispositions suivantes : *« Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels. »*[473].

Dans le même sillage, le constituant malien de 1992 dispose : *« Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois. »*[474].

[472] A. CABANIS, M. L. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague …, op. cit.*, p. 137.
[473] Article 42 de la Constitution du Bénin.
[474] Article 30 de la Constitution du Mali.

Par ailleurs, Simon-Louis Formery, dans son commentaire de l'alinéa 2 de l'article 6 de la Constitution française (introduit par la révision du 23 juillet 2008), émet des réserves sur l'interdiction d'exercer plus de deux mandats consécutifs. Ce faisant, il écrit : « *L'inconvénient d'une telle limitation est de priver le pays d'une personnalité qui serait appréciée des électeurs au point de pouvoir être élue à trois reprises consécutives. C'est également celui de limiter le choix, pourtant en principe souverain, du suffrage universel.* »[475].

Pour autant, la pertinence d'un jugement justifie-t-elle certaines candidatures trop osées ? En effet, à peine une décennie après l'alternance au Sénégal, les envies politiques ont commencé à diluer la normativité de la règle constitutionnelle limitant le nombre de mandats à deux, comme le prévoit la Constitution : *« La durée du mandat du président de la République est de sept ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire. »*[476]. Le débat juridique sur la question pourrait être analysé plus loin. Mais en attendant, on peut quand même noter que relativement à l'histoire constitutionnelle du Sénégal, il faut remonter à la révision constitutionnelle par référendum du 26 février 1970 pour la limitation, pour la première fois, du nombre de mandat présidentiel. Aux termes de l'article 21 de la loi 70-15 du 26 février 1970, il est écrit : *« Le président de la République est élu au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois »*[477].

---

[475] S-L. FORMERY, *La Constitution commentée. Article par article*, Paris, Hachette, 13e édition, 2010-2011, p. 25. L'exemple insolite de la Russie avec Vladimir Poutine - devenant Premier ministre à l'issue de son second mandat comme président est réélu pour un nouveau cycle de mandats - pour montrer que des règles trop rigides risquent parfois d'encourager des stratégies de contournement. Par ailleurs, aux Etats-Unis, il a fallu attendre longtemps pour la constitutionnalisation du principe de la limitation du nombre de mandat. C'est aux termes du 22e amendement, proposé par le congrès le 21 mars 1947 et déclaré ratifié le 1er mars 1951 qu'il a été édicté que nul ne pourra être élu à la présidence plus de deux fois, et quiconque aura rempli la fonction de président, ou agi en tant que président, pendant plus de deux ans d'un mandat pour lequel quelque autre personne était nommée président, ne pourra être élu à la fonction de président plus d'une fois.

[476] Article 27 de la Constitution du Sénégal. Les modifications ultérieures qu'a connues cette disposition démontrent, une fois de plus, l'imbroglio juridique qui caractérise les options politiques fondamentales de la Constitution du 22 janvier 2001.

[477] JORS, n° 4089 du 28 février 1970, pp. 230-232.

Cette disposition sera privée de son second alinéa par la loi n° 76-27 du 6 avril 1976[478] avant d'être réintroduit par la loi n° 91-46 du 6 octobre 1991[479] portant révision de la Constitution énonçant que *« le président de la République est élu au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois. »*.

Il convient de préciser que l'inéligibilité s'analyse comme une limitation à l'exercice d'une liberté électorale. Elle ne se présume pas mais doit plutôt être expressément prévue par un texte interprété de façon restrictive[480].

Ainsi, c'est à bon droit que le Conseil constitutionnel du Sénégal rappelle que *« les règles relatives aux inéligibilités comme celles qui établissent les limitations à la candidature doivent toujours faire l'objet d'une interprétation restrictive, et ne doivent être étendues à des cas non expressément prévus »*[481]. Cette décision est rendue sur saisine du Ministre de l'Intérieur pour le voir statuer sur la recevabilité des candidatures à la députation de deux coalitions de partis politiques dont les filiations des candidats ne figuraient pas sur les listes électorales. En effet, l'article LO. 148 du code électoral en vigueur disposait que *« tout citoyen qui a qualité d'électeur peut être élu à l'Assemblée nationale … »*, sous les seules réserves légales.

Le nouveau code électoral, inspiré par cette a fait évoluer la législation sur ce point ; désormais, l'inscription sur les listes électorales est mentionnée comme une condition pour l'éligibilité *à « l'Assemblée nationale »*[482]. En outre, l'inéligibilité a un caractère personnel en ce sens qu'elle ne saurait s'étendre par exemple au conjoint du candidat.

---

[478] JORS, n° 4485 du 10 avril 1976, p. 544.
[479] JORS, n° 5450 du 7 février 1992, pp. 41-42.
[480] Voir les observations sous décision 73-686/687 du 5 juillet 1973, *Duroure c/ Marin,* p. 259. L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, op. cit.,* p. 259.
[480] J.-C. MASCLET, *Droit électoral, op. cit.,* p. 13
[481] Voir décision n° 33/98, 1/E/98 et 2/E/98, du 9 avril 1998.
[482] Voir l'article LO. 153 du nouveau code électoral.

En tout état de cause, l'inéligibilité fait obstacle à la candidature ; l'autorité administrative a le droit de vérifier l'éligibilité d'un candidat et de rejeter la déclaration d'un candidat inéligible. Mais également, la disparition de la cause de l'inéligibilité au lendemain de l'élection ne saurait entraîner la validation de celle-ci car *nul ne peut exercer un mandat électif s'il n'est pas éligible à la date de l'élection*.

Il s'agit de protéger la liberté de l'électeur au jour du vote. En cas d'élection du candidat, il faut attendre la constatation de l'inéligibilité par le juge pour que celui-ci entraîne cessation du mandat[483]. Tout candidat se trouvant dans l'un des cas d'inéligibilité est déchu de plein droit de son mandat électif et le moyen tiré de l'inéligibilité est d'ordre public. Cette sanction est prévue dans les différentes lois électorales[484]. On peut se référer à la décision EL-95-129 du 17 août 1995 par laquelle la Cour constitutionnelle béninoise fait application des dispositions de l'article 14 de la loi électorale n° 94-015 du 27 janvier 1995. En l'espèce, considérant que la notion de domicile retenue par le législateur coïncide avec celle de *résidence effective* sur le territoire national ; que cette notion comporte un caractère de fixité et de stabilité ; et que les pièces fournies par Monsieur Todan Justin ne satisfait pas à la condition de résidence effective et continue sur le territoire national pendant au moins un (01) an comme l'exige la loi pour être éligible, le juge est fondé à prononcer la déchéance de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale.

B. <u>Les incompatibilités</u>

En principe, une fois régulièrement acquis, le mandat est normalement exercé jusqu'à son terme. Mais, il peut arriver qu'il y ait des obstacles pouvant empêcher l'exercice du mandat électif. Ainsi, sont prohibés, d'une part, le cumul de mandats électifs et, d'autre part, le cumul de mandats avec l'exercice d'une profession ou d'une fonction publique.

---

[483] Voir O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel, op. cit.,* pp. 506-508.
[484] L'article 14 de la loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin ; l'article LO. 154 du code électoral du Sénégal (LO. 158 du nouveau code électoral).

Par définition, les incompatibilités renvoient à des situations ou à des activités publiques ou privées dont le maintien, s'il était toléré, porterait atteinte à l'indépendance de l'élu et, par contrecoup, à celle de l'institution dont il est membre. L'élu doit donc exercer un choix : ou bien il renonce à la situation ou à l'activité incompatible, ou bien il renonce au mandat que le suffrage lui a conféré. Des conflits pouvant apparaître entre les intérêts divers dont il a la charge, il est préférable qu'il choisisse d'emblée pour se consacrer à la défense de certains seulement. Ainsi, Olivier Duhamel et Yves Mény écrivent : *« Afin de sauvegarder l'indépendance des élus à l'égard des pouvoirs publics comme des puissances privées, le mandat parlementaire est incompatible avec un certain nombre d'autres mandats, de fonctions publiques et d'activités privées. »* [485]. En clair, l'incompatibilité est constitutive d'un empêchement juridique qui s'oppose finalement à la conservation d'un mandat électif. Mais, celui-ci peut fort bien être exercé si le titulaire accepte de renoncer aux fonctions incompatibles. Autrement dit, *« l'incompatibilité est une interdiction de cumuler deux activités. Elle oblige un responsable politique à opérer un choix entre les fonctions auxquelles il vient d'accéder et des responsabilités qu'il exerçait antérieurement. Elle est instituée par référence au principe de la séparation des pouvoirs, et notamment dans le but d'assurer l'indépendance dudit responsable ou de lui permettre de se consacrer pleinement à sa mission. Elle doit être établie par un texte et interprétée strictement. »*[486]. Cela signifie que le régime d'incompatibilités protège l'intérêt général et renforce l'éthique du mandat parlementaire. Toutefois, la compatibilité relative entre le mandat parlementaire et les fonctions privées est consacrée pour éviter une professionnalisation de la fonction politique. Par exemple, le législateur sénégalais retient que *« l'exercice de toute fonction publique non élective est incompatible avec le mandat de député ». […] L'exercice de fonctions confiées par un Etat étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds est également incompatible avec le mandat de député. Toutefois, les membres du personnel enseignant de l'enseignement supérieur sont exceptés des dispositions des deux (02) premiers alinéas du présent article. »*[487].

[485] O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel, … op. cit.*, p. 494.
[486] D. ALCAUD, L. BOUVET (dir.), *Dictionnaire de sciences politiques et sociales*, Paris, Sirey, 2004, p. 222.
[487] L'article LO.156 du code électoral (article LO. 165 du nouveau code électoral).

La loi crée un régime d'incompatibilités comprenant une interdiction générale et une autorisation conditionnelle. L'autorisation conditionnelle est une entorse au principe ; certaines activités peuvent être, dans quelques cas bien spéciaux, permises sous certaines conditions[488].

En cas de cumul générateur d'incompatibilités, si le parlementaire ne procède à aucun choix, il est, au terme d'une procédure prévue à cet effet, déclaré d'office démissionnaire de son mandat parlementaire. Quant aux incompatibilités survenant en cours de mandat, elles sont le plus souvent résolues par la démission volontaire d'une des fonctions incompatibles entre elles.

La limitation des mandats électifs trouve son sens dans l'idée légitime de voir les élus se consacrer davantage aux mandats qu'ils ont acquis et, ce faisant, d'élargir l'accès aux mandats électifs d'un plus grand nombre de citoyens éligibles.

Au demeurant, l'incompatibilité ne doit pas être confondue avec l'inéligibilité. Au contraire, l'incompatibilité n'empêche pas l'élection mais s'oppose seulement au cumul de certaines activités avec le mandat électif. Ces deux situations sont bien distinctes. Il y a inéligibilité lorsqu'un candidat ne peut pas être proclamé élu pour l'un des cas prévus expressément par la loi ; alors qu' il y a incompatibilité lorsqu'un candidat, régulièrement élu, conserve après son élection une fonction incompatible avec sa qualité de président de la République ou de parlementaire ou y accède en cours de mandat ; de même que s'il accomplit certains actes interdits. On peut rappeler à ce sujet cette distinction proposée par Jacques Robert qui écrit : *« A la différence de l'inéligibilité qui interdit la candidature et entraîne, l'annulation de l'élection, l'incompatibilité ne s'oppose qu'à la possession simultanée de deux qualités, sans qu'il y ait impossibilité d'être élu. Le cumul des deux qualités impose simplement l'obligation pour celui qui est atteint par l'incompatibilité d'opter entre l'une et l'autre. »*[489].

[488] Voir les articles 110 à 118 de la loi organique n° 2002-20 du 15 mai 2002 portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Sénégal.
[489] J. ROBERT, « La querelle des incompatibilités », *Recueil Dalloz Sirey*, 1972, p. 79.

Dans ce sens, le constituant sénégalais prévoit que la charge de président de la République est incompatible avec l'appartenance à toute assemblée élective (assemblée nationale ou assemblées locales), et avec l'exercice de toute autre fonction, publique ou privée, rémunérée. Il s'y ajoute que la qualité de membre du gouvernement est incompatible avec un mandat parlementaire et toute activité professionnelle publique ou privée rémunérée[490].

A propos de l'incompatibilité posée à l'article 92 de la Constitution du Bénin, on a pu écrire : *« 1. L'article 92 consacre l'incompatibilité entre les fonctions ministérielle et parlementaire. L'incompatibilité ici va plus loin que l'interdiction de cumul de ces deux fonctions ; elle interdit également la possibilité de reprendre sa fonction de député une fois qu'on a accepté d'entrer au gouvernement alors qu'on était déjà député. 2. Cette forme d'incompatibilité est conçue comme un moyen à la fois de préservation de l'équilibre des pouvoirs et de sauvegarde de l'indépendance de l'Assemblée nationale. Elle préserve l'équilibre des pouvoirs dans la mesure où elle évite, à travers l'interdiction de cumuler les deux fonctions, une sorte de dépouillement de l'un des deux pouvoirs – Exécutif et Législatif – au profit de l'autre. […]3. L'incompatibilité consacrée par l'article 92 contribue également à la sauvegarde de l'indépendance de l'institution parlementaire. En effet, si le parlementaire nommé ministre devait retrouver son siège à la fin de son séjour au Gouvernement, alors sa nomination dans l'Exécutif pourrait, à juste titre, être perçue comme une promesse (pour service qu'il lui est demandé de rendre au Parlement) ou une récompense (pour service déjà rendu). Ceci est encore plus vrai dans le contexte du Bénin où les avantages (légitimes ou non) associés aux postes de ministre et de député sont très inégaux en défaveur du second. Pour preuve, selon les propos de certains députés (recueillis lors d'une étude sur le parlementarisme au Bénin commanditée par la Banque Mondiale en 2002), il vaut mieux être le dernier des ministres que le premier des députés. »*[491].

---

[490] Voir l'article 54 de la Constitution du Sénégal.

[491] FONDATION KONRAD ADENAUER, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, 2009, Editions COPEF, 2009, pp. 145-146.

Au demeurant, cette limitation s'oppose politiquement au libre choix des électeurs et des candidats. L'élu étant souverainement désigné par préférence à d'autres peut unilatéralement distendre voire rompre le lien de confiance avec l'électeur pour des raisons de convenances personnelles. Le mandat public en pâtit. Il ne saurait être légitime, sous quelque hypothèse que ce soit, pour une autorité constituée d'abandonner un mandat électif pour exercer un mandat nominatif.

Toutefois, l'élu a la faculté d'exercer des fonctions dans un parti politique ou d'être membre d'académies dans un des domaines du savoir[492]. En considération du premier aspect, il est très vivement décrié le cumul de la fonction de président de la République et celle de dirigeant d'un parti politique. Très souvent, il en résulte une interférence dans les missions respectives. Dans ces conditions, sera-t-il en mesure de se mettre au-dessus de la mêlée pour réguler le jeu politique ? Bien sûr que non, s'il est vrai que les incompatibilités ainsi établies permettraient d'éviter les conflits d'intérêts pouvant empêcher le président de la République d'incarner l'unité nationale et d'assurer, avec probité et impartialité, les hautes charges qui lui sont confiées par le peuple souverain.

[492] Voir l'article 38 de la Constitution du Sénégal, les articles 51 et 92 de la Constitution du Bénin et l'article 32 de la Constitution du Mali.

Chapitre 2. Le droit du suffrage

L'élection est un choix que la personne est appelée à exprimer au moyen d'un vote. Ce choix est le plus souvent celui effectué par une personne pour désigner une ou d'autres personnes appelées à exercer le pouvoir ; même s'il peut également être celui d'une solution devant recevoir l'assentiment le plus large possible des personnes appelées à s'exprimer. Le recours à l'élection apparaît sans doute comme une spécificité de la nature humaine évoluant dans une communauté politique. Pour Georges Burdeau, si donc l'individu est pourvu de droits, ce n'est pas pour faire valoir une volonté tributaire des contingences, c'est pour participer à l'élaboration de règles dont l'objectivité, la permanence et l'impartialité garantissent l'applicabilité à tous sans justice. C'est pourquoi, il soutient que le suffrage universel est solidaire de sa qualité d'homme ; il est la conséquence nécessaire de son autonomie morale. Du fait qu'il y aura toujours des inégalités de profession, de fortune, de situation, cela devient l'une des conditions essentielles de la démocratie. D'où l'affirmation d'Etienne Vacherot selon laquelle *« ce que la démocratie réclame, c'est que tout membre de la société soit citoyen »*[493]. Des modalités sont prévues à l'effet de traduire collectivement en suffrage le vote accompli individuellement par les électeurs. C'est notamment l'inscription sur les listes électorales, le découpage des circonscriptions et le vote. C'est la raison pour laquelle les procédures d'inscription sur les listes électorales visant à affaiblir ou à déprécier le vote de certains individus, groupes ou régions géographiques sont inacceptables au regard de l'égalité du suffrage. En outre, le bulletin de vote doit être utilisé avec désintéressement, sinon le suffrage sera détourné de sa fin *« pour n'être plus qu'une contention immédiate d'intérêts et d'idées nécessairement troubles »*, affirme Charles Renouvier[494].

Il revient alors d'examiner successivement les opérations pré-électorales (section 1) et l'organisation du scrutin (section 2).

---

[493] Cité par G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, Tome VI, Vol. II, Paris, LDGJ, 2e édition, 1971, p. 120.
[494] Cité par G. BURDEAU, *Ibid. id.*

Section 1. Les opérations pré-électorales

La satisfaction des conditions substantielles de l'électorat se matérialise par des modalités électorales utiles au bon déroulement des opérations électorales.

Ainsi, des opérations pré-électorales importantes couvrent la phase administrative préalable au déroulement du scrutin. Parmi elles, figurent en bonne place l'inscription sur les listes électorales et le découpage des circonscriptions électorales. Les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone se sont dotés de législations encadrant l'établissement des listes électorales. L'exercice du droit de vote est toujours subordonné à l'inscription sur une liste électorale de son domicile ou de sa résidence. Pour pouvoir voter, il faut alors se faire inscrire, selon des règles et des procédures quelque peu variables d'un Etat à l'autre, sur les listes électorales d'une circonscription déterminée.

Ainsi, il sera principalement abordé l'établissement des listes électorales (paragraphe 1) et le découpage des circonscriptions électorales (paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'établissement des listes électorales

L'établissement des listes électorales s'impose pour faire déterminer les citoyens en mesure de voter. Le système d'inscription doit sans doute être conçu de façon que tous les citoyens remplissant les conditions requises puissent s'inscrire, afin de contrecarrer les irrégularités et les fraudes électorales pouvant être commises par les individus, les partis politiques et le gouvernement[495].

[495] Par ailleurs, la fraude électorale ne saurait être perçue comme une réalité propre aux Etats africains. Patrick Quantin note que « *il suffit de considérer la France ou la Grande-Bretagne du XIXe siècle pour découvrir à quel point la démocratie électorale est née dans l'absence de normes* ». P. QUANTIN, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n° 69, mars 1998, p. 21. Pour la même appréciation, voir également B. OWEN, « Les fraudes électorales », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, p. 138.

Le principe d'égalité des citoyens devant le suffrage implique, d'une part, que l'électeur ne soit inscrit que sur une seule liste électorale et, d'autre part, qu'il soit prévu l'égal accès au droit d'inscription. Il est ainsi proscrit de s'inscrire sur plusieurs listes à la fois, ou de figurer plusieurs fois sur la même liste. C'est ainsi que la sécurité et l'intégrité du système d'inscription des électeurs revêtent une importance considérable.

Dès lors, il convient d'aborder la question des listes électorales, sous l'angle de l'intérêt qu'elles présentent (A) et de leurs modalités d'élaboration (B).

A. L'intérêt des listes électorales

Une liste électorale est conçue sous la forme d'un répertoire unique des électeurs portant inscription des mentions légales citées par les dispositions électorales.

Dans sa forme, c'est un répertoire alphabétique comportant les informations d'identification des électeurs admis à voter au cours des consultations électorales. En ce sens, un registre électoral relativement complet et exact est une composante utile à l'organisation d'élections libres et régulières. Aussi, faut-il signaler que *« toute erreur dans les listes électorales et dans les cartes d'électeurs est une grave atteinte à la démocratie : elle limite le bassin des citoyens habilités à transférer leur autorité souveraine en faveur de quelques gouvernants qui agiront dans le cadre de l'Etat de droit »* [496].

Dès lors, les listes doivent être publiées à temps et il faut prévoir des moyens efficaces de corriger les erreurs, y compris les omissions et la radiation des personnes décédées ou qui ont changé de lieu de résidence.

Dans les cas étudiés, la confection des listes électorales est, dans la plupart du temps, dévolue à des commissions administratives.

[496] S. SANGARE, « Etablissement d'un état-civil et listes électorales fiables », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone op.cit.,* p. 301.

Les listes sont dressées sur présentation de l'une des pièces prévue par la loi électorale. Une fois établies, elles sont assorties d'une codification par circonscription électorale, et à chaque électeur est attribué un numéro d'identification figurant également sur sa carte d'électeur. La carte d'électeur est la conséquence matérielle de l'inscription sur les listes électorales. Ce qui marque sa nature particulière, c'est bien sa nature privée : la carte d'électeur est en principe personnelle, donc insusceptible de cession.

Au Bénin, le législateur présente les moindres détails. Pour ce faire, il dispose : *« Il est établi pour chaque électeur une carte d'identification appelée carte d'électeur. La carte d'électeur est revêtue de la photo numérique, de l'empreinte du pouce gauche de l'électeur ainsi que des codes permettant d'insérer d'autres données biométriques. Elle comporte un numéro d'identification unique. Les personnes qui portent un handicap au niveau d'un ou plusieurs doigts bénéficient d'une carte d'électeur spéciale revêtue de leur photo numérique. La carte d'électeur est unique personnelle et incessible. La carte d'électeur est réalisée sur un support spécial plastifié non altérable. La forme définitive de la carte relève des prérogatives de la mission indépendante de recensement électoral national approfondi. Toute falsification de la carte d'électeur est punie des peines prévues à l'article 59 alinéa 2 de la présente loi. »*[497].

Concernant les cartes d'électeur, la pratique révèle des défaillances de plusieurs ordres dont les plus notables se situent dans la falsification à grande échelle et l'irrégularité récurrente dans la distribution[498].

[497] Voir l'article 33 de la 27 de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation de recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatique. Pour les législations malienne et sénégalaise, voir respectivement l'article 59 de la loi électorale ou les alinéas 2 et 3 de l'article L. 51 du code électoral (article L. 55 du nouveau code électoral).

[498] Voir Z. GANDOU, *Etude critique du processus électoral en Afrique noire francophone : Réflexion sur la crise des Etats nouveaux*, Thèse de doctorat, Universités des sciences sociales de Toulouse I, 2001, pp. 118-119.

B. Les modalités d'élaboration des listes électorales

L'aptitude à être électeur, c'est-à-dire l'aptitude à participer à la désignation des gouvernants, ne confère pas à elle seule le droit de vote. En effet, les individus répondant à l'ensemble des conditions posées forment virtuellement le corps électoral mais faut-il qu'ils soient matériellement inscrits sur les listes électorales.

Les systèmes en présence sont divers : l'inscription relevant de la responsabilité de l'Etat, les enquêtes et les visites auprès des ménages et la démarche volontaire d'auto-inscription entreprise par l'électeur. Aucune règle ne déterminant le choix, les circonstances peuvent imposer à l'Etat d'intervenir activement, surtout dans les situations de consolidation de la démocratie. Ce procédé est appliqué au Bénin où il est mis en place un dispositif de recensement électoral national approfondi défini comme étant *« une opération de collecte des informations qui identifient les électeurs. Il est réalisé selon les méthodes techniques du recensement général de la population et de l'habitat complétées par la technique biométrique de collecte des données faciales et digitales. »*[499].

Mais, quel que soit le cas d'espèce, l'établissement des listes électorales implique le respect de certaines conditions d'inscription et obéit à certaines modalités d'élaboration. Pour rendre le système sûr et crédible, le processus d'inscription des électeurs doit se fonder sur des critères clairement définis et systématiquement appliqués.

L'inscription est dans tous les cas rattachée à une circonscription. Mais, la segmentation par listes, en fonction des circonscriptions ou des bureaux de rattachement, présente un intérêt purement administratif permettant la prise en compte des voix en fonction des modes de scrutin.

[499] L'alinéa 1er de l'article 6 de la loi n° 2009-10 du 04 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI.

Chaque électeur ne doit s'inscrire que dans une seule circonscription ou dans un seul bureau de vote. Pour ce qui est du rattachement à la circonscription électorale, les législations examinées partagent le critère de domicile ou de résidence.

En plus, l'exigence d'un délai de résidence peut certainement se justifier par la nécessité d'éviter le transfert d'électeurs, notamment pour les élections législatives. Au Mali, le législateur dispose : *« Sont inscrits sur la liste électorale, les électeurs résidant dans la Commune depuis six mois au moins, au 31 décembre de l'année en cours. »*[500].

C'est cela que l'on trouve également au Sénégal où sont autorisés à s'inscrire sur les listes électorales les électeurs qui y ont leur domicile réel ou leur résidence depuis six (06) mois au moins dans les communes et les communes d'arrondissement[501] et ceux qui ont leur résidence à titre principal dans les communautés rurales[502]. Sur ce procédé, la Commission électorale nationale autonome (CENA) a eu à émettre les réserves suivantes : *« Le caractère national de cette opération favorise la liberté de s'inscrire n'importe où et rend le contrôle difficile. La notion de résidence qui permettait d'identifier les fraudeurs disparaît définitivement et place tout le monde dans l'inconnu. Cette méthode est contraire aux dispositions de l'article L. 31 du code électoral qui mentionne toujours le domicile de l'électeur pour situer son lieu de vote. »*[503]. Cette pratique vient d'être abandonnée ; désormais, les commissions administratives des communes, des communes d'arrondissement et des communautés rurales sont compétentes *dans leur ressort* pour procéder, sous la supervision et le contrôle de la CENA, aux opérations d'inscription, de radiation et de modification dans les conditions fixées par décret[504].

[500] L'article 33 de la loi électorale du Mali.
[501] Voir l'alinéa 1er de l'article L. 31 du code électoral du Sénégal (l'alinéa 3 de l'article L. 35 du nouveau code électoral). En outre, ce dernier étend le périmètre d'inscription à *« ceux qui y sont nés »* et à *« ceux dont l'un des ascendants au premier degré y réside »* (alinéas 1er et 2 de l'article L. 35). Cela est évidemment conforme à la suppression de la compétence nationale des commissions administratives de révision des listes électorales.
[502] Voir l'article L. 32 du code électoral du Sénégal.
[503] CENA, *Rapport général sur l'élection présidentielle du 25 février 2007*, p. 6.
[504] Voir article L. 40 du nouveau code électoral du Sénégal.

Pour le Bénin, le législateur ne prend en compte que le critère de domicile dans le village ou le quartier de ville de recensement et spécifiquement celui de résidence obligatoire dans le village ou le quartier de ville en qualité d'agents publics[505].

Les législations prévoient d'autres critères comme celui du civisme fiscal attesté par l'inscription au rôle des contributions directes de la circonscription administrative. Comme l'édicte le législateur sénégalais, les listes électorales des communes et des communes d'arrondissement comprennent ceux qui figurent depuis trois (03) ans au moins sans interruption au rôle de la contribution foncière des propriétés bâties ou non bâties, de la contribution des patentes, de l'impôt général sur le revenu et, s'ils ne résident pas dans la commune ou la commune d'arrondissement, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux ; sont également inscrits, les membres des familles des mêmes électeurs compris dans la déclaration de l'impôt général sur le revenu[506].

Une fois établies, les listes électorales sont généralement permanentes. Elles sont révisées soit de manière automatique périodiquement soit exceptionnellement pour des raisons évidentes tenant aux échéances électorales.

Le caractère permanent de la liste électorale reste un principe partagé par les lois électorales, en dehors du cas du Bénin où était confectionnée une liste par échéance électorale.

Selon le législateur malien, les listes électorales font l'objet d'une révision annuelle du 1er octobre au 31 décembre de chaque année.

Il peut également être procédé à l'établissement de nouvelles listes électorales après un nouveau recensement administratif, par la commission administrative dans des conditions de délais et de procédures déterminées par décision du Ministre chargé de l'Administration territoriale. En cas de besoin, il peut prescrire la révision exceptionnelle des listes électorales[507].

[505] Voir l'alinéa 1er de l'article 29 de la LEPI.
[506] L'article L. 31 du code électoral du Sénégal (alinéa 4 de l'article L. 35 du nouveau code électoral).
[507] Article 39 de la loi électorale du Mali.

Tel est également le cas au Sénégal où, selon le législateur, les listes électorales sont permanentes. Elles font l'objet d'une révision annuelle initiée par l'Administration, et exécutée par les commissions administratives composées par des représentants de l'Etat, de ceux des partis politiques légalement constitués et sous la supervision et le contrôle effectif de la CENA. Avant chaque élection générale, une révision exceptionnelle est décidée par décret. Toutefois, elle peut être décidée dans la même forme en cas d'élection anticipée[508]. En application de cette disposition, l'article R 17 du code électoral précise que la révision des listes électorales a lieu chaque année, 2 janvier au 31 mars inclus, sous réserve des révisions exceptionnelles prévues par l'article L. 35. Par la suite, le décret n° 2009-1437 du 29 décembre 2009 a fixé une nouvelle période de révision des listes électorales dont la durée est passée de trois (03) à six (06) mois. C'est ainsi que s'y ajoutent d'autres électeurs nouvellement inscrits, parce qu'ils ont atteint la majorité ou parce qu'ils ont été réhabilités d'une sanction privative de droit de vote. D'autres subissent la radiation pour des causes judiciaires ou de décès. D'autres encore, régulièrement inscrits, modifient leurs circonscriptions électorales de rattachement à la suite d'un changement domicile ou de résidence.

Par ailleurs, avec l'avènement de l'ère numérique, les Etats ont cherché à consolider les listes en y intégrant des composantes infalsifiables. C'est le cas du Bénin, où la loi électorale dispose : *« 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 LEPI est le résultat d'opérations de recensement électoral national approfondi 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. Il existe, au niveau de chaque village ou quartier de ville, de l'arrondissement, de la commune, du département et de chaque représentation diplomatique ou consulaire, une liste électorale qui est un extrait de la liste électorale nationale. »*[509].

[508] L'article L. 35 du code électoral du Sénégal (article L. 39 du nouveau code électoral).
[509] L'article 4 de la loi électorale du Bénin.

Pour la conception de la LEPI, trois opérations consécutives sont planifiées par le législateur, à savoir l'étape de la cartographie censitaire[510], l'étape du recensement des citoyens[511] et l'étape de l'enregistrement des électeurs[512].

Parallèlement, il est adopté une législation pour protéger les données personnelles de la LEPI[513].

Parmi les promoteurs de l'idée de listes électorales informatisées, on peut citer Séverin Adjovi qui souligne que leur non-informatisation altère la fiabilité des résultats d'une élection démocratique. Pour étayer son jugement, il évoque les limites de la confection traditionnelle des listes pour les élections présidentielles de 1991 et 1996, en considération desquelles le législateur a préconisé pour 2001 une informatisation dans le sens d'assurer une meilleure transparence[514]. Mais, eu égard à la complexité de l'opération, la liste électorale permanente informatisée qui figure pourtant dans la loi électorale depuis janvier 1999, fait l'objet de lois de dérogation à plusieurs reprises avant d'être réalisée en direction des élections de 2011.

Le recensement initié au Mali lors des élections présidentielle et législatives de 2002 s'inscrit dans cette perspective, comme l'explique l'autorité administrative : *« Contrairement aux recensements administratifs antérieurs, il était axé uniquement sur les informations démographiques personnalisées. C'est dire que les données économiques, fiscales et celles relatives aux infrastructures ont été délibérément ignorées, d'où sa dénomination ''Recensement administratif à caractère électoral'' en abrégé RACE. »* [515].

---

[510] L'opération de collecte des données géographiques destinées à la confection de la carte électorale et à la planification des moyens logistiques, humains et techniques (article 24 de la LEPI).
[511] L'opération de dénombrement porte à porte des citoyennes et des citoyens béninois qui sont des électeurs potentiels dans le cadre d'élections futures et résidant dans une même aire géographique : ville, village ou quartier de ville (article 25 de la loi LEPI).
[512] L'opération d'inscription volontaire des électeurs potentiels âgés de douze (12) ans au moins et qui ont été identifiés lors du recensement porte à porte. Elle se déroule dans les centres de collecte érigés dans chaque village et quartier de ville (article 26 de la LEPI).
[513] Voir loi n° 2009-09 du 27 avril 2009 portant protection des données à caractère personnel en République du Bénin.
[514] S. ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique, op. cit.,* p. 84.
[515] MATCL, *Rapport général sur le processus électoral de 2002*, décembre 2002, p. 26.

Au Sénégal, la pratique consistant encore à utiliser des fichiers conçus à finalités générales ne rassure pas au point de vue technique. L'entretien de la base de données requiert des opérations de purge difficilement réalisables à la veille de chaque élection. Dans ce même cas, il se pose un problème de fichier spécifique à la matière électorale dont la plateforme se conçoit à partir d'un recensement électoral appuyé par les services techniques de la statistique et de la démographie. L'opération de production de cartes nationales d'identité, menée conjointement avec celle d'inscription sur les listes électorales, a créé un surpeuplement du fichier électoral par des citoyens électoralement inactifs[516]. Cette situation a d'ailleurs motivé le vote d'une loi constitutionnelle portant suppression de la disposition relative au quart bloquant.

Un fichier *sui generis* pourrait pourtant satisfaire l'exigence de fiabilisation des données sur la population électorale.

Par ailleurs, les vertus de l'informatique doivent être relativisées. Certains n'y voient pas une panacée en l'absence de considérations éthiques. Ainsi, Romaric Lucien Badoussi pense que les technologies de l'information et de la communication sont des auberges espagnoles, et que l'on n'y retrouve que ce qu'on y a mis[517].

L'indignation affichée par l'opposition sénégalaise contre le fichier électoral utilisé pour l'élection présidentielle de 2007 en est une illustration. Ils étaient tous interloqués de voir leur challenger, le président Abdoulaye Wade, gagner dès le premier tour.

C'est pourquoi, l'informatisation de l'organisation des élections ne doit pas se faire de façon unilatérale. Cette opération est en elle-même un processus auquel tous les acteurs politiques de chaque pays doivent participer.

Reconnaître officiellement le droit de vote n'est qu'un élément du processus car les subterfuges sont nombreux pour dresser des obstacles à l'inscription.

---

[516] Voir l'exposé des motifs de la loi n° 2006-37 du 15 novembre 2006 modifiant l'article 33 de la Constitution.

[517] R. L. BADOUSSI, « Les TIC comme gage d'élections transparentes et apaisées en Afrique », http://haayo.org/Les-TIC-comme-gage-d-elections.html, consulté le 18/02/2011.

L'inscription des électeurs et la publication de listes électorales vérifiables jouent un rôle essentiel car elles contribuent à susciter et entretenir la confiance de l'électorat et, par conséquent, à assurer la tenue d'élections libres et régulières. En effet, il est possible, en manipulant le processus d'inscription, de priver du droit de vote des citoyens qualifiés. Des mesures doivent être prises pour empêcher les votes doubles et le vote des personnes ne remplissant pas les conditions requises pour voter. Les procédures doivent permettre une large participation et ne doivent pas empêcher, par des obstacles techniques inutiles, la participation de personnes remplissant sans équivoque les conditions requises.

Par exemple, il est nécessaire d'autoriser l'inscription à l'avance des jeunes qui atteindront la majorité électorale avant le jour des élections ou de clôturer les listes le plus tard possible afin de faciliter au maximum l'inscription des électeurs.

Il importe alors d'améliorer le système en vigueur dans certains Etats qui est cependant loin d'être satisfaisant car l'inscription est subordonnée à une *demande volontaire* des citoyens expressément formulée au cours d'une période donnée.

Au regard du contexte sénégalais, Ndongo Fall écrit : *« Si la disponibilité au niveau de chaque bureau de vote de listes électorales préétablies et en principe déjà soumises au contrôle préalable des acteurs du processus électoral qui peuvent en critiquer les irrégularités devant le juge est de nature à contribuer à la transparence de l'élection, le procédé n'en constitue pas moins un facteur de complexification du processus électoral et d'amenuisement du corps électoral. En effet, l'inscription sur les listes électorales et le retrait des cartes d'électeur dressées à partir des listes définitives constituent des formalités obligatoires dont devra s'acquitter l'électeur et qui peuvent empêcher une participation massive des populations à ces grands moments de la démocratie que sont les consultations électorales ou référendaires. »*[518].

D'autre part, la loi électorale organise des procédés exceptionnels de consolidation du fichier électoral.

[518] Nd. FALL, *Le droit électoral sénégalais*, Dakar, LPA, 2002, p. 19.

Au Sénégal, cela consiste soit en une mise à jour soit en une refonte. Pour la mise à jour, il s'agit de débarrasser les listes électorales de leurs scories, tout en maintenant leurs noyaux durs[519]. Considéré en soi comme une négation même de la règle de la permanence des listes électorales, la refonte des listes électorales n'apparait que quand les listes antérieures sont annulées pour être remplacées par de nouvelles listes élaborées par des commissions administratives. Il est également prévu de procéder à l'inscription des électeurs avant le vote, le processus doit être soigneusement élaboré pour assurer l'équité et l'efficacité des dispositions concernant les conditions d'inscription sur les listes électorales, la vérification de la résidence, la production des listes et des registres et les moyens prévus pour contester ces pièces. Les listes électorales doivent pouvoir être consultées par toutes les parties intéressées.

De même, le législateur béninois prévoit, pour la LEPI, des opérations d'apurement (rectification des erreurs matérielles, radiation suite aux décès, aux décisions issues des recours, aux émigrants non enregistrés dans les ambassades et consulats ou aux conséquences du dédoublonnage), de mise à jour (intégration des électeurs ayant atteint l'âge de voter, des électeurs naturalisés au cours de l'année et des électeurs immigrants en République du Bénin au cours de l'année et remplissant les conditions requises pour être électeurs, transfert de résidence principale ou de domicile, changement de lieu d'affectation pour les électeurs assignés à une résidence obligatoire, émigration d'électeurs enregistrés auprès d'une ambassade ou consulat de la République du Bénin) et de révision globale (opération de renouvellement et de réactualisation des données tous les dix ans)[520].

[519] Voir Nd. FALL, *Le droit électoral sénégalais*, *op. cit.*, p. 50.
[520] Voir article 24 de la LEPI.

Paragraphe 2. Le découpage des circonscriptions électorales

Le découpage des circonscriptions électorales est un procédé clé dans le processus représentatif. Il apparaît comme l'opération nécessaire préalable à toute élection qui a pratiquement lieu dans le cadre des circonscriptions. Il faudrait envisager dans tous les cas l'enjeu du découpage des circonscriptions sous l'angle du nécessaire respect de l'égalité juridique et de l'égalité politique. Le découpage est donc un exercice délicat au double point de vue juridique et politique ; il est appelé à résoudre la difficile conciliation entre les contraintes liées aux principes démocratiques et les rapports de force déterminés par la réalité politique du moment. Pour André Roux, *« les considérations sur l'encadrement des découpages électoraux illustrent la rencontre entre le juridique et le politique en droit électoral »*[521]. C'est ainsi que, en droit comparé, il n'est pas rare de voir des exemples où les circonscriptions électorales sont déterminées par le constituant, le parlement ou par des commissions indépendantes[522].

Ces remarques préliminaires requièrent, en l'espèce, l'étude du principe d'égalité (A) et l'analyse des ressorts du déséquilibre (B).

A. Le principe d'égalité

La circonscription électorale s'analyse comme l'espace au sein duquel se déroule l'opération électorale. Le découpage est un enjeu important pour les acteurs politiques car il *« renvoie à la question notamment de la répartition des bureaux de vote, des électeurs entre les bureaux de vote, des élus par circonscription électorale ainsi qu'à la nomination des membres des bureaux de vote »*[523].

---

[521] A. ROUX, « Le découpage des circonscriptions électorales. Aspects de droit comparé », *in Mélanges offerts au doyen Charles Cadoux*, PUAM, 1999, p. 305.

[522] En Allemagne, par exemple, les critères démographiques sont fixés par la loi électorale. La mise à jour de la carte électorale est confiée à une *« commission des circonscriptions électorales »*, composée du Président de l'Office fédéral de la Statistique, d'un juge et de cinq autres membres nommés par le Président fédéral. Sur ces aspects, L. TOUVET, Y-M. DOUBLET, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, pp. 426-434.

[523] M. KAMARA, *Les élections au Sénégal*, 2007, p. 250.

Concrètement, il fait de la circonscription électorale un lieu d'expression du rapport entre le droit et le vécu électoral.

Sur la base du nombre de députés arrêté à quatre vingt-trois (83), la loi électorale béninoise s'est occupée elle-même de la division du territoire national en vingt -quatre circonscriptions électorales littéralement nommées[524]. En revanche, la loi électorale malienne s'est limitée à déclarer que *« pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, les circonscriptions électorales sont constituées par les cercles et les communes du District de Bamako* »[525].

Au Sénégal, les députés de la liste majoritaire étant élus au niveau départemental, l'enjeu va se situer précisément dans la répartition des sièges à pourvoir. Une fois n'étant pas coutume, le Sénégal s'illustre encore par les pouvoirs renforcés de son Exécutif avec le transfert du pouvoir de fixation du nombre de députés à élire par département au pouvoir règlementaire. En l'espèce, le législateur dispose que dans chaque département sont élus sept (07) députés au plus et un député au moins. Le nombre de députés à élire dans chaque département est déterminé par décret en tenant compte de l'importance démographique respective de chaque département. Toutefois, le maximum ne peut être atteint que lorsque le quotient national le permet. Les départements dont la population est égale ou supérieure à cent cinquante mille (150 000) habitants obtiennent au minimum deux (02) sièges. Sont élus les candidats de la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages valablement exprimés. Si le département ne comporte qu'un siège à pourvoir, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages valablement exprimés est élu[526].

[524] Article 2 de la loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.
[525] Article 156 de la loi électorale du Mali.
[526] Article L. 143 du code électoral du Sénégal. Le nouveau code électoral règle le problème de l'égalité des suffrages pour les élections des listes en disposant que *« en cas d'égalité de suffrage dans le département, la liste de candidats dont la moyenne d'âge est la plus élevée (titulaires et suppléants) remporte les sièges »*. Alinéa *in fine* de la l'article 147.

Par ailleurs, la plupart des pays organisent le vote des citoyens établis ou résidant à l'étranger pour les élections nationales, notamment au niveau de certaines grandes villes. Mais, nulle part dans les dispositions actuelles, il n'est fait allusion d'une circonscription électorale dédiée aux citoyens résidant à l'étranger.

Cela fonde la disposition selon laquelle la loi électorale sénégalaise prévoit, à ce sujet, qu'il est fait application des dispositions de l'article L. 79. Toutefois, le bulletin de vote de chaque électeur n'est pris en compte que pour l'établissement du résultat du scrutin proportionnel[527]. Cette disposition rend ainsi impropre l'expression *« député des Sénégalais de l'Extérieur »* qui, au même titre que ses pairs, s'est exactement fait élire sur la liste nationale de son parti.

C'est dans ce sens d'ailleurs qu'il faut aussi comprendre la remarque de Shahenn Mozaffar expliquant que *« parmi les nouvelles institutions démocratiques mises en place au moment de la transition, figure une Assemblée nationale de 129 sièges, dont 116 sont élus par les électeurs du territoire et 13 autres par les Maliens de l'étranger »*[528]. Pour l'élection présidentielle, la circonscription électorale est le territoire national, sous réserve du cas de la participation des citoyens vivant à l'Extérieur**.** Les termes du débat sont alors pertinents en matière d'élections législatives[529].

Sur le plan juridique, la délimitation des circonscriptions doit se conformer au principe d'égalité. Il s'agit de répondre à des principes destinés à garantir l'intégrité du suffrage.

La délimitation des circonscriptions électorales ne doit pas viser à affaiblir ou à déprécier les votes de tel(le) ou tel(le) groupe ou région. A cet effet, les opérations de découpage, pour être régulières, doivent intégrer divers éléments, à savoir les données des recensements disponibles, l'intégrité territoriale, la répartition géographique, etc.

---

[527] L'article L. 290 du code électoral du Sénégal (l'article L. 352 du nouveau code électoral).
[528] Sh. MOZAFFAR, « Mali : Un scrutin majoritaire à deux tours en Afrique », *in* IDEA, *La conception des systèmes électoraux*, Stockholm, 2002, p. 46.
[529] Par exemple, voir l'article 153 de la loi électorale du Mali.

L'égalité du droit de suffrage suppose une égalité des conditions dans lesquelles s'exprime le suffrage de l'électeur.

C'est la raison pour laquelle les différents bureaux de vote doivent être répartis de manière à garantir l'égalité d'accès dans chaque circonscription. Pour que soit garantie une expression sincère des électeurs, les circonscriptions électorales doivent été délimitées suivant le critère d'égalité analysé sous l'angle démographique. C'est ainsi que, dans sa thèse, Abraham Bengaly soutient que *« l'égalité de représentation à travers un découpage électoral permet* [entres autres] *aux électeurs d'exercer leur droit de vote dans les mêmes conditions »*[530].

Concrètement, le découpage électoral s'applique à divers territoires politiques par lesquels sont déterminées les circonscriptions électorales de l'intérieur du pays (zones urbaines et rurales) et celles de l'extérieur (représentations diplomatiques ou consulaires). Il détermine, à travers la carte électorale, le nombre et la localisation des bureaux de vote. Les bureaux de vote sont implantés dans les lieux de vote rattachés à des circonscriptions électorales épousant généralement la logique de la division administrative du territoire. En fonction de la densité de la population et de l'étendue du territoire, les circonscriptions électorales sont pourvues en bureaux de vote pouvant assurer un scrutin sincère.

En tout état de cause, il est indiqué d'affiner ce critère en prenant comme base la population légale résultant du dernier recensement.

Des conditions pertinentes devraient présider à toute opération de redécoupage, notamment la transformation profonde de la répartition de la population, l'existence d'écarts de population manifestement excessifs et l'absence de motifs d'intérêt général justifiant le maintien du découpage existant[531].

---

[530] A. BENGALY, *La protection juridictionnelle des libertés et droits fondamentaux au Mali, UCAD/Université de Bamako*, 2010, p. 62.

[531] Sur la consécration de ces trois conditions cumulatives, voir la jurisprudence du Conseil d'Etat français (CE, 21 janvier 2004, *Boulanger*).

En fonction des paramètres d'analyse, la liberté de l'autorité est plus ou moins grande. Il s'agit, dans un premier cas, d'opérer un équilibrisme politique assis sur le principe d'égalité des citoyens devant le droit de suffrage et, dans un second cas, d'accorder à l'autorité une liberté relativement grande.

En définitive, le découpage consiste en une opération guidée par des principes de compromis.

L'égalité des suffrages, sur la base d'une égalité relative du nombre des électeurs par représentant, est fondamentalement importante lorsqu'il s'agit de déterminer les circonscriptions électorales. L'équilibre démographique permet d'assurer un poids aux suffrages exprimés dans les différentes circonscriptions. Les sièges doivent être répartis de manière à ce que les divers élus représentent des fractions équivalentes du corps électoral ou de la population[532]. Sous ce rapport, il est nécessaire de chercher à savoir ce que recouvre l'idée de représentation en relation avec la détermination des circonscriptions électorales.

Logiquement, des dérogations à l'égalité absolue peuvent intervenir pour des raisons éclairées par la sociologie politique de l'Etat. Des facteurs comme la géographie, l'histoire, les intérêts spécifiques d'une collectivité déterminée pourraient être valorisés pour une représentation plus favorable à l'équilibre social.

---

[532] Il y a deux manières de concevoir l'équilibre démographique à savoir la manière souple – les pays européens – et la manière rigide – notamment les Etats-Unis concevant l'égalité démographique de façon purement arithmétique. La conception souple reconnaît que l'on peut respecter l'égalité en différenciant selon les élections concernées. Ainsi en Allemagne, la Cour constitutionnelle permet que des écarts démographiques entre deux circonscriptions puissent varier de plus ou moins 25% de la population. En France, le Conseil constitutionnel reste prudent : s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, il a sanctionné en 1985 l'erreur manifeste d'appréciation du principe d'égalité dans le découpage qui prévoyait un écart extrême de 2,13%. Le découpage suivant établit un écart extrême de 1,83% qui fut quant à lui, validé par le Conseil. Cette jurisprudence apparaît quelque peu subjective, en l'absence de définition d'un écart maximal toléré. La conception rigide se fonde quant à elle sur le principe *« one person, one vote »*. Elle assure l'égalité arithmétique stricte entre les circonscriptions. La Cour suprême des Etats-Unis a affirmé toute la force de ce principe par un arrêt de 1964 *Reynolds v. Sims* d'où il ressort que la représentation doit être la « plus » égale possible sans possibilité d'admettre un paramètre d'exception. Cette règle de l'égalité absolue connaît malgré tout quelques aménagements rendus nécessaires par la mise en application pratique du principe. Elle a été amenée à admettre des assouplissements de ce principe mais uniquement dans le cadre des élections non fédérales. En revanche, en 1983 (Karcher v. Dagett), elle a posé des règles très strictes pour le découpage du New-Jersey alors que les différences de population entre les districts étaient inférieures à 1%. A. ROUX, « Le découpage des circonscriptions électorales. Aspects de droit comparé », *op. cit.,* pp. 306-312.

Dans le principe, certaines dispositions ne devaient pas être considérées comme discriminatoires, surtout lorsqu'elles ont pour finalité de garantir la représentation convenable des différents groupes de la population d'un Etat. Elles peuvent être des mesures constitutionnelles, législatives ou réglementaires visant à parfaitement asseoir la représentation satisfaisante d'un groupe de la population d'un Etat dont les membres, pour des raisons politiques, économiques, religieuses, sociales, historiques ou culturelles se trouvant dans une situation inconfortable pour l'exercice réel de leurs droits politiques dans les mêmes conditions que les autres[533].

B. Les ressorts du déséquilibre

Le découpage est le moyen par excellence de fractionner la désignation des représentations.

De façon générale, les circonscriptions électorales peuvent recouvrir les unités administratives existantes ou résulter d'un découpage *ad hoc*. Mais, les tracés sont susceptibles d'engendrer, l'un et l'autre, des distorsions entre nombre de votes et nombre de sièges soit du fait d'évolutions démographiques qui aboutissent à une concentration spatiale de certains électorats (urbanisation, migration, désertification) soit du fait d'une volonté de contrôler politiquement le découpage.

D'ailleurs, l'importance de la question du dispositif d'expression du vote n'a pas laissé indifférents les penseurs classiques dont Montesquieu qui écrit justement que *« de la façon dont est réglé le suffrage dépend la perte ou le salut de l'Etat »*[534].

[533] Dans son analyse des dispositifs destinés, dans les pays démocratiques, à assurer un équilibre satisfaisant entre les différentes composantes culturelles, Robert Dahl met en évidence, en plus des dispositifs de partage démocratique du pouvoir, l'existence de dispositifs électoraux. A ce propos, il cite, entre autres, le vote alternatif par lequel l'électeur vote en exprimant sa première préférence et ses choix alternatifs ou l'exigence d'un pourcentage minimum de voix de la part de plusieurs composantes culturelles ou ethniques du corps électoral. R. DAHL, *De la démocratie, op. cit.*, pp. 187-190.
[534] Cité par O. IHL, *Le vote*, Paris, Montchrestien, 2e édition, 2000, p. 35.

Il est ainsi évident qu'un découpage électoral n'est jamais tout à fait neutre du point de vue de ses conséquences politiques. Et même, s'il est politiquement équilibré au plan national, il peut laisser révéler des situations locales injustes ou contestables favorisant telle ou telle formation politique. En se fondant sur des indices de popularité révélés par la Constitution de zones d'influence, le risque est grand de voir l'autorité administrative procéder à des manipulations possibles ou à des falsifications des paramètres de répartition des bureaux de vote en vue de favoriser tel candidat ou telle liste de candidats. C'est pourquoi, le principe de la neutralité politique doit jouer son plein effet car *« l'égalité du droit de suffrage va au-delà du comptage des individus, elle interdit qu'ils soient répartis à raison de leurs opinions politiques telles que l'histoire électorale les révèle »*[535].

En vérité, même si chaque électeur ne dispose que d'une voix, l'inégalité des circonscriptions explique en pratique la variabilité du poids de celle-ci d'un électeur à l'autre.

Quels que soient les soins apportés au découpage, les inégalités sont inéluctables et ont tendance à s'aggraver avec la perfection des calculs électoraux. Les adaptations périodiques du nombre et des limites des circonscriptions sont souvent mises au service d'intérêts partisans, du moment que l'autorité compétente pour y procéder agit dans un sens favorable à l'assouvissement d'intérêts orientés, créant immanquablement des inégalités. Il est possible, pour favoriser subtilement un parti politique, de rattacher des bureaux favorables à une circonscription donnée et de répartir ceux qui lui sont hostiles entre les circonscriptions voisines, de manière à fabriquer une majorité pour la réélection des sortants. En fait, le découpage peut être réalisé pour amoindrir le potentiel électoral d'un ou plusieurs partis sur la base d'une connaissance certaine de la géographie et de la sociologie électorales, notamment sur la base des scrutins précédents. Par ce procédé, le maximum de voix de son concurrent peuvent être fondues dans une ou quelques circonscriptions ; tel est le propre du « gerrymander »[536].

---

[535] O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel, op. cit.,* p. 276.

[536] Le « gerrymander », du nom du Gouverneur Elbridge Gerry (1832) du Massachusetts, expert en découpage en forme de « salamandre », avait, en 1812, débouché dans une élection sénatoriale à une situation où ses amis politiques avaient recueilli vingt-neuf sièges avec 50 164 suffrages pour onze à leurs

De graves inégalités de représentation découlent de cette savante opération de découpage des circonscriptions électorales destinée à assurer la victoire des candidats de son parti. Afin que soit garantie une certaine impartialité, ou à tout le moins que soit évité un très grand arbitraire, il convient d'enlever à l'autorité politique le pouvoir d'influencer le tracé des circonscriptions et de prévoir l'intervention d'organismes indépendants, sans oublier que le juge doit être en mesure d'exercer un contrôle effectif.

En outre, le droit de suffrage obéit à un dispositif ponctué par diverses opérations relatives à l'organisation du scrutin.

Section 2. L'organisation du scrutin

L'organisation du scrutin se réalise par diverses procédures dont l'objectif majeur est de veiller au respect de l'éthique démocratique dans l'élection des représentants. Le caractère disputé des élections suppose en effet l'existence d'une compétition donnant aux électeurs la possibilité, par leurs voix, de départager les concurrents de manière explicite[537].

---

adversaires qui avaient, eux, récolté 51 766. Ainsi, le Guerrymandering est un mot composé à partir du nom de ce Gouverneur et du mot ''salamandre'', « *consiste à découper des circonscriptions électorales aux contours bizarres, rappelant le cas échéant les formes et les tâches colorées des salamandres, sans autre objectif que de faire remporter la victoire par un parti politique dans le plus grand nombre possible de circonscriptions* ». Voir Th. DEBARD, *Dictionnaire de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 199.

[537] L'élection est réputée tacite en l'absence de concurrence de candidatures. Historiquement, les dernières décennies du XIXe siècle et les premières décennies du XXe siècle ont constitué une sorte d'âge d'or pour l'élection tacite. Au Royaume-Uni, c'est *le Ballot act* de 1872 qui, simultanément à l'introduction du scrutin secret pour l'élection de la chambre des Communes, établit la procédure dite de nomination en cas d'élection non disputée dans la circonscription (uninominale). Il s'y ajoute que, par tradition, l'élection est par définition toujours tacite dans la circonscription dans laquelle se présente le Speaker de la Chambre des Communes : celui-ci est en effet élu d'office dans la mesure où en vertu d'une règle coutumière aucun candidat ne s'opposera à lui. De leur côté, les législations néerlandaise de 1898 et belge de 1899 consacreront elle aussi le système de l'élection tacite. Il en va autrement pour le cas de la Suisse où, au fil du temps, l'élection tacite a été adoptée par l'immense majorité des cantons à des titres et dans des cadres fort variés. Selon le cas, il est applicable à l'élection de magistrats, ou même de fonctionnaires. Par contre, il est des pays dans lesquels l'élection tacite n'a jamais réussi à s'implanter, notamment en France. Ce qui exprime le refus du renforcement du règne de la partitocratie car il est évident que l'élection tacite montre que la phase de sélection des candidats constitue la véritable phase de décision du processus électif. L'investiture accordée par les partis politiques aux candidats tient simultanément lieu de délivrance d'un mandat électoral. Voir J. F. FLAUSS, « L'élection tacite. Retour sur une vraie fausse curiosité du droit constitutionnel suisse », *RFDC*, n° 61, 2005, pp. 3-18.

L'aboutissement du scrutin est en effet la résultante d'une série de procédures articulées autour des modalités du choix de l'élu (paragraphe 1) et des modes de scrutin (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les modalités du choix de l'élu

Les règles qui déterminent le choix de l'élu procèdent d'une démarche de rationalisation du processus d'expression du suffrage proprement dit. C'est pourquoi, il est défini des procédures mettant en œuvre certaines modalités régies par les principes de l'égalité des candidats, de la neutralité de l'autorité administrative et de la loyauté des procédés.

Ainsi, l'étude des modalités du choix de l'élu implique une réflexion sur la propagande électorale (A) et sur le déroulement du vote (B).

A. La propagande électorale

Une fois la candidature déclarée, la liberté d'informer le corps électoral et, plus généralement, celle de choisir les moyens de la campagne sont assez larges, même si des interdictions sont définies.

La campagne électorale s'entend, aux termes de la loi électorale béninoise, comme *« l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection et visant à amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition »*[538]. Cette définition est conforme du reste à l'analyse faite par Sémou Pathé Guèye qui, en fin observateur de la vie politique africaine, fait observer que *« il faut donc (…) que tous les postulants à la faveur du peuple aient bien à cœur qu'au moment du choix, les électeurs puissent se*

[538] Article 36 de la loi électorale du Bénin.

déterminer le plus clairement possible, ce qui présuppose que la campagne électorale puisse éclairer ces derniers sur les véritables enjeux de leur décision »[539].

En considération du respect d'un certain nombre de droits des électeurs et des candidats et de la responsabilité de l'Etat, le déroulement de la campagne électorale constitue une bonne prédication du degré de liberté et de régularité du scrutin. Le respect des libertés politiques (liberté d'expression, liberté d'association, liberté de réunion) doit être garanti avant le scrutin pour permettre aux organisations politiques de mener la campagne électorale en défendant leurs positions politiques. Certainement, c'est dans ce sens que le législateur sénégalais prescrit que, de l'ouverture officielle de la campagne électorale jusqu'à la proclamation des résultats du scrutin, aucun candidat ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour des propos tenus ou des actes commis durant cette période et qui se rattachent directement à la compétition[540].

Le programme politique doit être discuté avec les électeurs dans la plus grande communion. Il a pour dessein de rassurer l'opinion par des ambitions favorables à l'émergence d'un projet de société rassurant pour les électeurs. Ce qui fait écrire à Philippe Braud : *« Le programme est donc ce catalogue d'affirmations de principes, de déclarations d'intentions et d'exposés de mesures concrètes, censé constituer une proposition de contrat, auquel l'électorat est inviter à acquiescer (contrat d'adhésion) en votant favorablement. »*[541].

En effet, la campagne électorale est un moment d'inversion supposée des rôles sur la scène électorale. Elle crée un rapport de dépendance des gouvernants vis-à-vis des gouvernés. Devant les électeurs, les candidats qui aspirent au pouvoir politique, y compris surtout ceux qui le détiennent déjà et sollicitent le renouvellement de leur mandat, se trouvent en position de faiblesse évidente, de vulnérabilité momentanée.

---

[539] S. P. GUEYE, *Du bon usage de la démocratie en Afrique. Contribution à une technique et à une pédagogie du pluralisme*, Dakar, NEAS, pp. 175-176.
[540] Article L. 107 du code électoral du Sénégal (article L. 111 du nouveau code électoral).
[541] Ph. BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, *op. cit.,* p. 47.

D'où la pertinence des propos de Philippe Braud : « *Sur la scène électorale se dévoile aussi l'inversion du rapport habituel d'humiliation. L'homme politique se montre, s'exhibe, déploie une activité frénétique sur le registre des sourires, des poignées de main chaleureuses, des attendrissements patriotiques ou folklorisants, tout ceci sous le regard où la goguenardise est toujours prête à poindre. »*[542].

Fort des effets réels du discours opératoire et de l'image suggestive, la propagande s'est de nos jours manifestement révélée efficace au service de l'instrumentalisation des opinions électorales. Dès lors, la législation en vigueur doit créer les conditions d'égal accès aux moyens d'information de masse pour les partis politiques et les candidats. Cela suppose que l'accès soit équitablement réparti en ce qui concerne la plage de temps d'antenne et l'espace des journaux, notamment l'équité au niveau du moment de la diffusion et dans l'emplacement du texte. Officiellement, plusieurs dispositions formellement soumises aux principes de liberté et d'égalité font l'objet de réglementations précises et détaillées, sous la supervision d'organes indépendants.

Toujours est-il que c'est, d'une part, l'idée d'assurer l'ordre et la tranquillité publics et, d'autre part, celle de garantir la justice et l'égalité de traitement entre les candidats, qui sous-tendent le contrôle des moyens de propagande. Au Mali, la loi électorale dispose que la campagne électorale est ouverte à partir du vingt et unième (21^{e}) jour qui précède le jour du scrutin pour l'élection du président de la République et des députés pour prendre fin le jour précédant la veille du scrutin à minuit. En cas de deuxième tour, elle commence le lendemain de la proclamation des résultats définitifs du premier tour et s'achève le jour précédant la veille du scrutin à minuit[543]. Au Bénin, la loi apporte des précisions complémentaires en rajoutant que les affiches électorales et autres moyens de propagande doivent être retirés par l'autorité communale, un (01) jour franc avant le début du scrutin[544].

[542] Ph. BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, *op. cit.*, p. 24.
[543] Voir l'article 69 de la loi électorale du Mali.
[544] Voir l'article 51 de la loi électorale du Bénin.

La propagande électorale fait également l'objet de restrictions particulières prévues pour garantir la sérénité et la sincérité du scrutin. Il ressort de la législation électorale béninoise que l'utilisation des attributs, biens ou moyens de l'Etat, d'une personne morale publique, des institutions ou organismes publics aux mêmes fins est interdite six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme, notamment ceux des sociétés, offices, projets d'Etat et d'institutions internationales, sous peine des sanctions prévues à l'alinéa premier de l'article 126 de la loi électorale[545].

Les dispositions régissant les moyens d'information doivent prévoir des garanties contre la censure politique, contre l'octroi au gouvernement d'un avantage injuste et contre l'inégalité d'accès aux médiats[546] pendant la campagne électorale. Le principe de l'égalité prend ici une signification particulièrement. Selon Abraham Bengaly *« l'accès aux médias audiovisuels tend plutôt vers l'équilibre que vers la stricte égalité »*[547]. Etant donné que la possibilité d'opérer un choix entre plusieurs gouvernements et politiques est un principe essentiel de l'idéal démocratique, l'accès aux médiats dans la société moderne est manifestement indispensable à la diffusion des programmes. Les organes d'information remplissent de nombreuses fonctions parmi lesquelles celle de convaincre un électeur de changer de camp[548]. Les médiats impactent les enjeux politiques et modifient profondément les conditions de l'exercice du vote. Par les procédés de filtrage, ils impriment une allure prioritaire à certaines questions politiques en fonction de ce qui leur paraît significatif. Autant de considérations qui les éloignent de la neutralité. Analysant les effets publicitaires de la télévision, Jacques Séguéla en arrive à affirmer : *« En fait on vote pour un homme et pas un parti, une idée et pas une idéologie. La télévision est là pour créer de l'émotion.»*[549].

---

[545] Voir l'article 47 de la loi électorale du Bénin.

[546] A propos de l'écriture du mot, voir : Décret n° 76 - 154 du 6 février 1976 relatif a l'usage des mots « gubernatoral » et « médiat » (JORS, n° 4476 du 28 février 1976, p. 305).

[547] A. BENGALY, BENGALY, *La protection juridictionnelle des libertés et droits fondamentaux au Mali, op. cit.*,p. 62.

[548] Voir, entre autres, D. PIPARD-THAVEZ, *Communiquer en période électorale*, Paris, Editions Victoires, 2007, pp. 9-13 ; A. Ng. FAYE, *La communication parlementaire*, RECODED/Afrique, pp. 175-186.

[549] Cité par R. CAYROL, « Voter, A l'heure des médias et des sondages », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, p. 87.

A cause de la révolution médiatique, les pratiques frauduleuses ont évolué. Du trucage grossier (bourrage des urnes, intimidation ou rémunération des élections), on est passé à des pressions plus sophistiquées parce que d'ordre idéologique, liées au développement fulgurant des moyens de communication de masse. Les techniques contemporaines de marketing politique aggravent la pression sur l'électeur. L'élection se dépolitise sous l'effet du business, surtout quand elle se résume en un choix orienté par de simples slogans ; il n'est plus proposé aux électeurs de véritables programmes politiques mais des concepts opérationnels au service de l'instrumentalisation des choix électoraux.

Dans ce contexte, l'Etat doit veiller à ce qu'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médiats sur la base de la non-discrimination pour tous les groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections.

Ce n'est que lorsque ces conditions sont réunies que les candidats jouissent réellement du droit de s'exprimer librement et que les électeurs bénéficient de la liberté de rechercher et de recevoir des informations.

Les dispositions assurant un accès équitable aux médiats pour les candidats et les partis constituent un point important de la loi électorale. Cela est particulièrement évident lorsque les principaux moyens d'information sont contrôlés par l'Etat.

D'ailleurs, dans son étude préliminaire sur l'élection présidentielle sénégalaise de 1993, le NDI constatait que *« l'accès aux médias s'était considérablement amélioré mais que les médias sous contrôle de l'Etat avaient tendance à favoriser le Président sortant »*[550].

[550] NDI, « Executive Summary, February 21, 1993, Presidential Elections in Senegal », International Delegation report, Washington, D.C., 1993 cité par G. S. GOODWIN-GILL, *Elections libres et régulières : Droit international et pratique*, Genève, Union interparlementaire, 1994. p. 75.

Pouvoir disposer des ressources de l'information et de sa diffusion représente un atout politique important. L'existence de sources d'information diverses et relativement indépendantes répond aux exigences fondamentales du pluralisme[551]. Un bon moyen d'assurer une diffusion équitable et responsable en période d'élections est alors de charger un organe indépendant de surveiller les émissions politiques, la diffusion des programmes d'éducation civique et l'attribution des temps d'antenne aux différents partis politiques. Un organe indépendant doit également être habilité à recevoir les plaintes dénonçant la violation des règles relatives à l'accès aux médiats et à y donner suite. Cette fonction pourrait être confiée à l'administration électorale ou à une commission indépendante[552].

Généralement, les analystes s'accordent sur la double fonction des médiats dans la tenue des élections, à savoir la fonction d'information et celle de formation des citoyens. Il s'y ajoute que les médiats peuvent également, en période électorale, accomplir une fonction d'apaisement de la tension sociale. Par exemple, en ce qui concerne les élections de 2000 au Sénégal, la presse, dans son ensemble, a aidé les électeurs à avoir un comportement citoyen (inscription sur les listes électorales, retrait des cartes, vote dans le calme et la discipline)[553].

Le rôle politique assez significatif joué par les médiats dans les démocraties balbutiantes confirme leur vocation à s'ériger en quatrième pouvoir.

Néanmoins, pour lever les soupçons qui pèsent sur la presse, El hadji Kassé défend l'idée que *« tout porte à croire que ce sont plutôt les électeurs, par leur choix préétabli qui agissent sur les médias en terme de priorité dans la couverture des manifestations organisées par les différents candidats »*[554].

---

[551] Voir R. de LA BROSSE, « Quelques réflexions sur le paradigme ''médias et élections'' : L'expérience de l'Afrique subsaharienne francophone », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, *op.cit.*, pp. 488-509.

[552] Par exemple, voir loi n° 2006-04 du 4 janvier 2006 portant création du Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel du Sénégal (JORS, n° 6269, du 18 mars 2006, pp. 246-249).

[553] A. SOW, citée par IPAO, *Médias et élections au Sénégal. La presse et les nouvelles technologies de l'information dans le processus électoral*, Dakar, NEAS, 2001, p. 72.

[554] E. H. KASSE, « Médias et politique. Le journalisme en campagne », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, p. 10.

Par la révolution médiatique, l'émergence de la conscience citoyenne s'est renforcée avec l'élargissement de l'offre de lecture et d'audition sur la démocratie en général, et sur l'actualité électorale en particulier. Ce faisant, la presse exerce à merveille le rôle de veille et d'alerte que commande la transparence dans la résolution de l'équation électorale.

Comme le fait comprendre la Rencontre africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) à propos de l'élection présidentielle de 2000 au Sénégal, les médiats ont joué *« un rôle fondamental d'alerte et d'information sur la fraude, sur la réaction des organisations de la société civile et des partis politiques, sur l'organisation de débats contradictoires portants sur les programmes des candidats par des experts, des politologues ou simplement par des lecteurs ou des auditeurs »*[555]. Dans le même sens, Mamadou Ablaye Ndiaye et Alpha Amadou Sy font remarquer : *« Quand l'opposition spécule sur la fraude, la presse fournit des pièces à conviction et renforce la vigilance des citoyens »*[556]. Ce que semble également confirmer Cherif Elvalide Sèye qui est d'avis que *« le rôle et l'importance des médias dans le processus électoral ne demandent pas à être démontrés outre mesure. Ils relèvent de l'évidence. La transparence joue un rôle de premier plan. »* [557]. Sans doute, peut-on dire qu'il a une sorte de *co-gestion*[558] du processus électoral, tant les comportements des acteurs et le respect des règles du jeu électoral ont fait l'objet d'une surveillante sans faille.

Par ailleurs, certaines conditions spécifiques visant à garantir l'égalité entre les candidats, mais aussi le libre choix des électeurs, tels que la démission pour les membres du gouvernement et le congé ou la mise en disponibilité d'office pour les autres agents publics ne sont pas suffisamment respectés[559].

---

[555] Extrait de déclaration repris dans IPAO, *Médias et élections au Sénégal … op.cit.,* p. 74.
[556] M. A. NDIAYE, A. A. SY, *Les conquêtes de la citoyenneté. Essai politique sur l'Alternance*, Dakar, Sud Communication, p. 56.
[557] Ch. E. SEYE, « Elections, transparence et légitimité », *in* U.E. /Sud Communication/IAD, *Médias africains et construction démocratique*, Actes de séminaires du programme ''Médias et démocratie'', Editions Démocraties Africaines, p. 31.
[558] M. L. CAMARA, « La presse privée et l'élection présidentielle de février 2000 », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, p. 7.
[559] Au Sénégal, il ressort de l'alinéa 4 de l'article 5 du décret n° 63-0116/MFPT du 19/02/1963 relatif au régime des congés, permissions et autorisations d'absences des fonctionnaires que *« des autorisations spéciales d'absence, non déductibles des congés annuels, peuvent être accordées (…) dans le limite de 30*

La campagne pré-électorale constitue incontestablement le moment privilégié de rupture de l'égalité des candidats devant le suffrage[560].

Le législateur sénégalais, par exemple, prévoit une règlementation stricte sur ce point dont la durée limite la portée qu'elle aurait pu véritablement avoir. Il dispose que durant les trente (30) jours précédant l'ouverture de la campagne officielle électorale, est interdite toute propagande déguisée ayant pour support les médiats nationaux publics et privés[561]. Aux caractères déguisé et officieux, cette pratique résulte d'une utilisation des moyens communicationnels publics ou privés à des fins partisanes. Cela consiste en des opérations de séduction politique à travers des émissions, des inaugurations d'édifices publics et des titres de presse. Toutefois, il s'agit bien là d'une réalité présente dans tous les Etats. Selon Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *« la pratique montre (…) que le gouvernement dispose de multiples procédés plus ou moins occultes pour aider les candidats proches de lui. L'Administration, ses hommes et ses moyens matériels, peuvent leur apporter un concours appréciable et discret. Cela se fait partout avec plus ou moins d'ampleur et de scrupules. »* [562].

Les conditions dans lesquelles peuvent être tenues les réunions et les rassemblements électoraux sont déterminées par la législation électorale.

Sur certains aspects, le législateur béninois déroge aux dispositions de la loi sur les réunions et manifestations publiques dans le sens d'assouplir la réglementation en vigueur. Aux termes de l'article 41 de la loi électorale, il dispose que les réunions électorales sont libres. Toutefois, elles ne peuvent être tenues sur les voies publiques.

---

jours (…) pendant la campagne électorale, aux fonctionnaires candidats à des élections politiques lorsqu'ils se trouvent dans l'impossibilité d'assurer en même temps leurs fonctions normales ». En outre, le même article précise que *« ces absences commencent au plus tôt à la date du dépôt de la candidature et prennent fin au plus tard à celle de la clôture des opérations électorales. »* (JORS, n° 3591 du 30 mars 1963, pp. 461-464). A l'analyse, l'absence de telles dispositions dans le code électoral, notamment dans sa partie règlementaire, peut être perçue comme une limite dans le travail de codification des normes électorales.

[560] Voir l'article 38 de la loi électorale du Bénin. Pour pouvoir exercer son contrôle sur les actions de propagande électorale en dehors de la période de campagne, la Cour constitutionnelle du Bénin exige des *« éléments objectifs »* pour en apprécier l'influence sur les résultats du parti à l'occasion des prochaines élections. Voir Décision EL-99-001, du 11 mars 1999,

[561] Alinéas 1 et 2 de l'article L. 59 du code électoral du Sénégal (article L. 63 du nouveau code électoral).

[562] Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.,* p. 206.

En outre, ces réunions sont interdites entre vingt-trois (23) heures et sept (07) heures. Déclaration de toute réunion en un lieu public doit être faite au maire ou au chef d'arrondissement ou au chef de village ou de quartier de ville en son cabinet ou en sa permanence par écrit et au cours des heures légales d'ouverture des services administratifs, au moins quatre (04) heures à l'avance. Nul n'a le droit d'empêcher de faire campagne ou d'intimider de quelque manière que ce soit, un candidat ou un groupe de candidats faisant campagne dans le respect des dispositions de la présente loi, sur le territoire de sa circonscription électorale[563].

Au Sénégal, les dispositions réglementant les réunions électorales sont tout de même moins restrictives des libertés publiques. Aux termes de son article L. 57 du code électoral, le législateur dispose que, par dérogation aux dispositions des articles 10 à 16 de la loi n° 78-02 du 28 janvier 1978 relative aux réunions et aux articles 96 et 100 du code pénal, les réunions électorales qui se font pendant la campagne officielle électorale se tiennent librement sur l'ensemble du territoire national. En effet, une déclaration écrite en sera faite au moins vingt-quatre (24) heures à l'avance à l'autorité compétente qui en prend acte et informe le déclarant de toute autre déclaration antérieure.

Le législateur malien en fait moins en appliquant tout bonnement le régime de droit commun aux réunions électorales. Aux termes de l'article 70 de la loi électorale, il se contente de disposer que *« les conditions dans lesquelles peuvent être tenues les réunions électorales sont déterminées par la législation en vigueur en matière de réunion »*.

D'autre part, il se pose le problème non moins considérable du sondage électoral qui répond à la nécessité de reconnaître à chaque citoyen un droit à la liberté d'expression comportant celle de communiquer ou de recevoir des informations[564].

[563] Ces dispositions sont reprises par l'article L. 61 du nouveau code électoral du Sénégal.
[564] Il y a plusieurs manières d'y parvenir. L'une d'entre elles, popularisée par les journalistes américains Joseph Alsop et Samule Lubell, consiste à interroger les habitants d'un quartier où l'on a toujours voté avec une grande constance, dans un sens ou un autre. Les journalistes qui utilisent cette technique émettent rarement des prévisions fermes sur les résultats des élections. Il est une autre technique qui n'exige l'emploi d'aucun questionnaire, à savoir celle à la quelle l'économiste et statisticien Louis Bean a

Etant des prévisions fondées sur les tentatives de prédiction du résultat du scrutin, les sondages électoraux font l'objet d'une règlementation. Au Sénégal par exemple, le sondage d'opinion est régi par une loi prohibant sa publication, sa diffusion et son commentaire en période électorale. Aux termes de l'article 20 de la loi n° 86-16 du 14 avril 1986, le législateur dispose que *« la publication ou la diffusion de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum ou une élection réglementée par le Code électoral est interdite à compter de la date de publication au Journal officiel du décret portant convocation du corps électoral jusqu'à la publication définitive des résultats du scrutin. Cette interdiction s'applique également aux simulations de vote réalisées à partir des sondages d'opinion. »* [565].

B. Le déroulement du vote

Le système électoral se définit comme *« le moyen par lequel une société libre traduit démocratiquement le discours politique en une action gouvernementale concrète »*[566].

---

recouru abondamment. Les éléments de base sur lesquels il édifie ses prévisions sont les antécédents électoraux des partis. Sa méthode repose principalement sur les hypothèses suivantes : les habitudes électorales sont stables, les rapports entre le taux de participation et la répartition des voix entre les partis sont stables, le rapport entre la répartition des voix dans une circonscription et cette même répartition dans les autres circonscriptions est identique, et les tendances relevées, dans un sens ou dans un autre, sont permanentes. Toutefois, la technique qui consiste à établir des prévisions à partir des précédentes statistiques historiques tire sa force de la merveilleuse stabilité des habitudes électorales aux Etats-Unis. Mais, sa faiblesse est non moins manifeste : parfois, des facteurs transitoires comme des problèmes d'actualité remettent en cause la fiabilité de la technique. Une troisième technique constitue une variante des deux précédentes ; c'est celle qu'utilisent les chaînes de radio et de télévision pour établir leurs estimations au cours de la soirée des élections, par le moyen de leurs ordinateurs. La dernière méthode en matière de prévisions électorales est la plus discutée et, de toute manière, la plus connue ; il s'agit des sondages. Partie intégrante de la révolution médiatique de la seconde moitié du XXe siècle, les sondages d'opinion ont d'importantes conséquences sur le fonctionnement de la démocratie. La réalisation d'un sondage d'opinion suppose la constitution d'un échantillon représentatif de la population que l'on veut interroger, en règle générale le corps électoral. En théorie, la sélection par tirage au sort intégral de l'échantillon serait la meilleure méthode ; mais elle est biaisée par les difficultés pratiques (impossibilités de disposer de la liste nationale du corps électoral, difficulté de joindre les personnes tirées au sort,…). Aussi, a-t-on le plus souvent recours à la méthode des quotas, qui consiste à interroger une réduction en miniature de la population considérée, selon, par exemple, les critères du sexe, de l'âge, de la profession avec une stratification par région et catégorie d'agglomération. Voir Nelson W. POLSBY, A. WILDAVSKY, *Les Elections présidentielles aux Etats-Unis*, Paris, Nouveaux horizons, 2000, pp. 281-284.

[565] JORS, n° 5115 du 26 avril 1986.

[566] Une opinion du juge Breyer dans l'affaire N*ixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 US 377, 387-388 (2000) citée par M. F.-R. STEFANINI, W. MASTOR, « La Cour suprême américaine et la

Les règles juridiques le régissant doivent s'articuler pour garantir les principes de pleine participation des citoyens. C'est pourquoi, il est utile de créer, sur le fondement du respect d'un certain nombre de principes, les conditions matérielles nécessaire à une réelle expression de la volonté populaire. Il s'agit de promouvoir la liberté de choisir permettant la réalisation de l'égalité des candidats et celle des électeurs par le biais du secret du vote et de la transparence du scrutin. Le caractère honnête des élections s'apprécie à la lumière des procédures du choix libre, c'est-à-dire traduire et donner effet à la volonté librement exprimée du peuple. Le respect de la liberté de l'électeur a donné naissance aux dispositions essentielles du droit électoral sur le secret du vote.

Cette préoccupation est bien prise en compte dans la loi électorale béninoise qui invite la Commission électorale nationale autonome à prendre *« les dispositions nécessaires pour que le lieu choisi permette aux électeurs d'exercer en toute liberté et en toute transparence, leur droit de vote »*[567].

Dans le sillage des constituants, de pareilles dispositions sont consacrées par les législateurs malien et sénégalais[568]. En effet, le principe selon lequel les élections doivent se dérouler au scrutin secret découle de la conviction que, pour être véritablement libres, les procédures doivent garantir le caractère absolument confidentiel du contenu du vote. Cela va de la conception des bulletins et à l'aménagement d'isoloirs conformément au principe que nul ne peut être contraint à dévoiler le contenu de son vote.

Dans le vote public, le sens du vote émis par chacun est connu de tous ; ce type de vote, caractéristique d'un Etat enclin à instaurer le culte de l'unanimité, entraîne généralement des majorités plébiscitaires et conformistes. C'est pourquoi, le secret du vote est la garantie pour que l'électeur effectue son choix dans une atmosphère de totale liberté sans être soumis à la pression de ceux qui l'entourent et des autorités publiques.

---

réforme du financement des campagnes électorales aux Etats-Unis : la décision McConnell v. FEC du 10 décembre 2003 », *RFDC*, n° 59, juillet 1984, p. 478.

[567] L'article 63 de la loi électorale du Bénin.

[568] Voir l'article 2 de la loi électorale du Mali et l'article L. 72 du code électoral du Sénégal (article L. 76 du nouveau code).

Dans le temps, les conditions d'organisation des élections ont évolué avec des garanties de plus en plus fortes pour les électeurs. De manifestation collective qu'il était souvent, le vote est devenu un témoignage mais surtout un acte individuel[569]. Le caractère secret met le vote à l'abri des pressions sociales multiples et de tous ordres.

Le vote doit être personnel et totalement secret, sans qu'il existe un moyen quelconque permettant d'identifier le sens du vote. Il garantit l'indépendance du citoyen. Pour réduire au minimum les possibilités d'intimidation, les électeurs doivent être autorisés à voter à bulletin secret dans toute démocratie. Le secret des urnes est devenu la norme. Tout Etat qui ne le respecte pas est présumé manquer à l'obligation d'élections libres et équitables.

Ce qui fait écrire à Séverin Adjovi que *« l'urne est le symbole de l'élection démocratique et la vérité des urnes est censée s'imposer à tous »*[570].

La sincérité passe par le respect des précautions électorales codifiées et aménagées, le cas échéant par un code électoral complet et accessible. Ces précautions doivent prévoir un certain nombre de mesures concrètes qui rendraient malaisées les fraudes.

Ces grands principes une fois posés, nombre de mécanismes électoraux restent à déterminer, notamment les opérations de vote. Ainsi, il est nécessaire de mettre en place ce l'on peut convenir d'appeler, selon la terminologie employée par Olivier Ihl, un *« dispositif d'expression »*[571].

Les opérations de vote sont dirigées par un bureau dont la composition et le fonctionnement sont réglementés par les lois électorales. Il faudrait que la désignation des membres des bureaux de vote ne soit pas du pouvoir exclusif d'une autorité ou d'une structure partisane.

---

[569] P. DELWIT, J-M. De WAELE, « Modes de scrutin et société », *in Le mode de scrutin fait-il l'élection ?,* Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 9.
[570] S. ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique, op. cit.,* p. 85.
[571] O. IHL, *Le vote, op.cit.,* p. 21.

Dans tous les cas, la composition du bureau de vote fait une place à l'administration électorale et aux formations politiques engagées. Le législateur sénégalais fait montre d'une plus grande précision en donnant les indications détaillées sur la composition des bureaux de vote relativement à l'autorité de nomination et au statut des membres.[572]. La structuration répond en fait à la nécessité, pour le législateur, de prendre en compte tous les intérêts en présence. Pour assurer à chaque électeur la plénitude de la jouissance de son droit de vote, il faut qu'il puisse voter sans que l'organisation matérielle des opérations électorales soit pour lui une entrave à sa liberté.

En outre, les superviseurs des juridictions et les observateurs mandatés par la société civile et des institutions internationales ont droit d'accès au bureau de vote.

En revanche, l'insuffisance ou l'irrégularité des moyens matériels peuvent porter atteinte à la sincérité du vote voire fausser le jeu électoral, sans compter qu'elles sont fécondes à l'exercice du contentieux électoral. Il s'agit de matériels certes assez hétéroclites, mais indispensables à l'égalité de chances des candidats, tels que les isoloirs dans les bureaux de vote, le matériel d'éclairage, les bulletins des candidats, les enveloppes et les urnes, les imprimés de procès verbaux d'élection.

Le vote proprement dit se réalise suivant une séquence d'opérations comprenant différentes étapes à savoir le contrôle de l'identité des électeurs, le passage par l'isoloir, l'acte de vote, la signature de la liste d'émargement, le marquage à l'encre, qui sont autant de procédures de sécurisation du suffrage des électeurs.

Ainsi, l'article 74 du code électoral du Sénégal rend obligatoire le passage à l'isoloir. Par cette disposition, le législateur semble vouloir mettre un terme à une certaine acrobatie du juge électoral, qui dans le passé, a eu à affirmer que *« en l'état actuel du droit sénégalais, qui ignore le contrôle de constitutionnalité des lois promulguées, le votant que protège contre l'influence extérieure le secret du vote, peut renoncer à cette protection ; qu'il a la faculté, soit par l'usage de l'isoloir mis à sa disposition, soit par tout autre moyen de se soustraire aux regards au moment*

[572] Voir l'article L. 65 du code électoral du Sénégal (article L. 69 du nouveau code), l'article 58 de la loi électorale du Bénin et l'article 82 de la loi électorale du Mali.

d'introduire son bulletin dans l'enveloppe ; mais qu'il lui est légalement loisible de se passer de l'une et l'autre formalité, sans que cette attitude puisse lui être opposée pour tenir son vote nul et non avenu, à condition que son comportement soit volontaire »[573].

En pratique, le secret du vote est assuré par le passage dans l'isoloir, par le fait de glisser le bulletin de vote de son choix dans une enveloppe opaque et par l'interdiction des signes sur les bulletins. L'urne électorale doit être transparente à une seule ouverture. Le vote de chaque électeur est constaté par sa signature apposée à l'encre en face de son nom sur la liste d'émargement.

A propos du Bénin, il a été constaté une évolution en ce qui concerne le matériel électoral, particulièrement dans l'utilisation du bulletin unique comportant des symboles ou images facilement identifiables par les électeurs[574].

Le caractère personnel du vote suppose que l'électeur puisse voter lui-même. Une telle exigence soulève toutefois une difficulté dès lors qu'un électeur se trouve matériellement empêché de se rendre jusqu'au bureau de vote, du fait de son absence ou de sa maladie.

Pour pallier cette difficulté, certaines lois électorales consacrant le vote par correspondance et celui par procuration.

Le vote par correspondance ouvre la possibilité à l'électeur d'envoyer son bulletin par courrier postal. Toutefois, ce type de vote, propice à la fraude, n'est guère consacré dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone[575].

---

[573] Arrêt de la Cour suprême du Sénégal n° 4-C 78 du 13 mars 1978 (JORS, n° 4626 du 1er avril 1978, p. 423).

[574] Voir l'article 63 de la loi électorale du Bénin.

[575] Même en France, la pratique n'est plus en cours en dehors d'un certain nombre d'élections administratives stricto sensu. Pour les élections politiques, le vote par correspondance a été supprimé par la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 puis remplacé par le vote par procuration. A propos, il est du ressort exclusif du juge de l'élection d'apprécier la régularité des procurations relativement à trois considérations : les droits et les obligations du mandant et du mandataire, les pouvoirs et les devoirs des autorités habilitées à dresser les procurations et la mention de la procuration sur les listes électorales par l'administration. B. MALIGNER, *Droit électoral, op. cit.,* pp. 426-427.

Quant au vote par procuration, il permet à l'électeur se sachant dans l'incapacité de voter le jour du scrutin de désigner un mandataire habilité à voter à sa place. Le recours aux procurations, strictement encadré, vise à éviter les fraudes qui auraient pour objet de porter atteinte au secret du suffrage. Ce procédé pour lequel il est manifesté un certain scepticisme est néanmoins consacré par les lois électorales du Bénin et Mali.

Au Bénin, le vote par procuration est une possibilité donnée à des personnes se trouvant dans certaines situations. Sont concernés : les agents des forces armées, de sécurité publique et plus généralement les agents publics légalement absents de leur domicile au jour du scrutin, les personnes se trouvant dans l'impossibilité d'être présentes sur le territoire national le jour du scrutin pour des raisons professionnelles ou familiales établies, les malades hospitalisés ou assignés à domicile, les grands invalides et infirmes et les Béninois résidant à l'extérieur et remplissant les conditions prévues par la loi. Dans tous les cas, le mandat n'est valable que si certaines conditions prévues sont remplies, à savoir l'inscription du mandataire sur les listes électorales, la production d'une procuration valide, la participation du mandataire au scrutin dans les conditions fixées par la loi. Chaque procuration valable pour un mandataire et pour un seul scrutin peut être annulée par le mandant à tout moment avant le vote ou de plein droit en cas de décès ou de privation des droits civils et politiques du mandat[576].

Dans le cas malien, la loi vise les électeurs qui établissent que des obligations dûment constatés les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur lieu d'inscription le jour du scrutin et une catégorie d'électeurs constitués par les malades, les femmes en couche, les infirmes ou incurables, les grands invalides, les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas d'incapacité électorale) ne se trouvant ou non dans leur lieu d'inscription le jour du scrutin[577].

[576] Voir les articles 70 à 78 de la loi électorale du Bénin.
[577] Voir les articles 105 à 111 loi n° 06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale. Par contre au Sénégal, le vote par procuration n'est une réalité que dans le cadre des délibérations au sein des Assemblées électives.

Le vote est suivi notamment par des opérations administratives préalables à la proclamation des résultats que sont les opérations de dépouillement organisées autour de tâches pratiques minutieusement organisées suivant des procédures très similaires au Bénin, au Mali et au Sénégal. Dans tous les cas, le dépouillement du scrutin est public et a lieu dans le bureau de vote immédiatement après la clôture du scrutin. Les membres du bureau de vote effectuent le dépouillement des votes et le décompte des voix, assistés de scrutateurs choisis par le président parmi les électeurs présents[578]. Néanmoins, certaines règles de vote doivent être respectées comme la comptabilisation des bulletins sans enveloppes et vice versa comme nuls et de nul effet. Il en est de même lorsqu'il s'agit de l'expression de vote à travers des enveloppes contenant plusieurs bulletins (même si ces bulletins sont de même couleur ou de même nature du moment que l'hypothèse de vote plural n'est pas admise[579]), des enveloppes non règlementaires et des bulletins sur lesquels les votants se font connaître.

Par ailleurs, les lois électorales réservent aux bulletins nuls un sort identique à celui des bulletins blancs. Par conséquent, ils ne font ni l'objet d'une comptabilisation dans les suffrages exprimés ni d'un décompte séparé[580]. Pourtant, si ces bulletins qualifiés de ''blancs'' entrent dans le décompte des suffrages exprimés dans les élections au scrutin majoritaires à deux tours, ils peuvent jouer au premier tour à l'encontre du candidat arrivé en tête, rendant son élection plus difficile ou exagérément le contraignant au second tour.

---

[578] Voir l'article 79 de la loi électorale du Bénin.

[579] Au Sénégal, Me Doudou Ndoye rappelle que sous l'empire de la Constitution du 7 mars 1963 modifiée par la révision n° 98-11 du 2 mars 1998 instituant le Sénat, le droit de vote et la règle de l'égalité des citoyens au regard du suffrage universel, ont été examinés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 3/C/98 du 9 mars 1988 concernant l'article 116-8 de la loi organique n° 98/11 du 2 mars 1998 relative à l'élection des sénateurs dans le considérant suivant *: « … l'article 116-8 constitue une triple différence entre les membres du collège électoral des sénateurs qu'en effet, les uns, titulaires d'un mandat, n'ont qu'un seul droit de vote ; que les autres, détenteurs de deux mandats n'ont également qu'un seul droit de vote ; qu'enfin il y a ceux qui, investis de deux mandats, possèdent deux droits de vote : l'un, qu'ils exercent personnellement au titre d'un de leurs deux mandats, et l'autre, qu'exerce leur remplaçant en leur nom, au titre de leur second mandat ; qu'ainsi l'article 116-8 viole le principe de l'égalité du suffrage consacré par l'article 2 alinéa 3 de la Constitution qui, en disposant que le suffrage est toujours égal, donne à chaque électeur le même pouvoir électoral »*. Cité par D. NDOYE, *La Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001, op. cit.,* pp. 57-58.

[580] Voir l'article L 84 du nouveau code électoral.

Par contre, dans le cas de la proportionnelle, les voix ‘‘contre tous les candidats’’ ne produisent aucun effet ; les sièges sont attribués en fonction du nombre de voix que les listes ont obtenues. Le nouveau code électoral du Sénégal règle la question du bulletin blanc découlant de l'application du cas prévu à l'article 75 qui dispose : *« Si lors d'une élection, une seule liste ou un seul candidat se présente aux suffrages des électeurs, il sera disposé des bulletins blancs dans chaque salle de vote en nombre au moins égal à celui des électeurs. »*. Ces bulletins blancs sont décomptés séparément ; le résultat ainsi obtenu est mentionné sur le procès-verbal. Ils n'entent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés.

En outre, n'entrent pas en ligne de compte dans les résultats des dépouillements les autres cas de bulletins considérés comme nuls[581].

Enfin, en ce qui concerne le contenu des procès-verbaux, il est à affirmer le caractère déterminant pour le scrutin tant il fait ressortir les données essentielles à l'élection sincère des candidats, à savoir le nombre total des inscrits, des votants, des enveloppes et bulletins trouvés dans l'urne, des bulletins nuls, des suffrages valablement exprimés et des voix attribuées à chaque candidat ou liste de candidats. Les incidents (troubles, propagandes, enveloppes et bulletins mis en cause) et les observations des délégués des candidats ou des partis y sont également consignés. Il est annexé au procès-verbal les preuves matérielles disponibles permettant à la juridiction compétente, en cas de contestation, de statuer régulièrement. Les procès-verbaux établis à l'issue du vote sont diligemment transmis à la commission ou à l'autorité habilitées à les recevoir.

Immédiatement après le dépouillement, le résultat du scrutin est proclamé et affiché devant le bureau de vote par le président. Une copie de ce résultat provisoire est aussitôt remise à chaque délégué de partis, de groupement de partis politiques et de liste de candidats et, éventuellement, au délégué de l'autorité de supervision[582].

---

[581] A savoir les bulletins sur lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins retrouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance et les bulletins non réglementaires.

[582] Voir l'article 81 de la loi électorale du Bénin, l'article 96 de la loi électorale du Mali et les articles LO.131 et LO. 132 du code électoral du Sénégal (articles LO. 135 et LO.136 du nouveau code électoral).

A la suite de cela, il est procédé à la proclamation des résultats par les organes compétents. Au Bénin, la Commission électorale nationale autonome est chargée de centraliser les résultats des élections législative et présidentielles. Elle les transmet ensuite à la Cour constitutionnelle pour la vérification de leur régularité, l'examen des réclamations et la proclamation des résultats définitifs[583].

Dans le cas du Mali, c'est bien le Ministère chargé de l'Administration territoriale qui assure la centralisation et la proclamation des résultats provisoires des élections présidentielles et législatives avant l'acheminement des procès-verbaux à la Cour constitutionnelle[584]. Pour cela, il est assisté d'une commission nationale de centralisation composée des représentants du Ministère chargé de l'Administration territoriale et de ceux des candidats en lice[585].

Dans le contexte sénégalais, il convient d'insister sur le fonctionnement des Commissions départementales de Recensement des Votes et de la Commission nationale de Recensement des Votes. Les Commissions départementales de Recensement des votes sont composées de trois magistrats - dont l'un assure la présidence - désignés par le Premier Président de la Cour d'Appel de Dakar parmi les magistrats des Cours et Tribunaux, d'un représentant de la CENA et d'un représentant de chaque candidat ou liste de candidats et son suppléant. Elles procèdent au recensement des votes à partir des procès-verbaux de chacun des bureaux de vote.

Au vu de l'ensemble des procès-verbaux des bureaux de vote du département et des pièces qui leur sont annexées, la commission effectue le recensement des votes.

Seuls les magistrats ont voix délibérative[586]. Mais, la loi ne reconnaît pas à la commission départementale le pouvoir d'annuler les résultats. Tout au plus, elle peut, en cas d'erreur de calcul ou de relevé de données chiffrées erronées, opérer des redressements et des rectifications sur les procès-verbaux.

[583] Les alinéas 4 et 5 de l'article 24 de la loi électorale du Bénin.
[584] Voir l'article 26 de la loi électorale du Mali.
[585] Voir l'alinéa *in fine* de l'article 154 de la loi électorale du Mali
[586] Voir l'article L. 134 du code électoral du Sénégal (article 138 du nouveau code électoral).

Cette commission est tenue, dans ce cas, de motiver sa décision et d'en faire la remarque au procès verbal qui, en plus, doit aussi faire état des cas d'incohérence ou de doute sur la sincérité de certaines opérations relevées. Si la commission ne parvient pas à formuler ses remarques, par consensus, chaque membre peut préciser son point de vue au procès-verbal[587].

Quant à la commission nationale, présidée par le Premier Président de la Cour d'Appel de Dakar et en cas d'empêchement par un magistrat qu'il désigne, elle comprenant, en outre, d'une part, deux magistrats du siège désignés par lui, et, d'autre part, un représentant de la CENA et un représentant de chaque candidat ou liste de candidats et son suppléant. Elle procède au recensement des votes à partir des procès-verbaux des commissions départementales de recensement des votes. A la différence des commissions départementales, elle dispose d'un pouvoir d'annulation et de redressement des procès-verbaux des bureaux de vote et procède à la proclamation provisoire des résultats dans les conditions prévues par le code électoral[588].

Il sied de faire remarquer que, dans les deux cas, les autres membres font figure de neutrons dans le processus décisionnel. Ainsi, il leur est seulement permis d'accéder aux documents, de porter leurs observations au procès-verbal et de participer aux réunions de la commission nationale, à l'exception de la délibération finale.

Il revient enfin au Conseil constitutionnel de proclamer les résultats définitifs conformément aux dispositions de l'article 35 de la Constitution du Sénégal.

Tout cela confirme, une fois de plus, la volonté de monopolisation du processus électoral par l'Administration d'Etat à travers l'appareil judiciaire.

Au terme des opérations de vote, les suffrages exprimés par les citoyens sont ensuite répartis entre les candidats sur la base de modes de scrutin souverainement fixés par chaque Etat.

---

[587] Alinéa premier de l'article LO. 135 du code électoral du Sénégal (article L. 139 du nouveau code électoral).
[588] Voir l'article L. 82 du code électoral du Sénégal (article L. 86 du nouveau code électoral).

Paragraphe 2. Les modes de scrutin

Le mode de scrutin peut être défini comme étant des *« règles techniques destinées à départager les candidats à une élection »*[589]. Dans un langage analogique, Michel Hastings l'assimile à *« la transmutation des voix en sièges, moment alchimique où le choix de l'électeur se métamorphose en représentant élu, comme le vil plomb en or »*[590].

Mais, les modes de scrutin sont, en pratique, des règles techniques et juridiques. En tant que règles techniques, ils sont des instruments dont on se sert pour obtenir un résultat recherché. Dans cette mesure, la connaissance des principes leur s'appliquant est essentielle à la compréhension du fonctionnement du système électoral. En tant que règles juridiques, les modes de scrutin sont des normes obligatoires établies par les autorités compétentes pour encadrer des choix politiques selon des procédures déterminées. En un mot, ce sont des instruments qui renvoie aux *« modalités selon lesquelles est aménagé l'exercice du vote ou suffrage, et particulièrement de calcul des résultats électoraux »*[591].

Aussi, convient-il de noter qu'à l'exception de l'élection du président de la République dont les options fondamentales font souvent l'objet de quelques dispositions constitutionnelles, la latitude est généralement donnée au législateur de fixer les règles essentielles aux modes de scrutin.

A ce niveau, il sera examiné les modes de scrutin applicables respectivement à l'élection présidentielle (A) et aux élections législatives (B).

---

[589] A. HAURIOU, J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques, op.cit.,* p. 300.
[590] M. HASTINGS, « Voix sans issue et vote utile. Les leçons d'une disproportionnelle », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 923, mai-juin 1986, p. 22.
[591] S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, *Lexique des termes juridiques , op. cit.,* p. 483.

A. Le scrutin présidentiel

Fidèle au modèle d'emprunt, les systèmes constitutionnels des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone ont adopté le scrutin uninominal majoritaire entendu comme le mode de désignation du président de la République. L'aspect uninominal met ici en relief la caractéristique évidente de l'élection présidentielle. Les électeurs sont appelés à voter alors pour un seul candidat ; chaque bulletin ne porte qu'un seul nom. Ils votent pour le candidat auquel vont leurs préférences. Cela produit un effet de lien personnel entre l'électeur et l'élu.

Tirant les leçons d'une longue période de contestation de la légitimité issue des scrutins majoritaires à un seul tour, les systèmes constitutionnels actuels se sont accommodés au mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Lorsqu'il est majoritaire à deux tours, ce type de scrutin assure à l'élu une assez grande légitimité.

Dans le contexte des pays de l'échantillon, les constituants l'ont expressément proclamé en l'assortissant de certaines modalités. Le scrutin uninominal majoritaire à deux y est le mode de scrutin par excellence propre à l'élection présidentielle, comme en fait écho la Constitution du Bénin qui dispose : « *L'élection du président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.* »[592]. L'exigence de la majorité absolue des suffrages exprimés signifie que si l'un des candidats obtient la majorité absolue au premier tour, il est élu. Dans le cas contraire, un second tour a lieu dans les délais prévus pour élire celui qui aura recueilli la pluralité des suffrages. La même disposition est prévue dans les deux autres pays. Dans les différents modèles, la règle de la majorité absolue est assortie de modalités réglementant les candidatures du second tour comme en dispose ici le peuple souverain sénégalais. Dans ce cas, sont admis à se présenter à ce second tour, les deux candidats arrivés en tête au premier tour. En cas de contestation, le second tour a lieu le troisième dimanche suivant le jour du prononcé de la décision du Conseil constitutionnel.

[592] L'article 43 de la Constitution du Bénin.

Mais, selon le législateur, *« au second tour, la majorité relative suffit pour être élu »*[593]. Telle que rédigée, cette disposition cristallise la vie politique autour d'un phénomène de bipolarisation. La hantise d'une alternance au niveau de la sphère d'exercice du pouvoir s'est certainement traduite, de manière inconsciente, en une mise en compétition des deux candidats les plus favorisés.

Mais, en quoi serait-il déraisonnable ou absurde d'ouvrir le second tour à la candidature multiple - tout au moins pour les candidats ayant obtenu un certain seuil non négligeable - dès lors que les constituants s'accordent littéralement sur le principe de la majorité *relative* au second tour ? Ce qui aurait certainement le mérite de donner équitablement une chance à toutes les candidatures crédibles. Sans cela, la précision apportée au dernier alinéa, à savoir que la majorité relative suffit au second tour, pourrait sembler superfétatoire. Il s'avère que, au second tour, avec par exemple la suppression du quart bloquant au Sénégal[594] aucune condition d'aggravation de la majorité n'est plus exigée.

Le constituant pourrait donc faire l'économie de l'indication de *majorité relative* pour le second tour tout en supposant qu'il serait automatiquement formé une majorité absolue du simple fait que seuls les deux candidats arrivés en tête sont éligibles au second tour. Au bénéfice de ces observations, une telle disposition peut être qualifiée de vestige du système politique d'avant Alternance ayant toujours inconsciemment noué les élections autour de la rivalité entre le Président sortant et la figure de l'opposition.

---

[593] Alinéas 4 et suivants de l'article 33 de la Constitution du Sénégal.

[594] Cette limitation était introduite dans le dispositif constitutionnel du Sénégal par la loi n° 91-46 du 6 octobre 1991 : *« Nul n'est élu au premier tour s'il n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des électeurs inscrits. »* (alinéa 2 de l'article 2). Elle a été supprimée en 1998, puis réintroduite en 2001, avant d'être supprimée à nouveau par la loi n° 2006-37 du 15 novembre 2006 modifiant l'article 33 de la Constitution. Pour rappel, une disposition instruite par le même esprit était bien inscrite dans la loi constitutionnelle du n° 81-16 du 6 mai 1981 qui disposait : *« Nul ne peut être élu au premier tour s'il n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le tiers des inscrits. »* (alinéa 2 de l'article 28). Cette disposition est supprimée par la loi constitutionnelle n° 83-55 du 1er mai 1983 dont l'exposé des motifs apporte la justification suivante : *« Il s'agit de supprimer la condition selon laquelle nul ne peut être élu au premier tour s'il n'a pas obtenu les suffrages du tiers des électeurs inscrits. Cette disposition, très inhabituelle pour l'élection présidentielle, risque d'encourager l'abstentionnisme au premier tour et d'affaiblir l'autorité du Président de la République contraint à subir un second tour bien qu'il ait obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour. »* (JORS, n° 4946, numéro spécial, pp. 363-367).

De surcroît, il se pose le problème du désistement de candidats entre les deux tours. Par exemple, la Constitution du Bénin dispose que le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour. Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

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[595]. Ici, la pratique politique a révélé les insuffisances de l'encadrement juridique de la question. Ce point critique de l'élection compétitive n'a pas échappé à Ismaïla Madior Fall qui a eu à étudier l'hypothèse de *retrait de candidats plus favorisés*. Cette éventualité s'est transformée en réalité au cours de l'élection présidentielle de 2001 au Bénin[596]. L'auteur explique : *« Le candidat Nicéphore Soglo a décidé de se désister à 48 heures du scrutin après la convocation du corps électoral et la fabrication des bulletins de vote. Cela a compromis le déroulement du processus électoral. La limite de la Constitution béninoise sur ce point est qu'elle ne détermine pas le délai butoir au terme duquel tout désistement serait impossible ou, en tout cas ne devrait pas perturber le processus électoral. Une deuxième limite de ces dispositions est liée au fait que la Constitution béninoise n'a pas prévu (le cas fictif) où les candidats arrivés au second tour décident tous de se désister. »*[597].

Les Constitutions ne règlent pas de façon équitable les conséquences de la disparition, entre les deux tours, d'un candidat à l'élection présidentielle pour cause de décès, de démission ou d'empêchement définitif.

[595] L'article 45 de la Constitution du Bénin.
[596] Voir *infra* p. 440.
[597] Voir I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique …, op. cit.,* pp. 71-72.

Faisant contre-emploi de la solution française de bon sens, certaines Constitutions ont fait œuvre de *« bizarreries constitutionnelles »*[598]. Moins que celles du Mali, les dispositions constitutionnelles du Bénin et du Sénégal, dans leurs formulations actuelles, règlent le cas encore fictif de décès, d'empêchement définitif, ou de retrait de l'un des deux candidats arrivés en tête selon les résultats provisoires du deuxième tour par la présente disposition : « *Le seul candidat restant est déclaré élu. »*[599]. Il en résulte un vide constitutionnel à combler pour éviter qu'une idée fatale ne puisse germer dans l'esprit des opposants mal intentionnés. Après avoir posé le principe du report facultatif, le constituant malien s'est en revanche montré plus méfiant en envisageant la solution extrême du report impératif de l'élection par le juge constitutionnel. Ainsi, il énonce la disposition que si l'un des deux candidats désiste, le scrutin reste ouvert au candidat venant après dans l'ordre des suffrages exprimés. Si dans les sept jours précédant la date limite de dépôt des présentations des candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate, décède ou se trouve empêchée, la Cour constitutionnelle peut décider du report de l'élection. Si avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, la Cour constitutionnelle prononce le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, ou de l'un des deux candidats restés en présence à la suite de ces retraits, la Cour constitutionnelle décidera de la reprise de l'ensemble des opérations électorales[600].

---

[598] S. BOLLE, *Des bizarreries constitutionnelles ''made in'' Afrique,* http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-30629434-6.html, consulté le 25/02/2008.

[599] L'article 34 de la Constitution du Sénégal. Pourtant, l'article 7 de la Constitution réécrite en 1976 prévoyait qu'il serait obligatoirement procédé, compte tenu de la gravité de la situation ainsi créée, à l'ensemble des opérations électorales. Aux termes de l'alinéa 8 dudit article, il était indiqué qu' *« en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats le plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour »*.

[600] L'article 33 de la Constitution du Mali.

B. Le scrutin législatif

Le scrutin législatif pose le problème des formes particulières par lesquelles s'exerce le vote en fonction du nombre d'individus à élire[601].

En s'appuyant sur les travaux réalisés par l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale (IDEA)[602], force est de constater la généralité du scrutin représentationnel et la présence localisée du scrutin majoritaire pour la désignation des membres des Assemblées législatives, deux systèmes associés sous la forme d'un scrutin mixte.

Dans les systèmes de scrutin proportionnel, la forme la plus simple consiste à considérer l'ensemble du pays comme une seule et même circonscription et à proposer aux électeurs des listes de candidats. L'électeur doit donner sa préférence à une liste et les sièges sont attribués proportionnellement aux voix obtenues par chacune des listes[603]. C'est le cas au Bénin où la loi électorale dispose que *« les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct au scrutin de liste à la représentation proportionnelle pour un mandat de quatre (04) ans »*[604].

D'autres impératifs sont prévus par la loi, à savoir que, d'une part, les partis politiques ou groupes de partis politiques qui désirent prendre part aux élections législatives, sont tenus de présenter des listes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales et, d'autre part, chaque liste comprend un nombre de candidats égal à celui de sièges à pourvoir.

---

[601] Voir S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, *Lexique des termes juridiques, op. cit.*, p. 483.

[602] Tableaux des différents modes de scrutin dans 211 Etats et Territoires indépendants appliquant le suffrage universel direct à l'élection législative. IDEA, *La conception des systèmes électoraux*, Stockholm, 2002, pp. 136-139.

[603] Entre autres travaux, Voir D. NOHLEN, « Panorama des proportionnelles », *Pouvoirs*, 1985/3, pp. 31-42.

[604] L'alinéa premier de l'article premier de la loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.

De plus, chaque candidat doit avoir un suppléant personnel figurant sous cette appellation sur la liste et aussi nul ne peut être candidat sur plus d'une liste[605]. La loi 90-35 du 31 décembre 1990 a choisi le scrutin proportionnel de liste avec plus fort reste comme mode de scrutin pour les élections législatives.

Ce système a été modifié par une loi de 1995. Désormais, le système électoral pour les élections législatives est le scrutin proportionnel avec plus forte moyenne (donc plus favorable aux grands partis)[606] et les circonscriptions électorales sont passées à 18, soit trois par département. En 1999, la loi 98-036 du 15 janvier 1999 portera le nombre de circonscriptions électorales à 24. Ce sont ces textes antérieurs qui ont été reconduits en 2003 et en 2007. En 2011, le statu quo est toujours de mise sur ces dispositions.

Selon Philippe Noudjenoume, ce mode de scrutin de liste proportionnelle n'est point nouveau dans la pratique constitutionnelle béninoise tout comme celui de liste majoritaire ; autrement dit, le scrutin uninominal à un ou deux tours reste étranger au régime électoral de cet Etat. Par ailleurs, l'auteur rapporte que l'élément nouveau semble être le fait que, aux termes de l'alinéa 4 de l'article 3, les listes sont formées nécessairement par les partis politique. Ce qui exclut la présence de liste indépendante. A ce sujet, il écrit : *« Certains y ont vu tout simplement un impérialisme des partis politiques. Car en effet ce système ne confère aucune possibilité d'être élu à un individu ou groupe d'individus ne faisant partie d'un parti politique. Par ailleurs, il contribue objectivement à l'atomisation de la vie politique béninoise, par la multiplication des partis politiques. […] Le problème est d'autant plus sérieux que c'est un scrutin de liste bloquée sans possibilités de panachage, ni de vote préférentiel. »* [607].

[605] Voir l'article 3 de la loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale du Bénin.
[606] Avec l'attribution des sièges *à la plus forte moyenne*, après avoir déterminé les sièges issus du quotient, il est ajouté fictivement un siège à aux listes pour leur affecter déjà un (01) et on l'attribue définitivement à la liste dont le rapport avec le nombre de voix obtenues par rapport au nombre de sièges est le plus élevé. Le parti ayant la plus forte moyenne a le siège restant et l'opération continue jusqu'à la répartition de tous les sièges.
[607] Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin …, op. cit.,* p. 267.

Aussi, juge-t-il que « *avec l'existence* [au Bénin] *de multiples ethnies ou ''nationalités'', l'idéal démocratique devrait s'incarner dans le scrutin uninominal »*[608].

A l'analyse, il est considéré que *« la situation créée au Bénin par la combinaison du scrutin proportionnel au régime présidentiel est des plus heureuses et constitue l'exception qui confirme la règle »* [609]. Ce système peut, à certains égards, être interprété comme une singularité au vu de la nature du régime politique béninois. C'est pourquoi, le rapport de la Commission de juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin souligne la nécessité d'approfondir aussi la réflexion sur les modes de scrutin en vue de disposer au Parlement d'une majorité stable et de garantir la représentation des différentes forces politiques. Pour cela, il est préconisé un scrutin mixte permettant l'élection d'une partie des députés au scrutin majoritaire à un tour, l'autre partie des députés à la représentation proportionnelle[610].

Au vu de la thèse défendue par certains auteurs (Saripolos, Duguit), la représentation proportionnelle paraît être le système le plus favorable à la représentation de la diversité des opinions. La présence aux organes de l'Etat des diverses tendances politiques est ainsi assurée par un système de translation[611]. Cependant, d'autres, comme Carré de Malberg, ont vanté l'excellence du système majoritaire[612]. D'après cet auteurs, dès lors que les députés sont les représentants de la nation et non de chacun des électeurs, il n'y a donc pas lieu *« de se préoccuper d'assurer, au sein de l'Assemblée, une représentation de toutes les opinions ou de tous les intérêts »*[613].

---

[608] Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin …, op. cit.*, p. 268.

[609] A. M. AJAVON, « Les modes de scrutin en Afrique francophone », Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections (avril 2000)*, p. 178, http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=292&id_rubrique=161, consulté le 17/04/2011. .

[610] Rapport de la Commission de juristes indépendants sur le système électoral en république du Bénin, p. 13. La Commission de juristes indépendants créée par décret n° 2007-171 du 18 avril 2007 avait pour mission d'évaluer le système électoral en République du Bénin et de proposer des solutions pour l'améliorer. Elle était composée du Professeur Maurice Glélé-Ahanhanzo (Président), Madame Elisabeth Pogon (vice-président), Théodore Holo (Rapporteur), Robert Dossou et Maître Saïdou Agbantou.

[611] Voir J-C ZARKA, *Les systèmes électoraux*, Paris, Ellipses, 1996, p. 32 ; J. LAPONCE, « Bipartisme de droit et bipartisme de fait », *RFSP*, décembre 1962, p. 885.

[612] Voir C. LECLERCQ, P-H CHALVIDAN, *Travaux dirigés de droit constitutionnel*, Paris, Litec, 1996, pp. 95-97.

[613] R. C. de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome II, Paris, Sirey 1922, p. 479.

Le législateur malien confie aux candidats qui arrivent en tête, sans tenir compte des suffrages recueillis par leurs concurrents, le soin de représenter l'ensemble d'une circonscription. Mais, pour être élu au premier tour, il faut recueillir un nombre de voix égal au moins à la majorité absolue. Il s'agit d'un scrutin majoritaire à deux tours dans lequel les députés à l'Assemblée nationale sont élus au scrutin majoritaire à deux (02) tours dans les cercles et les communes du District de Bamako. Nul n'est élu au premier tour du scrutin s'il n'a pas réuni la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue, il est procédé à un second tour le 21^{e} jour qui suit la date du premier tour. Seuls peuvent y prendre part, les deux candidats ou les deux listes de candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés au premier tour. Est déclaré élu, le candidat ou la liste de candidat qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés.[614].

La Cour constitutionnelle malienne a eu à censurer la trouvaille consistant à instituer deux modes de scrutin sur la même échelle territoriale pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale. En effet, elle a récusé la coexistence d'un scrutin majoritaire pour les circonscriptions de un à trois sièges, et d'un scrutin proportionnel dans les circonscriptions de plus de trois sièges.

La loi contestée instaure la division en ce qu'elle impose des modes de scrutin différents selon que le citoyen ressortisse de tel ou de tel cercle. La solution d'annulation atteste d'un certain attachement du juge constitutionnel au *« principe d'égalité des électeurs »*[615]. Mais, cette censure est mise en sursis par le rapport du comité Daba Diawara qui, en 2008 préconise l'intervention du pouvoir de révision pour contourner la volonté du juge.

Dans d'autres cas, il est procédé à la combinaison des modes de scrutin proportionnel et majoritaire En théorie, l'effet recherché consiste à atténuer les inconvénients des deux systèmes et à combiner leurs avantages.

[614] L'article 157 de la loi électorale du Mali.
[615] Voir l'arrêt CC 96-003 du 25 octobre 1996, Contrôle de constitutionnalité de la loi du 27 septembre 1996 portant code électoral du Mali.

A l'évidence, les deux grandes familles de systèmes électoraux présentent des défauts ; à tout le moins les défauts de l'une étant l'argument qui souligne le mieux les avantages de l'autre. Comme le pense Michel Rocard, *« le système majoritaire est trop brutal, le système proportionnel est trop dangereux »*[616].

Dans le principe, les observations faites sur le système mixte s'appliquent au Sénégal. Analysée comme le système qui assure au mieux le droit de chacun d'être représenté d'une manière égale aux autres, la représentation proportionnelle y donne lieu à un mixage avec le système majoritaire[617]. Ce mode de scrutin utilise simultanément, et non totalement de manière indépendante, un scrutin à finalité majoritaire et un scrutin à finalité proportionnelle. En effet, quatre vingt dix (90) députés sont élus au scrutin majoritaire à un tour dans le ressort du département et soixante (60) députés au scrutin proportionnel sur une liste nationale[618]. Pour les deux modes de scrutin, il n'est utilisé qu'un seul bulletin[619]. La loi électorale prévoit que le bulletin de chaque électeur est tout d'abord pris en compte pour établir le résultat du scrutin départemental. Il est ensuite pris en compte, le cas échéant, pour l'établissement du résultat du scrutin national[620].

Pour le scrutin de liste nationale, il est appliqué le système dans lequel le quotient national est obtenu en divisant le nombre total des suffrages valablement exprimés par le nombre des députés à élire.

---

[616] M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage,* Paris, Edile Jacob/Seuil, 1987, p. 285.

[617] Relativement à l'évolution du système électoral, il est à rappeler que la loi n° 77.57 du 26 mai 1977 modifiant certaines dispositions de la loi électorale n° 76-96 du 21 août 1976 portant code électoral (JORS, n° 4569 du 18 juin 1977, pp. 730-731) remplace *le scrutin majoritaire* par *le système de la représentation proportionnelle* en disposant que les députés à l'Assemblée nationale sont élus au scrutin de liste proportionnelle à un tour, sur une liste nationale déposée par les partis légalement constitués. Il ne peut y avoir ni panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète. Cette disposition connaît une autre évolution dans le nouveau code électoral de 1983 (loi 82-10 du 30 juin 1982, JORS, n° 4904 du 7 août 1982, pp. 511-526), première tentative de codification de l'ensemble des textes relatifs à toutes les catégories d'élections, avec le choix d'un *scrutin mixte* pour les élections législatives et l'augmentation des députés qui passe de 100 à 120.

[618] L'alinéa premier de l'article L. 142 du code électoral du Sénégal (alinéa premier de l'article L. 146 du nouveau code électoral).

[619] L'alinéa *in fine* de l'article L. 142 du code électoral du Sénégal (alinéa *in fine* de l'article L. 146 du nouveau code électoral).

[620] Voir l'article L. 144 du code électoral du Sénégal (article L. 148 du nouveau code électoral).

Autant de fois ce quotient est contenu dans le nombre des suffrages obtenus par chaque liste, autant celle-ci obtient de candidats élus. La répartition des restes se fait selon le système du plus fort reste[621].

Il est en même temps institué un régime de la suppléance en vue de pourvoir aux vacances qui pourraient se produire. Chaque liste de candidats au scrutin majoritaire dans le ressort du département, comprend un certain nombre de suppléants égal au nombre de sièges à pourvoir ; en cas de vacance, il est fait appel au candidat non élu placé en tête de la liste dans laquelle s'est produite la vacance. Chaque liste de candidats au scrutin de représentation proportionnelle comprend cinquante (50) candidats suppléants ; en cas de vacance d'un siège de député, il est fait appel en priorité au candidat non élu placé en tête sur la liste dans laquelle s'est produite la vacance. Il sera fait appel ensuite aux candidats suppléants après épuisement de la liste des candidats non élus. Lorsqu'une liste est ainsi épuisée, il est procédé à une élection partielle dans les trois (03) mois de la vacance qui l'a rendue nécessaire. Il n'est toutefois pas procédé à des élections partielles dans les douze (12) derniers mois de la législature[622].

[621] Voir l'article L. 145 du code électoral du Sénégal (article L. 149 du nouveau code électoral). Pour les divers procédés de calcul concernant la représentation proportionnelle, voir J-M. A. PAROUTAUD, « Quelques considérations théoriques sur la représentation proportionnelle », *RFSP*, septembre 1963, pp. 645-665.
[622] Voir l'article L. 146 du code électoral du Sénégal (article L. 150 du nouveau code électoral).

Conclusion de la première partie

Affirmer l'existence d'un droit électoral, c'est aussi une manière de comprendre l'encadrement juridique de la participation des citoyens au processus de légitimation des gouvernants. En effet, l'internationalisation des enjeux politiques et les transitions démocratiques en Afrique ont produit des principes et règles qui consacrent l'élection, comme le pilier fondamental de la souveraineté des citoyens. Ainsi, l'expansion de l'idéologie des droits de l'homme a trouvé un écho favorable sur un continent africain de plus en plus sensible à la question électorale. Excepté la présence de certaines normes encore politiquement orientées à dessein, il convient de reconnaître que, à la faveur du processus de démocratisation, des principes et règles juridiques propices à la dévolution démocratique du pouvoir ont abondé l'ordonnancement juridique des Etats. D'autre part, il faut saluer l'existence d'un régime juridique du suffrage relatif à la consécration d'un pouvoir et la définition d'un régime propres au suffrage. En tant que contenu de l'expression du suffrage, le pouvoir de suffrage a vocation à déterminer les régimes juridiques de l'électorat et de l'éligibilité, le tout articulé autour d'une logique égalitaire régissant la condition des citoyens qui sont le siège de la souveraineté. Pour ces raisons, la nationalité et la capacité sont principalement définies comme étant les conditions nécessaires pour participer à la désignation des titulaires des organes politiques. Comme aussi, des conditions d'éligibilité sont posées pour concourir à l'expression du suffrage des citoyens. Toutefois, il se trouve que, là encore, subsistent certaines pratiques contrariant la noblesse des ambitions démocratiques. En tant que contenant de l'expression du suffrage, le régime du suffrage aménage les dispositifs électoraux relativement à un certain nombre d'opérations pré-électorales et de modalités d'organisation du scrutin. Il résulte alors de l'analyse du cadre juridique des élections que les principes d'égalité, de transparence et de sincérité fondent, dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, les conditions d'expression du droit de suffrage. Dans ces conditions, il nous vient à l'esprit la nécessité de réfléchir, à présent, sur la réalité du droit électoral, pour comprendre les mécanismes visant à asseoir l'effectivité des normes électorales à travers un certain nombre d'implications institutionnelles et de corrélations établies entre les systèmes électoraux et la démocratisation du pouvoir.

2e partie / L'effectivité du droit électoral

Il y a une vingtaine d'années, les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone ont inauguré une trajectoire politique orientée vers la démocratie et l'Etat de droit. Pour garantir la participation, il est mis en place un édifice organique bâti sur les fondations de l'expression démocratique du pouvoir de suffrage. Les convictions de Luc Sindjoun sur la question donnent d'ailleurs un aperçu sur l'intérêt de la problématique. Il est d'avis que *« dans la perspective de Hans Kelsen, la construction d'une garantie institutionnelle de la démocratie, fut-elle en quête de davantage de consistance comme c'est le cas dans de nombreux pays africains, est un indice de la transition démocratique »*[623].

Il n'est pas alors superflu d'insister sur l'existence d'organes destinés à garantir aux citoyens le droit de désigner librement leur représentant. En effet, l'existence exclusive de matériaux juridiques, quoi qu'elle puisse être nécessaire à l'affirmation d'un choix politique, se révèle néanmoins insuffisante pour assurer la réalisation du droit électoral. En plus d'une consécration aux différents niveaux de la taxonomie juridique, ce droit fondamental a sans doute besoin d'institutions organiques aptes à le rendre effectif. C'est pourquoi, l'administration est un moyen indispensable à la mise en œuvre des opérations électorales.

Il doit également être instauré un système de *contrôle majeur*[624] dont la portée s'apprécie en fonction des pouvoirs dont dispose le juge, en amont, en cours et en aval des opérations électorales[625].

---

[623] L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 5.

[624] C'est en ces termes que Philippe Ardant présente très justement le contentieux électoral lors d'un colloque en 1988. Ph. ARDANT, « Le contentieux électoral devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat », *in Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel*, Actes du colloque de Paris II, (21 et 22 janvier 1988) Paris, LGDJ / Montchrestien, 1988, p. 55.

Précisément, l'objectif de consécration juridique doit s'accompagner d'une exigence d'effectivité[626] à laquelle concourt l'existence de garanties administratives et juridictionnelles.

Dès lors, la question de la réalisation du droit électoral peut être traitée en abordant successivement les implications institutionnelles (Titre 1) et les implications politiques du droit électoral (Titre 2).

[625] E. H. MBODJ, « Le contrôle des opérations de préparation des élections », *Le juge et l'élection présidentielle*, Communication présentée à la Session de formation continue organisée dans le cadre du Projet « Justice et Etat de droit », (1er au 4 février 2004), SCAC, Ambassade de France, Dakar, p. 2.
[626] J. ANDRIANTSIMBAZOVINA *et al.*, (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme, op. cit.,* pp. 349-350.

Titre 1. Les implications institutionnelles du droit électoral

A l'instar des autres entités juridiques, le droit électoral régit un domaine particulier de la vie sociale, à savoir la politique. Dans un système de droit positif, les sujets doivent avoir à leur disposition des mécanismes de réalisation des normes consacrées. Il s'agit, en l'occurrence, d'organes visant à assurer l'effectivité des règes du droit électoral. Pour qu'un Etat soit en effet démocratiquement gouverné, Robert Dahl suppose qu'il s'y développe un certain nombre d'arrangements, de pratiques ou d'institutions politiques[627] tendant à faire respecter les critères de la démocratie. Mais en aucun cas, l'élection, du fait de sa dimension politique, ne saurait souffrir de l'existence d'organes représentatifs institués sans considération du principe d'égalité devant le suffrage. A la fois un idéal et une réalité, le droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone concrétise partiellement cette attente sociale.

Une fois ce principe posé, il reste à s'interroger sur la façon dont s'ordonnent les organes d'administration et de contrôle autour de l'objectif d'effectivité du droit électoral. Ainsi, notre réflexion va être axée, d'une part, sur l'existence d'une administration électorale (chapitre 1) et, d'autre part, sur la formation d'une justice électorale (chapitre 2).

[627] La notion d' *« arrangement »* désigne des dispositifs provisoires qui peuvent trouver leur place dans un pays tout juste sorti d'un régime démocratique. Les *« pratiques »* politiques sont des dispositifs mieux établis et donc plus durables. Les *« institutions »* sont des dispositifs mis en place, il y a fort longtemps et transmis de génération en génération. Au fur et à mesure qu'un pays, à l'origine non démocratique, s'engage plus en avant dans la démocratie, les premiers « arrangements » démocratiques se transforment progressivement en « pratiques » qui à leur tour, le moment venu, se transforment progressivement en « institutions », dûment établies. Voir R. DAHL, *De la démocratie*, *op. cit.*, p. 82.

Chapitre 1. L'existence d'une administration électorale

Par son acception polysémique, la notion d' ''*administration*'' renvoie à l'ensemble des services dépendant de l'Exécutif et assurant des missions d'intérêt général par le biais des agents ou autorités de ces services[628]. Appliquée à la matière électorale, elle s'exprime par des tâches d'exécution en garantie des principes et des règles du droit électoral concourant à la transparence et à l'objectivité du processus électoral [629]. Il convient alors d'établir une structure unique responsable en dernier ressort. Cela semble important quel que soit le type d'administration choisi. Ainsi, certains Etats adopteront une administration coiffée par un responsable des élections, tandis que d'autres opteront pour une structure électorale autonome dirigée par des personnalités indépendantes.

Pour en donner la mesure dans ce chapitre, l'accent sera mis sur les conditions d'effectivité du droit électoral en rapport avec le système d'Administration classique (section 1) ou le système d'autorité indépendante (section 2).

Section 1. Le système d'administration électorale classique

Les dispositions électorales doivent assurer la mise en place d'entités ou d'autorités objectives, impartiales, indépendantes et efficaces. A tous les niveaux, les organes et le personnel doivent être à l'abri de la corruption politique.

[628] Parmi une littérature abondante concernant la notion d'Administration, voir J. RIVERO, « Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *RDP*, 1953, p. 279 ; A. BOCKEL, *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, 1978, pp. 15-16 ; Ch. SCHAEGIS, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Ellipses, 2008, p. 15 ; G. DUPUIS, M-J. GUEDON, P. CHRETIEN, *Droit administratif*, Paris, Sirey, 11e édition, 2009, pp. 2-5 ; D. SY, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, 2010, pp. 16-21.

[629] J.L. M. LOPEZ-MUNIZ, *« Constitution et administrations électorales »*, *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, p. 218.

Les dispositions relatives à la nature et à l'étendue de la mission des structures d'administration et de régulation ainsi que celles relatives à la nomination et aux pouvoirs du personnel électoral doivent donc faire l'objet d'une grande attention.

A ce niveau, il s'agit d'étudier le dispositif incorporé regroupant les structures et les personnes relevant de l'Administration classique. Cette dernière s'entend ici comme une administration publique constituée par les services de l'Etat et des Collectivités locales appelés à concourir à la conception des actes et à la mise en œuvre des opérations requises pour que les citoyens puissent décerner librement les mandats électifs nationaux.

A l'effet de mettre en évidence les caractéristiques de cette administration électorale qui a la grande réputation d'être noyautée, l'analyse va successivement s'articuler autour de l'étude des pouvoirs étendus du ministère en charge des élections (paragraphe 1) et les missions d'appoint des autres administrations (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les pouvoirs étendus du ministère en charge des élections

L'administration électorale est souvent confiée, en particulier dans les démocraties établies, à des responsables gouvernementaux aux échelons national et local. Cette pratique est transplantée dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. C'est notamment le cas du Sénégal où le ministère de l'Intérieur, est « *le principal administrateur des élections* »[630], pour ne pas dire l'administrateur principal des élections.

Dans les autres pays également, en sus du recadrage de l'administration électorale, il y est toujours observé une intervention non moins considérable de l'Administration d'Etat.

[630] M. KAMARA, Les *élections au Sénégal, op. cit.,* p. 27.

Dans ce mode d'organisation, il est pratiquement confié au ministère en charge des élections l'essentiel des activités du processus électoral comportant des compétences administratives (A) et des opérations matérielles (B).

A. Les compétences administratives

Les compétences administratives constituent un éventail d'actes nécessaires au déroulement régulier du processus électoral. En plus de la préparation technique des projets de loi et de décret, ces compétences englobent les divers actes relatifs à la règlementation des inscriptions sur les listes électorales, à l'établissement des cartes d'électeur, à la détermination et la composition des bureaux de vote, à l'approbation du format des documents de vote et au maintien de l'ordre public durant la période de propagande électorale.

Au Sénégal, le Ministre de l'Intérieur est habilité, sur le plan réglementaire, à prendre un certain nombre d'actes juridiques pour l'organisation des opérations électorales. Le décret portant organisation du Ministère de l'Intérieur détermine exactement l'étendue des compétences en matière d'administration électorale à travers les missions de la Direction des Opérations électorales logée au sein de la Direction générale des Elections[631].

[631] Par le décret n° 2011-1019 du 25 juillet 2011, le Président de la République crée un Ministère chargé des Elections comprenant les directions techniques suivantes : la Direction générale des Elections (services rattachés, Direction des Opérations électorales, Direction de la Formation et de la Communication) et la Direction de l'Automatisation des Fichiers. Voir décret n° 2011-1045 du 26 juillet 2011 modifiant le décret n° 2011-634 du 17 mai 2011 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères. Dans le nouveau code, des précisions ci-après sont apportées sur les compétences de l'administration électorale. *« Le Ministère chargé des Elections est, dans les conditions et modalités déterminées par le présent code, compétent pour la préparation et l'organisation des opérations électorales et référendaires. Toutefois, à l'étranger, cette compétence est exercée par le Ministère chargé des Affaires étrangères, en rapport avec le Ministère chargé des Elections, dans les conditions et modalités déterminées par le présent code. Le Ministère chargé des Sénégalais de l'Extérieur participe à l'information et à la sensibilisation des Sénégalais résidents à l'étranger. Le Ministère chargé des Elections assure la gestion des listes électorales et du fichier général des électeurs. ».* Articles L. 1er et L. 2 du nouveau code électoral.

Aux termes des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 17 du décret n° 2003- 292 du 8 mai 2003[632], il est précisé que *« elle* (la Direction des Opérations électorales) *étudie et propose toutes mesures législatives, réglementaires et administratives de nature à garantir la qualité des scrutins »*.

Mais, c'est surtout à travers l'instauration des diverses commissions que l'implication de l'Administration d'Etat se révèle plus manifeste.

C'est le cas au Sénégal, pour la mise en place des commissions administratives fixes ou itinérantes chargées d'exécuter les révisions annuelle et exceptionnelle des listes électorales initiée sous le contrôle effectif de la CENA[633]. Aux termes de l'article L. 36 du code électoral, il est disposé que les listes électorales sont dressées par des commissions administratives. Ces commissions, présidées par un délégué de l'Administration désigné par le représentant de l'Etat (préfet, sous-préfet)[634], sont dotées d'une compétence nationale en matière de demandes d'inscription, de radiation et de modification[635]. Mais, le nouveau code supprime la compétence nationale des commissions administratives de révision des listes électorales. Ainsi, les commissions administratives des communes, des communes d'arrondissement et des communautés rurales sont compétentes « *dans leur ressort »* pour procéder, sous la supervision et le contrôle de la CENA, aux opérations d'inscription, de radiation et de modification dans les conditions fixées par décret[636].

A l'issue des opérations de révision, le Ministre de l'Intérieur communique, à chaque collectivité locale, par l'intermédiaire des autorités administratives, tous les mouvements subis par la liste électorale de ladite collectivité. Il lui revient ensuite d'arrêter et de publier la liste définitive des électeurs dont la CENA reçoit une ampliation[637].

---

[632] JORS, n° 6132 du 1er novembre 2003, pp. 1390-1394.
[633] Voir article L. 35 du code électoral du Sénégal.
[634] Voir article L. 36 du code électoral du Sénégal.
[635] Article L. 40 du code électoral du Sénégal.
[636] Voir l'alinéa *in fine* de l'article L. 40 du nouveau code électoral.
[637] Voir les alinéas 1 et 2 de l'article R. 33 du code électoral du Sénégal.

De plus, il y a lieu de faire remarquer que, au Sénégal, la distribution des cartes d'électeur imprimées fait intervenir des commissions composées d'un président et d'un suppléant désignés par l'Administration, d'un représentant du maire ou du président du conseil rural et d'un représentant de chaque parti politique légalement constitué[638]. Il leur appartient de procéder à la remise individuelle des cartes à chaque électeur sur présentation de sa carte nationale d'identité numérisée et du récépissé d'inscription[639].

Des dispositions comparables existent au Mali où l'article 40 de la loi électorale prévoit que l'établissement et la révision des listes électorales sont confiés à des commissions administratives composées de membres désignés par l'Administration et les partis politiques.

Toutefois, il est à noter que l'absence de désignation par un parti politique de ses représentants ne peut empêcher ladite commission d'effectuer les travaux de révision, sous réserve d'un procès-verbal de carence dressé par le président[640].

Par ailleurs, la loi électorale malienne fait état de l'intervention de l'autorité judiciaire - sous-entendue dans les autres cas - dans l'opération de révision annuelle pour la délivrance des copies des bulletins n° 1 du casier électoral[641].

En outre, le législateur prévoit que la distribution des cartes d'électeur est faite par des commissions composées, dans les communes, d'un président, d'un électeur désigné par le représentant de l'Etat dans la commune ou le district de Bamako, et des membres représentant les candidats, les partis politiques ou groupement de partis en lice[642].

---

[638] Voir Article L. 52 de la loi électorale du Sénégal. Le nouveau code institue des commissions chargées de la distribution des cartes d'électeur dans chaque commune, commune d'arrondissement ou communauté rurale. Ces commissions, créées en nombre suffisant, peuvent être itinérantes. Elles sont regroupées au niveau des sièges des collectivités locales précitées dix (10) jours avant le scrutin et fonctionnent jusqu'à la veille du scrutin. Voir article L. 56 du nouveau code électoral.
[639] Voir l'article L. 53 du code électoral du Sénégal.
[640] Voir l'article L. 43 de la loi électorale du Mali.
[641] Voir Article 44 de la loi électorale du Mali.
[642] Par. a) de l'article 60 de la loi électorale du Mali.

Il faut ajouter que, en droit électoral sénégalais, le Ministère de l'Intérieur est compétent pour l'enregistrement des candidatures aux *élections législatives* moyennant la délivrance d'un récépissé de dépôts - ne préjugeant pas de la recevabilité des candidatures présentées - dûment visé par le superviseur ou le contrôleur de la CENA pour attester du dépôt dans les formes et les délais légaux[643].

La mise à jour de la carte électorale procède également des compétences du Ministère. Par conséquent, le nombre et la localisation des bureaux de vote sont proposés au ministre par le préfet ou les sous-préfets.

La liste des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national est, quant à elle, définitivement arrêtée et publiée par le Ministre de l'Intérieur. Elle est ensuite transmise, par l'intermédiaire des autorités administratives, aux maires et aux présidents de conseil rural qui assurent chacun, dans son ressort, la publication par voie d'affichage et sa notification aux candidats et aux listes de candidats[644].

C'est ainsi que, en dernier lieu, il est institué, pour les bureaux de vote, des commissions chargées des opérations électorales. Sur ce point, la loi favorise une implication renforcée de l'Administration en ce sens que *« les autorités compétentes (Préfets et Sous-préfets) sont tenues de dresser la liste des membres des bureaux de vote ainsi que les suppléants des représentants des listes de candidats ou de candidates »*[645]. Etant donné que les bureaux de vote ont pour tâche d'administrer les opérations de vote proprement dite (le recueil et le décompte des suffrages, l'établissement et la transmissions des procès-verbaux du scrutin), certains dysfonctionnements susceptibles d'occasionner l'annulation des résultats ne doivent pas y avoir lieu. Le local de vote doit être occupé par une assemblée des électeurs inscrits sur la liste électorale du bureau ou autorisés à y accomplir leur vote (les membres, les délégués des candidats ou des listes, les électeurs en mission d'observation et de contrôle).

---

[643] L'article L. 168 du code électoral du Sénégal. Avec le nouveau code, les dossiers de candidatures sont désormais déposés au Ministère chargé des Elections auprès d'une commission instituée par arrêté, soixante (70) jours au moins avant la date du scrutin, par un mandataire (voir alinéa premier de l'article L.172) ; ce ministère est supprimé après l'élection présidentielle de 2012.
[644] Voir l'article L. 64 du code électoral du Sénégal.
[645] Voir l'article L. 66 du code électoral du Sénégal.

Le bureau de vote étant un lieu sujet à des situations de trouble, il est chargé au président de veiller à la police du scrutin. Il lui est ainsi attribué un pouvoir de réquisition des forces de sécurité. Dans ce sens, le législateur malien dispose : *« Le président du bureau de vote assure seul la police du scrutin. Nulle force ne peut sans son autorisation, être placée dans la salle de vote ni aux abords de celle-ci. Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus de déférer à ses réquisitions. »*[646].

Les forces de sécurité jouent un rôle dans le déroulement des élections. C'est ainsi que les compétences de police reconnues aux autorités administratives pour la règlementation des opérations électorales constituent un paramètre très influent dans l'analyse du système de sélection des individus titulaires des rôles politiques dans les régimes politiques caractérisés par la compétition politique institutionnalisée. Ainsi, Alioune Badara Diop émet des lignes pleines de sens dans le contexte des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone : *« La police instrumentalisée et l'armée politisée ne sont en Afrique ces institutions fortes qui, dans les démocraties occidentales, garantissent l'intégrité et la stabilité de l'Etat. Davantage que le soutien populaire, le pouvoir politique africain recherche d'abord celui de l'armée et l'obéissance aveugle des forces de police car il y va de sa survie. »*[647].

Une bonne administration de la justice en période électorale exige de concilier, d'une part, la nécessité d'assurer la sécurité électorale et le maintien de l'ordre, d'autre part, la nécessité de ne pas faire obstacle aux droits des citoyens en assurant un climat exempt d'intimidation. Dans tous les cas, toute présence policière dans les lieux d'inscription électorale ou de vote doit être discrète, professionnelle et disciplinée. De façon générale, il convient à cet effet d'affecter dans un lieu donné le nombre minimal de policiers et d'agents requis pour assurer la sécurité.

---

[646] L'article 101 de la loi électorale du Mali. Voir également l'article L. 68 du code électoral du Sénégal qui dispose : *« Le président est responsable du bureau de vote notamment en ce qui concerne le stationnement dans la salle de vote. Il peut requérir les forces de l'ordre. Il ne peut procéder à des expulsions sauf en cas de troubles et perturbations dûment constatés par lui et les autres membres du bureau de* vote. ».

[647] A. B. DIOP, « Espace électoral et violence au Sénégal (1983-1993) : l'ordre public, otage des urnes », *Afrique et Développement*, Vol. XXXVI, 2001/1-2, Dakar, p. 146.

Au-delà de leur engagement au service de la sauvegarde des voies légales d'accession au pouvoir, les moyens de police doivent contribuer à faire respecter les règles de compétition électorale. Mais, leur intervention peut être détournée de leur but essentiel par la marge d'initiative dont dispose l'autorité qui, selon les propos de Jean-Louis Loubet del Bayle, *« peut lui permettre, dans certains cas, d'avantager ou de désavantager certains hommes ou groupements politiques : au cours d'une campagne électorale, par une application plus ou moins stricte de la règlementation de l'affichage ou des réunions publiques, ou bien par la qualité de la protection contre les perturbateurs accordée au différents candidats, etc.* »[648]. Cet auteur pense aussi qu'il doit être pris en compte le fait que souvent cela puisse intervenir sans préjudice de l'intervention réalisée de manière plus ou moins occulte, en usant des informations détenues par les renseignements de la police pour favoriser certains candidats ou en décourager d'autres.

Dès lors, l'intervention appropriée des forces de l'ordre est un indicateur de la norme de transparence des élections surveillées par les missions d'observation. C'est pourquoi, la mission d'observation de l'OIF pour les deux tours de l'élection présidentielle du Mali du 28 avril et 12 mai 2002 apprécie la présence des forces de l'ordre comme souhaitée en rapportant que *« elles ont été particulièrement discrètes et ne sont intervenues dans les rares cas signalés dans la commune de Bamako que pour empêcher la perturbation du déroulement du scrutin »*[649].

Suivant le même principe, il est également interdit aux collèges électoraux toutes discussions, toutes délibérations, n'ayant pas pour objet l'élection[650].

Par ailleurs, l'Administration d'Etat effectue des opérations matérielles dont certaines compétences administratives servent d'expédient.

---

[648] J-L. LOUBET DEL BAYLE, « La police dans le système politique », *RFSP*, juin 1981, pp. 526-527.
[649] Voir OIF, « Elections présidentielles des 28 avril et 12 mai 2002 au Mali **»,** http://democratie. francophonie.org/ IMG/pdf/MALI_RMO2804_12052002.pdf, p. 10, consulté le 30 avril 2010.
[650] Voir article 103 de la loi électorale du Mali, article L. 69 du code électoral du Sénégal.

B. Les opérations matérielles

Les opérations matérielles ou actes matériels servent à instrumenter certains actes juridiques en rapport avec le processus électoral.

Entre autres, il est possible de mentionner les tâches de confection des listes électorales, l'impression du matériel électoral (cartes d'électeur, certains documents de propagande électorale, bulletins de vote, formulaires de procès-verbaux, fournitures de bureaux) et la conduite des activités logistiques (acheminement du matériel dans les bureaux de vote, transport des membres de bureaux de vote, déploiement des forces de sécurité).

Au Sénégal, il s'agit d'un pouvoir exercé aux divers échelons de l'Administration territoriale. Au niveau central, ces tâches sont essentiellement exécutées par la Direction générale des Elections (DGE)[651] et la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) du Ministère de l'Intérieur. Aux termes de l'article 14 du décret n° 2003- 292 du 8 mai 2003 portant organisation du Ministère de l'Intérieur, la DGE est chargée de l'organisation des élections nationales et locales et des référendums et, à ce titre, assure, en liaison avec la DAF, l'établissement et la révision des listes électorales, la tenue des fichiers électoraux et l'organisation et le suivi de la distribution des cartes d'électeur.

[651] Avant la création de la Direction générale des Elections en 1998, c'était un comité électoral institué par arrêté du Ministre de l'Intérieur qui s'occupait de l'organisation matérielle des élections. Ce comité composé des agents des différentes directions du Ministère de l'Intérieur se disloquait après le scrutin. Cette situation était gérable tant que les élections étaient espacées au moins de cinq (05) ans. Les élections locales de 1996 devaient se faire sur la base de la réforme de l'Administration territoriale qui érige la région en collectivité décentralisée avec un conseil régional élu au suffrage universel direct. Cette situation nouvelle fait que le comité électoral devait gérer trois (03) types de scrutin pour un même jour de vote : les élections régionales, les élections municipales et les élections rurales. Cela avait entraîné un cafouillage à l'origine de la contestation des acteurs politiques qui réclamaient une commission électorale nationale indépendante. Dans le cadre des réponses apportées à cette contestation, il est crée une Direction générale des Elections au sein du Ministère de l'Intérieur chargée exclusivement de l'organisation matérielle des élections et référendums. Voir Ch. GUEYE, « L'expérience électorale du Sénégal », http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=1092&id_rubrique=714.

En outre, la DGE s'occupe des opérations de conception, de confection et de conservation des documents et des archives électoraux et du contrôle des conditions d'impression des bulletins de vote.

A cela s'ajoutent les activités relatives à l'élaboration et à la gestion de la carte électorale, à l'adaptation des outils informatiques aux besoins électoraux, à l'analyse des scrutins électoraux, à la diffusion de l'information technique relative aux élections, à l'appui aux autorités judiciaires et à l'élaboration et l'appui aux services de sécurité pour ce qui concerne le dispositif de sécurité applicable lors des opérations de vote.

De même, les missions de la DGE couvrent les campagnes de sensibilisation et d'information civique, l'application et le contrôle, en liaison avec les autorités territoriales, des principes applicables en matière de propagande électorale, sans compter la formation afférente au processus électoral des responsables administratifs, des autorités judiciaires et des élus impliqués dans le processus électoral.

Le volet financier rentre aussi dans le cadre des compétences de la DGE, particulièrement l'élaboration et l'exécution du budget de la révision des listes électorales et des élections en relation avec les services compétents.

Relativement au volet organisationnel, des pouvoirs étendus sont également dévolus en matière électorale au Ministère chargé de l'Administration territoriale du Mali, au point d'en faire le pivot du processus électoral. Il a, entre autres tâches, la charge de la préparation et l'organisation matérielle des opérations électorales, la centralisation et la proclamation des résultats provisoires[652] et l'acheminement à la Cour constitutionnelle des procès-verbaux des consultations présidentielle et législatives[653].

En définitive, les législateurs sénégalais et maliens persistent dans la voie de la monopolisation des processus électoraux par l'Administration d'Etat.

[652] Voir l'article 162 de la loi électorale du Mali.
[653] Voir l'article 26 de la loi électorale du Mali.

Aussi, faut-il reconnaitre que la puissance de l'Administration classique s'accompagne de l'intervention subsidiaire d'autres administrations.

Paragraphe 2. Les missions d'appoint des autres administrations

En vertu de la spécialisation des fonctions ministérielles et de l'autonomie des collectivités locales, la loi prévoit les compétences complémentaires à celles assumées par le ministère en charge des élections[654].

Parmi les administrations impliquées dans le processus électoral, il convient de distinguer les ambassades ou les consulats (A) et les collectivités locales (B).

A. L'implication des Ambassades et des Consulats

Le droit de légation admet le principe de jouissance d'un statut privilégié de l'Etat souverain dans l'ordre juridique des autres Etats. En tant que réalité juridique objective, opposable à toutes les autres entités de droit international, l'Etat possède le droit d'accomplir certains actes juridiques comportant une application en considération de la condition internationale des sujets de droit interne.

[654] Parfois, la multiplicité des centres de décision conduit certains Etats à mettre en place des dispositifs de pilotage et de suivi du processus électoral. Par exemple lors des élections de 2002 au Mali, l'ensemble du processus faisait l'objet d'un mécanisme de suivi à la fois interne et externe au ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL). Le mécanisme interne de suivi reposait sur le Comité de Pilotage mis en place par le Ministre. Ce comité était composé de cadres du MATCL et de services techniques d'autres ministères concernés par le processus électoral. Il est chargé du suivi technique de la préparation opérationnelle et de la conduite de la mise en œuvre du processus électoral. Le mécanisme externe de suivi reposait sur le Comité interministériel mis en place par le Premier Ministre. Ce comité présidé par le Premier Ministre avait pour rôle d'assurer le suivi des orientations politiques données par le gouvernement, la mobilisation des ressources humaines et financières et la création des synergies nécessaires. Au-delà de ces mécanismes formels, des cadres de concertation ont été instaurés entre le MATCL et les partis politiques, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers. Ces cadres avaient pour objet l'information de l'ensemble des acteurs intéressés par le processus électoral et le développement du dialogue et de l'échange entre l'Administration territoriale et ses partenaires. MATCL, *Rapport général sur le processus électoral de 2002, op. cit.*, pp. 13-14.

La réflexion est envisagée dans une perspective toute différente de la question des effets internationaux du statut interne des citoyens résidant dans un Etat étranger, c'est-à-dire des implications positives ou négatives de la reconnaissance internationale de leur statut interne. Le niveau d'analyse implique la question du maintien du lien de droit permanent unissant le citoyen et l'Etat en matière de compétence personnelle[655], dont l'effectivité du droit électoral en est un élément intrinsèque.

Au Sénégal, la situation des citoyens établis ou résidant hors du pays est juridiquement encadrée par la loi électorale. D'abord, il existe une possibilité offerte aux citoyens établis à l'étranger et immatriculés au consulat du Sénégal, sur leur demande, de se faire inscrire sur la liste électorale de l'une des communes, communes d'arrondissement ou communautés rurales de naissance, de celle de leur dernier domicile, ou de leur dernière résidence à condition que cette résidence ait été de six (06) mois au moins, ou encore de celle où est inscrit l'un de leurs ascendants ou leurs descendants au premier degré[656].

Pour déterminer le corps électoral, le législateur vise les Sénégalais des deux sexes remplissant les conditions fixées par les articles L. 22 à L. 24 et ne se trouvant dans aucun des cas d'incapacité[657]. Il indique que seuls ceux des Sénégalais qui sont établis ou résident dans un pays compris dans la juridiction d'une représentation diplomatique ou consulaire où sont organisées des opérations électorales, et qui sont inscrits sur les listes électorales de ladite représentation diplomatique ou consulaire sont admis à prendre part au scrutin ; non sans ajouter que les membres des corps militaires et paramilitaires en mission à l'étranger, qui échappent à la juridiction sénégalaise, ne participent pas aux scrutins[658].

---

[655] Entre autres écrits, voir B. STERN, « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *AFDI*, 1986, pp. 7-52 ; A. MARESCA, « Les relations consulaires et les fonctions du consul en matière de droit privé », *RCADI*, 1971, pp. 105-160 ; P. FEDOZZI, « De l'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public », *RCADI*, 1929 (II), pp. 141-242.

[656] Voir l'article L. 34 du code électoral du Sénégal (article L. 38 du nouveau code électoral).

[657] Voir l'article L. 262 du code électoral du Sénégal article L. 324 du nouveau code électoral).

[658] Voir l'article L. 263 du code électoral du Sénégal (article L. 325 du nouveau code électoral).

La loi électorale définit les modalités d'établissement et de révision des listes électorales, sous la supervision de la CENA, par une commission administrative composée du chef de la représentation diplomatique ou consulaire ou son représentant faisant office de président et d'un représentant de chaque parti politique légalement constitué au Sénégal. En cas de subdivision en sous commissions, les présidents sont désignés par l'autorité diplomatique ou consulaire. Dans le cas où les représentants des partis politiques sont inférieurs à deux (02), les commissions et les sous-commissions sont complétées à trois membres par la même autorité parmi les agents sénégalais de la représentation ou à défaut, parmi les électeurs inscrits sur la liste électorale de la juridiction[659].

Les commissions et les sous-commissions chargées de la distribution des cartes d'électeur[660] sont configurées de la sorte.

Enfin, l'organisation du vote renseigne également sur le rôle des ambassades ou consulats. Selon la loi, chaque bureau de vote est composé d'un président, d'un assesseur et d'un secrétaire désignés par le chef de la représentation diplomatique ou consulaire, complété d'un représentant par liste de candidat ou candidats en qualité de membres[661].

En outre, les dispositions de l'article L. 288 permettent au chef de la représentation diplomatique ou consulaire, au vu du décret de convocation des électeurs, de prendre une décision de convocation des électeurs pour fixer les heures d'ouverture et de clôture du scrutin, en tenant compte du nombre des électeurs inscrits et des décalages horaires. En tout état de cause, le réaménagement horaire ne doit pas ignorer les redoutables effets des technologies de l'information et de la communication car une diffusion des tendances de vote au niveau du territoire national peut influer considérablement sur l'orientation du scrutin au niveau de certains Etats, et vice versa.

[659] Voir l'article L. 269 du code électoral du Sénégal (article L. 331 du nouveau code électoral).
[660] Voir l'article L. 284 du code électoral du Sénégal (article L. 344 du nouveau code électoral).
[661] Voir l'article L. 287 du code électoral du Sénégal (article L. 349 du nouveau code électoral).

Globalement, le même scénario est en vigueur au Mali où les listes électorales sont établies ou révisées dans chaque ambassade ou consulat par une commission dite commission administrative placée sous l'autorité de l'Ambassadeur ou du Consul[662] qui, au titre de l'Administration, désigne le président et les membres dont le nombre est fixé de la même manière que dans les communes en fonction du nombre de Maliens recensés[663]. Comme tout électeur inscrit ou autorités administratives, maires et présidents des commissions électorales communales, l'Ambassadeur ou le Consul peut demander l'inscription ou la radiation d'un citoyen omis ou indûment inscrit[664].

Ces mêmes autorités sont impliquées dans la Constitution des commissions de distribution des cartes d'électeur, l'organisation des bureaux de vote, le déroulement des opérations de vote (fixation des heures d'ouverture et de clôture du scrutin, légalisation des procurations) et le fonctionnement de la commission de centralisation des résultats du scrutin[665].

Au Bénin, les services diplomatiques ou consulaires béninoises sont impliqués dans l'organisation du processus électoral dans une moindre mesure. Ils sont simplement chargés de produire le document faisant la preuve de l'immatriculation depuis au moins six (06) mois à l'ambassade ou au consulat de la République du Bénin dans le pays de la résidence habituelle des Béninois vivant à l'étranger, entrant en ligne de compte dans la collecte des données nominatives, personnelles et biométriques. Cette condition de délai de six (06) mois applicables est apparemment propre au Bénin.

Les citoyens maliens ou sénégalais résidant hors du territoire national qui ne sont astreints qu'à être régulièrement immatriculés au consulat ou à l'ambassade et inscrits sur la liste électorale de la juridiction concernée pour voter dans leur pays de résidence[666].

---

[662] Voir les articles 40 et 47 de la loi électorale du Mali.
[663] Voir l'article 41 de la loi électorale du Mali.
[664] Voir Article 45 de la loi électorale du Mali.
[665] Voir successivement les articles 60, 81, 87, 107 et 157 de la loi électorale du Mali.
[666] Voir l'article 36 de la loi électorale du Mali et l'article L. 263 du code électoral du Sénégal (article L. 325 du nouveau code électoral).

Dans chaque ambassade ou consulat de la République du Bénin, le recensement des citoyens béninois est exécuté par une mission de recensement placée sous la supervision des autorités de l'ambassade ou du consulat. Relativement à sa structuration, la mission de recensement est composée de deux (02) membres recrutés sur appel à candidature aux conditions fixées par l'autorité du recensement parmi les citoyens résidant dans la juridiction de la représentation diplomatique ou consulaire, assistée d'un représentant de l'ambassadeur ou du consul.

Les procès verbaux journaliers de la mission de recensement sont signés par les membres présents et le représentant de l'ambassadeur ou du consul. Les données ainsi collectées sont adressées à l'organe national chargé du recensement électoral dès la clôture des opérations et sans délai, par valise diplomatique, aux bons soins de l'ambassade ou du consulat[667].

B. L'intervention des collectivités locales

Dotées des compétences en matière d'administration des citoyens à l'échelon régional, communal ou local, les collectivités locales sont concernées par l'organisation des élections. Par les actes accomplis dans les domaines de l'état civil, de l'établissement du rôle des contributions directes de la circonscription administrative et de l'exercice de pouvoirs de police, ces personnes morales de droit public jouent un certain rôle non négligeable dans le processus électoral.

En outre, les collectivités locales accomplissent une mission d'appoint aux commissions administratives mises en place pour les opérations de recensement, d'établissement et de révision des listes électorales et de distribution des cartes d'électeur.

[667] Voir l'article 7 de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI.

C’est évidemment le cas au Bénin où, dans le cadre des dispositions régissant la coopération entre les autorités publiques, il est noté que les autorités locales assistent les structures chargées des opérations de recensement électoral national approfondi et concourent à leur réussite, sans obstruction aucune[668].

Au Sénégal, la loi prévoit que le maire et le président du conseil rural ou leurs représentants soient membres des commissions administratives chargées de l’établissement et de la révision les listes électorales[669] ou de la distribution des cartes d’électeur[670].

Plus particulièrement, c’est en matière d’accomplissement des formalités de publicité des actes ou documents électoraux que les collectivités locales exercent un rôle essentiel.

Au Mali, la décision du représentant de l'Etat dans le cercle fixant le nombre de bureaux de vote ainsi que le nombre d’électeurs par bureau de vote, l'emplacement et le ressort des bureaux de vote est notifiée au maire qui fait procéder à son affichage aux emplacements habituels[671].

Au Bénin, il en est ainsi des listes d'émargement de chaque bureau de vote signées du président et des assesseurs, déposées pendant huit (08) jours dans les mairies en même temps que les ambassades ou consulats, où elles sont communiquées sans déplacement à tout électeur requérant[672] et de la localisation des espaces de propagande[673].

C’est également le cas au Mali où les listes sont consultées sur place[674].

---

[668] Voir l’article 21 de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI.
[669] Voir l’article L. 36 du code électoral du Sénégal (article L. 40 du nouveau code électoral).
[670] Voir l’article L. 52 du code électoral du Sénégal (article L 56 du nouveau code électoral).
[671] Voir l’article 81 de la loi électorale du Mali.
[672] Voir l’article 88 de la loi électorale du Bénin.
[673] Voir l’article 76 de la loi électorale du Mali ; article L. 58 du code électoral du Sénégal (article L. 62 du nouveau code électoral).
[674] Voir l’article 100 de la loi électorale du Mali.

En définitive, l'obligation s'impose dans une large mesure aux pouvoirs publics d'assurer au mieux l'exclusion de toute sorte de manœuvres contre la pleine liberté de vote et l'égalité de suffrage de tous. En dépit des arguments théoriques défendant la neutralité de l'action administrative, le niveau de positionnement de l'Administration d'Etat dans le processus électoral n'échappe pas à une certaine critique justifiée par l'allégeance des hauts fonctionnaires promus à des emplois fonctionnels à forte sujétion sur la base du pouvoir discrétionnaire reconnu aux autorités politiques. Les acteurs politiques sont alors légitimement fondés à les récuser. La centralisation encore excessive de l'administration électorale peut être interprétée comme une limitation du dessaisissement progressif de l'Administration classique. Dès lors, l'idée d'une administration autonomisée et créée à cet effet prend de plus en plus du relief dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone.

Section 2. Le système d'autorité administrative électorale

Le système d'Administration classique a cessé d'inspirer la confiance dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone de sorte que les législateurs ont érigé des administrations autonomes en vue d'un dessaisissement du ministère en charge des élections et des autres ministères sectoriels ayant jusque-là tenu les rênes d'un dispositif électoral favorable à la conservation du pouvoir par une certaine classe politique, au grand désarroi des partisans de la circulation des élites politiques. Après la proclamation des principes de la refonte démocratique des systèmes politiques, il reste sans doute à instaurer les mécanismes de mise en œuvre d'un processus électoral indépendant, géré de façon impartiale. Au bout du compte, *« on peut penser que d'une manière générale, la création d'une commission indépendante est la rançon à payer au multipartisme de l'Afrique actuelle »*[675].

[675] A. D. ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin. Les élections législatives de 1995*, Cotonou, Flamboyant, 1996, p. 38.

Ainsi, des commissions électorales ad hoc sont créées afin de rendre les élections plus transparentes. A cet égard, elles constituent un renforcement de l'acquis démocratique.

Une illustration de tout cela est donnée par Mathias Hounkpé et Ismaïla Madior Fall qui exposent en toute clarté les enjeux de la création de cette catégorie d'institutions électorales. Dans leur étude, il ressort que *« la création des Commissions électorales s'insère dans un contexte où l'on nourrit l'espoir, non seulement de voir un véritable multipartisme s'instaurer, mais de mettre fin à toutes les formes de maquillage ou de fraude électorale. La dévolution de pouvoirs de sanction à ces organes a semblé, pour beaucoup d'acteurs politiques comme pour des observateurs, le seul moyen de renouer avec la transparence électorale, sachant que les organes d'Etat, qu'ils soient administratifs ou judiciaires sont souvent perçus soit comme ''au service'' des pouvoirs en place, soit comme n'étant pas dotés, en droit ou en fait, d'attributs propres à préserver d'éventuelles pressions exercées sur eux. »*[676].

Par ailleurs, il est discuté la portée qu'il convient de donner au caractère tenant à l' *« autorité »* qui leur est attachée[677]. Une conception plus large bénéficiant des faveurs de la majorité de la doctrine accorde la qualification d'autorités administratives indépendantes aux institutions dotées d'un pouvoir, sinon de décision et dont les interventions *« s'imposent avec force et font donc autorité »*[678].

Pour mettre en évidence les traits caractéristiques de ces organes, il convient d'analyser, en fonction de la réalité observée, le système de supervision (paragraphe 1) et le système d'autorités indépendantes (paragraphe 2).

---

[676] M. HOUNKPE, I. M. FALL, *Les commissions électorales en Afrique de l'ouest, Analyse comparée*, Nigéria, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2e édition, 2010, p. 43.
[677] P. SABOURIN, « Les autorités administratives indépendantes », *AJDA.*, mai 1983, p. 290.
[678] M. GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 2e édition, 1994, p. 15.

Paragraphe 1. Le système des organes de supervision

Les organes de supervision du processus électoral correspondent aux expériences en cours au Mali et au Sénégal. Sous l'inspiration de la tradition administrative française, il est vécu dans ces pays le phénomène de monopolisation de l'administration électorale par des organes de l'Etat. Il a fallu une détermination des partis d'opposition pour que les gouvernants acceptent d'établir des autorités de régulation. Aux prérogatives accordées aux entités administratives étatiques, il est subordonné des dispositions d'arbitrage de la conduite du processus électoral dans le but de préserver l'administration électorale des partis pris et de la corruption.

Pour saisir la réalité des organes de supervision, il sera analysé, dans un premier temps, leur instauration sur fond de relatif compromis (A) et, dans un deuxième temps, leur confinement dans des missions électorales étriquées (B).

A. L'instauration sur fond de relatif compromis politique

Au Sénégal, le processus institutionnel trouve son point d'ancrage dans la spirale de contestations électorales. A la suite des élections générales de 1988 émaillées de violences politiques, le Gouvernement du Sénégal a été finalement contraint à s'entendre avec l'opposition sur la rédaction d'un code électoral consensuel, adopté en 1992. Selon les termes de l'exposé des motifs, les dispositions de la loi n° 92-15 du 7 février 1992 relative à l'élection du président de la République et des députés à l'Assemblée nationale constituent la garantie importante d'un système électoral propice à la tenue d'élections libres et transparentes, c'est-à-dire insusceptibles de constatations sérieuses[679].

[679] Voir JORS, n° 5450 du 7 février 1992, p. 43.

Toutefois, aux leçons de la première expérience électorale sur la base de ce nouveau code, il est écrit : *« Ce code consensuel était plus politique que juridique voire technique car beaucoup de ses dispositions étaient inapplicables ou difficiles à appliquer. On s'en est rendu compte aux élections présidentielles de 1993. En effet, pendant ces élections, la Commission nationale de Recensement des Votes créée par le code était bloquée pendant vingt trois (23) jours sans pouvoir proclamer les résultats provisoires. Ce blocage était dû au fait que le code n'avait pas défini de manière claire le processus de décision car il parlait de décision consensuelle. Ainsi à ce niveau, si une partie s'oppose, le consensus devient impossible et les travaux de la commission sont bloqués. »*[680].

Par suite, les contestations de l'opposition ont atteint leur paroxysme pour avoir été exacerbées par le cafouillage de l'administration électorale, à l'origine du désordre vécu lors des élections locales de 1996. Pour cette juste raison, l'opposition politique et même la société civile réclamaient l'instauration d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI). Au terme d'un feuilleton de négociations, les appréhensions du Gouvernement ont finalement eu raison des revendications portées par les acteurs politiques. A la place d'une CENI, le Président Abdou Diouf arbitre le débat par la création de deux structures : la Direction générale des Elections, structure déconcentrée du Ministère de l'Intérieur et l'Observatoire nationale des Elections (ONEL), organe indépendant.

Sur certains aspects, l'arbitrage n'a pas été mauvais en soi. A la vérité des faits, Ndongo Fall témoigne : *« Les élections présidentielle et législatives de 1993, organisées sous l'empire des dispositions du code de 1992, en ont révélées quelques insuffisances relatives notamment aux modalités de recensement des résultats du scrutin et à l'usage abusif des ordonnances judiciaires permettant aux électeurs omis de voter et qui étaient délivrées sans justifications suffisantes ou qui étaient simplement fausses. […] La réponse institutionnelle préconisée au sortir de ces élections fut la mise sur pied d'un organe original de contrôle et de supervision des élections par la loi n° 97-15 du 8*

[680] Ch. GUEYE, *« L'expérience électorale du Sénégal »*, p. 10, http://democratie.francophonie.org /IMG/pdf/MALI_RMO2804_12052002.pdf, consulté le 17/04/2011.

septembre 1997 modifiant le code électoral. Cet organe dénommé ‘‘Observatoire national des Elections’’ (en abrégé ONEL), à la satisfaction des observateurs et des acteurs politiques devait apporter lors des élections législatives du 28 mai 1998 et de l'élection présidentielle des 27 février et 19 mars 2000 qui se seront déroulées dans des conditions de régularité et de transparence généralement relevées et dont la dernière devait aboutir à ce que l'on a pu désigner sous le terme d ‘‘alternance’’ avec l'élection du challangeur du président de la République ‘‘sortant-sorti’’ et l'ébauche d'une recomposition du paysage politique. »[681].

Le bilan de l'ONEL n'est également pas négligeable aux yeux d'Alioune Tine de la Rencontre africaine des Droits de l'Homme (RADDHO). En effet, entre autres facteurs décisifs de l'élection présidentielle de 2000 au Sénégal, il observe le phénomène du décrochage de l'Administration par rapport au parti au pouvoir interprété comme l'une des originalités de l'alternance au Sénégal. En même temps, il reconnaît que « *l'intervention régulière de l'ONEL pour alerter, interpeller, corriger et même proposer des sanctions est pour beaucoup dans l'inculcation des normes républicaines à l'Administration et aux citoyens récalcitrants »*[682].

Naturellement, on assiste aujourd'hui à une évolution qui a permis à la CENA de dépasser divers handicaps auxquels la défunte ONEL, qu'elle a remplacé en 2005, était légalement victime ; *« elle a gagné le pari de la permanence, comme institution, et acquis des pouvoirs de sanction ».*[683].

Ainsi, le statut de ces organes est en définitive résolu sur fond de compromis dominé par la volonté des acteurs au pouvoir. Cela n'a pas d'ailleurs été étranger à leur configuration. Cette réalité impacte nécessairement sur le mode de désignation des membres, l'affectation des ressources de fonctionnement et la nature des rapports avec les pouvoirs publics.

---

[681] Nd. FALL, *Le droit électoral sénégalais, op. cit.,* p. 6.
[682] A. TINE, « Déclaration sur le 2ème tour de scrutin de l'élection présidentielle du 19 mars 2000 au Sénégal », *in Francophonie et démocratie,* Actes du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, dans l'espace francophone (1er - 3 novembre 2000), Paris, Editions Pedone, p. 226.
[683] M. HOUNKPE, I. M. FALL, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest, op. cit.,* p. 95.

Pour sa composition, la CENA du Sénégal comprend douze (12) membres choisis parmi les personnalités indépendantes exclusivement de nationalité sénégalaise, connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité. Ils sont nommés par décret pour un mandat de six (06) ans renouvelable par tiers tous les trois (03) ans, après consultations d'institutions, d'associations et d'organismes tels que ceux qui regroupent avocats, universitaires, défenseurs des droits de l'homme, professionnels de la communication ou toute autre structure. Parmi les membres, il est nommé par décret, un président, assisté d'un vice-président et d'un secrétaire général.

En outre, il est précisé que les membres ne doivent solliciter ni recevoir d'instructions ou d'ordres d'aucune autorité publique ou privée ; sauf qu'il est prévu que la CENA elle-même peut, en cas de besoin, recourir aux services d'experts indépendants[684].

Il faut constater que la compétence de nomination des membres légalement reconnue à l'Exécutif revêt rarement un caractère discrétionnaire. Il choisit de *lier* cette compétence. A cette fin, il s'agit de limiter le choix de l'Exécutif à des personnes appartenant à certaines catégories définies ou de l'obliger à n'y procéder que selon une procédure particulière. La décision est, alors, *copartagée* entre l'Exécutif investi du pouvoir de nomination et l'autorité investie du pouvoir de proposition.

D'autre part, des règles déterminent les conditions dans lesquelles il peut être mis fin aux fonctions d'un de ses membres[685] ainsi que les cas de restrictions pour la nomination en qualité de membre de la CENA[686].

---

[684] Voir l'article L. 4 du code électoral du Sénégal (article L. 7 du nouveau code électoral).

[685] L'article L. 6 du code électoral dispose : *« Il ne peut être mis fin avant l'expiration de son mandat, aux fonctions d'un membre de la CENA que sur sa demande ou pour incapacité physique ou mentale, dûment constatée par un médecin désigné par le Conseil de l'Ordre, après avis conforme de la CENA. L'empêchement temporaire d'un membre est constaté par la CENA. Si cet empêchement se prolonge au-delà de cinq (05) réunions statuaires consécutives, il est mis fin aux fonctions de l'intéressé dans les conditions prévues au premier alinéa. En cas d'empêchement définitif ou de démission d'un membre, il est pourvu à son remplacement par décret et par une personne appartenant à l'institution, l'association ou l'organisme dont il est issu. Le membre nommé pour remplacer un membre de la CENA, achève le mandat de celui-ci. »*.

Les membres de la CENA, des commissions électorales régionales et départementales et des délégations auprès des ambassades ou des consulats du Sénégal sont tenus de prêter serment respectivement devant le Conseil constitutionnel, les juridictions de leur ressort et le chef de la mission diplomatique.

Par ailleurs, la composition des commissions n'est pas exempte de critiques. Ce qui peut être frappant dans le profil des membres, c'est précisément l'absence de politiques. Certes, l'option d''exclusion de tout élément politique dans la composition de la commission électorale comporte à bien des égards l'avantage de promouvoir l'indépendance, l'impartialité et la dépolitisation, mais elle comporte néanmoins certaines insuffisances dévoilées dans le tableau dynamique élaboré par Mathias Hounkpé et Ismaïla Madior Fall sur l'analyse comparée des commissions électorales en Afrique de l'Ouest à partir duquel il est permis de retenir les observations ci-après. *« L'inconvénient d'une telle conception réside cependant dans le fait qu'elle ne garantit pas toujours l'expertise de la Commission. Par '' expertise'', il faut comprendre ici l'imprégnation aux choses électorales à partir de l'expérience du militantisme politique. […] Le contentieux de l'élection, et les difficultés auxquelles celle-ci peut donner lieu peuvent, pour leur résolution, requérir une expérience et des connaissances qui ne s'acquièrent pas toujours dans d'autres secteurs d'activités. »*[687].

Au Mali, la scène est pareillement jouée. Les péripéties ayant rythmé le contexte de création de l'organe sont bien résumées ici par Abdoulaye Sékou Sow qui écrit : *« La CENA a soulevé beaucoup de problèmes dès le lancement de son principe sous la transition démocratique. En effet, on peut rappeler que le parti majoritaire, l'ADEMA-PASJ s'était montré totalement opposé à l'idée même de CENI avant de céder sous la pression de l'opposition et de l'opinion.»*[688].

---

[686] *« Ne peuvent être membres de la CENA : les membres du Gouvernement ; les magistrats en activité, les membres d'un Cabinet ministériel, les personnes exerçant un mandat électif, les gouverneurs et leurs adjoints, les préfets et leurs adjoints et les sous-préfets et leurs adjoints en activité ou à la retraite depuis moins de cinq (05) ans, les personnes inéligibles en vertu de l'article LO.152 du code électoral, les candidats aux élections contrôlées par la CENA, les parents jusqu'au deuxième degré des candidats à la présidence de la République, les membres d'un groupe de soutien à un parti, à une liste de candidats ou à un candidat. »*. L'article L. 7 du code électoral du Sénégal (article L. 10 du nouveau code électoral).
[687] M. HOUNKPE, I. M. FALL, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest, op. cit.,* p. 21.
[688] A. S. SOW, *L'Etat démocratique républicain …, op. cit.,* p. 300.

Abondant dans le même sens, Iba Ndiaye, Secrétaire général de l'ADEMA-PASJ fait constater que c'est dans un contexte truffé de contraintes et de difficultés de tout genre que le processus électoral se met en marche. Il estime que c'est dans ces conditions que tous les moyens sont mis en œuvre pour asseoir la légalité constitutionnelle par le biais, entre autres, des compromis importants obtenus par la classe politique malienne tout entière. Pour lui, il s'agit notamment de l'accord sur le principe de création d'une Commission nationale indépendante CENI posé d'abord comme exigence par l'opposition et accepté par la majorité et les autorités par la suite[689]. Le même degré de compromis détermine la structuration de la CENI, avec néanmoins quelques variances, notamment dans sa composition au niveau national. Selon la loi électorale, la Commission électorale nationale indépendante est composée, au niveau national, de quinze (15) membres répartis comme suit : dix (10) membres désignés par les partis politiques suivant une répartition équitable entre les partis politiques de la majorité et ceux de l'opposition, un (01) membre désigné par les confessions religieuses, un (01) membre désigné par le Syndicat autonome de la Magistrature, un (01) membre désigné par le Conseil de l'Ordre des Avocats, un (01) membre désigné par les Associations de Défense des Droits de l'Homme, un (01) membre désigné par la Coordination des Association féminines (CAFO)[690]. La configuration au niveau de ses démembrements fait état de six (6) membres dont quatre (04) représentant les partis politiques et deux (02) la société civile au niveau de la Commission électorale du District de Bamako, de six (06) membres dont quatre (04) représentant les partis politiques et deux (02) la société civile respectivement au niveau de la Commission électorale communale et de la Commission électorale locale du Cercle, et de deux (2) membres représentant les partis politiques et d'un (01) membre représentant la société civile au niveau de la Commission électorale d'ambassade ou de consulat. Il importe de noter que la désignation des représentants des partis politiques se fait suivant une répartition équitable entre l'opposition et la majorité[691].

[689] I. NDIAYE, *Elections 1997 au Mali, Mali : résultats, réflexions, défis à notre culture démocratique*, Jamana, 1998, p. 8
[690] Voir l'article 4 de la loi électorale du Mali.
[691] Voir l'article 5 de la loi électorale du Mali.

Ainsi composés, la CENI et ses démembrements font l'écho d'une société éprise de compromis politique et de consensus social sur l'arbitrage du jeu électoral. Tous les segments sociaux sont valorisés dans le dispositif, sous la seule condition de respect des critères de compétence, de probité, de bonne moralité, d'impartialité ainsi que de jouissance des droits civiques et politiques[692]. Le mode de désignation des structures correspondantes mises en place au niveau déconcentré[693], le choix des superviseurs des scrutins[694] et la gestion autonome des crédits budgétaires participent à cette même fin.

En outre, la loi électorale du Sénégal indique que la CENA élabore son budget en rapport avec les services techniques compétents de l'Etat et l'exécute conformément aux règles de la comptabilité publique. Les crédits nécessaires au fonctionnement et à l'accomplissement des missions de la CENA et de ses démembrements font l'objet d'une inscription autonome dans le budget général. Ces crédits, autorisés dans le cadre de la loi de finances, sont à la disposition de la CENA dés le début de l'année financière. La CENA est dotée d'un ordonnateur de crédit en la personne de son Président et d'un comptable public nommé par le Ministre des Finances[695].

De même, l'Etat malien met à la disposition de la CENI les moyens matériels et humains nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Les frais de fonctionnement de la CENI et de ses démembrements, à la charge de l'Etat, font l'objet d'une inscription au budget de l'Etat et sont engagés conformément aux principes de la comptabilité publique[696].

Mais, une singularité du cas du Mali par rapport à celui du Sénégal réside dans le caractère temporaire de ses missions, justifiant l'emploi du pluriel : *les* CENI du Mali. Là, il est véritablement consacré, à l'instar du modèle béninois, la pratique d'une administration électorale ad hoc.

[692] Voir l'article 6 de la loi électorale du Mali.
[693] Voir l'alinéa de l'article de la loi électorale du Mali
[694] Voir l'article L. 16 du code électoral du Sénégal (article L. 19 du nouveau code électoral).
[695] Voir l'article L.19 du code électoral du Sénégal.
[696]Voir l'article 24 de la loi électorale du Mali.

La loi électorale fait prévaloir la spécificité selon laquelle les membres de la Commission électorale nationale indépendante sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres avant le début des opérations de révision annuelle des listes électorales précédant l'année des élections générales. En cas d'élections générales anticipées, ils sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres aussitôt après la convocation du collège électoral[697]. La même loi indique que le mandat de la CENI prend fin trois mois au plus après la proclamation définitive des résultats de l'élection générale, d'élections générales successives ou du référendum[698].

B. Le confinement dans des missions électorales étriquées

L'examen de l'étendue des missions assignées aux organes de supervision du Mali et du Sénégal implique une réflexion axée sur des questions liées à la compétence, au processus décisionnel et à la valeur des actes qui leur sont attachés.

Pour préciser le champ d'intervention de la CENI, la loi électorale malienne prévoit que l'organe est chargé de la supervision et du suivi de l'élection présidentielle, des élections générales législatives et communales et des opérations référendaires[699].

LA CENI a pour mission de constater le respect des règles électorales par les institutions organisatrices. En cela, l'organe est exclu de l'administration électorale proprement dite. Elle est aussi dépourvue de pouvoir de sanction. A l'image de ce qui se fait dans d'autres domaines spécialisés, il exerce un *monitoring* applicable aux diverses opérations électorales, notamment l'établissement ou la révision exceptionnelle des listes électorales à l'occasion des élections générales, les opérations référendaires et la préparation et la gestion du fichier électoral.

[697] Voir l'article 10 de la loi électorale du Mali.
[698] Voir l'article 17 de la loi électorale du Mali.
[699] Voir l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi électorale du Mali.

A cela s'ajoutent l'impression et la distribution des cartes d'électeur , la mise en place du matériel et des documents électoraux, le déroulement de la campagne électorale, les opérations de délivrance des procurations de vote, les opérations de dépouillement des bulletins de vote, de dénombrement des suffrages, de transmission des procès-verbaux, de centralisation et de proclamation des résultats et la gestion des observateurs nationaux et internationaux[700].

Durant les délibérations, les décisions de la CENI sont prises à la majorité des membres présents[701].

L'examen de la nature de ses pouvoirs renseigne sur l'étroitesse des pouvoirs accordés à la CENI et à ses démembrements[702]. Les seuls moyens dont ses représentants disposent, pour garantir aux électeurs et aux candidats en présence le libre exercice de leurs droits, se résument à la possibilité qu'ils ont de faire toutes observations aux présidents des bureaux de vote pour que les dispositions de la loi électorale soient respectées et d'obtenir de ces derniers que leurs observations soient consignées au procès-verbal des opérations de vote[703].

Juridiquement, les marges de manœuvre sont réduites pour la CENI car en cas de non-respect des dispositions législatives et règlementaires relatives aux élections par une autorité administrative, son intervention ne peut excéder l'invite à prendre des mesures de corrections appropriées. Au cas où l'autorité administrative refuse d'obtempérer, elle propose à l'autorité compétente, certainement de même nature, des sanctions administratives[704] contre le fonctionnaire ou l'agent public responsable et saisit le cas échéant les juridictions compétentes qui statuent sans délai[705].

---

[700] Voir l'article 14 de la loi électorale du Mali.
[701] Voir l'alinéa *in fine* de l'article 22 de la loi électorale du Mali.
[702] Voir l'article 21 à 22 de la loi électorale du Mali.
[703] Voir l'article 15 de la loi électorale du Mali.
[704] Les sanctions administratives constituent des décisions administratives et non des actes de juridiction pénale. Pour un fonctionnaire ou un agent public, elles donnent lieu à de sanctions disciplinaires qui sont définies comme des mesures prises par l'Administration à l'encontre des agents coupables de faits répréhensibles. Voir par exemple A. LAUBADERE, J-C VENEZIA, Y. GAUDEMENT, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J, Tome I, 1988, pp. 573-574.
[705] Voir l'article 16 de la loi électorale du Mali.

En somme, les missions de la CENI s'exercent par des compétences étriquées (proposition de sanction, pouvoir de saisine des juridictions). Ce qui fait qu'il lui manque la force de pouvoir des autorités administratives indépendantes, à savoir un pouvoir réglementaire propre.

Quant à la CENA du Sénégal, en plus des attributions reconnues à son homologue malien, elle est habilitée à apporter des correctifs nécessaires à tout dysfonctionnement constaté[706]. Pour cela, elle est obligatoirement présente à tous les niveaux du processus électoral pour, en cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections par une autorité administrative, après une mise en demeure, prendre des décisions immédiatement exécutoires d'injonction, de rectification, de dessaisissement, de substitution d'action dans le cadre des opérations électorales, nonobstant son pouvoir de saisine des juridictions compétentes[707]. Elle propose, en outre, des sanctions administratives contre l'agent responsable et s'assure de leur exécution[708].

Relativement à ses compétences, la CENA peut porter les manquements commis par les partis politiques, les candidats ou les électeurs devant les autorités judiciaires qui statuent sans délai**.** Néanmoins, le Procureur de la République ou son délégué, saisi d'une plainte par la CENA à l'occasion des opérations électorales, garde l'initiative des poursuites. Toutefois, dans la mise en œuvre de cette action, la CENA est jointe à toute étape de la procédure. Aussi, en vertu de la loi, elle peut, en cas de besoin, saisir le tribunal par citation directe du ou des mis en cause[709]. Afin de lui permettre de réagir opportunément, il est organisé un système de saisine largement ouverte, Il lui est permis d'exercer ses fonctions, soit de sa propre initiative, soit sur saisine par les partis politiques en compétition, les candidats ou listes de candidats ou les électeurs[710].

[706] Voir l'article L. 2 de la loi électorale du Mali.
[707] Voir l'article L. 3 du code électoral du Sénégal (article L. 6 du nouveau code électoral).
[708] Voir l'article 10 du code électoral du Sénégal (article L. 13 du nouveau code électoral).
[709] Voir l'alinéa 3 et suivants de l'article L. 10 du code électoral du Sénégal (article L. 13 du nouveau code électoral).
[710] Voir l'article L. 14 du code électoral du Sénégal (article L. 17 du nouveau code électoral).

Selon encore le législateur sénégalais, la CENA est tenue informer du calendrier d'exécution des différentes tâches du processus électoral. Elle est autorisée à assister aux rencontres entre les partis politiques et l'Administration. Elle reçoit également copie de tous les comptes rendus et de tous les procès-verbaux des réunions tenues par l'Administration dans le cadre de l'organisation des élections. Il est également prévu que dans l'accomplissement de leur mission, les membres de la CENA et de ses démembrements aient accès à toutes les sources d'information et aux médiats publics**.** Les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets et leurs adjoints, les agents de l'Administration territoriale, les maires, les présidents de conseil régional, les présidents de conseil rural, les chefs de village, ainsi que les présidents de bureau de vote, des commissions administratives de révision, de distribution et d'inscription et de façon générale, toute autorité ou tout agent intervenant dans le processus électoral, sont tenus de leur fournir tous les renseignements et de leur communiquer, sans délai, tous les documents dont ils peuvent avoir besoin dans l'exercice de leurs fonctions[711].

La CENA peut aussi initier des rencontres avec les partis politiques légalement constitués, à l'initiative de la première ou à la demande des derniers. Elle est habilitée à recevoir ampliation des correspondances entre l'Administration et les partis politiques. De plus, elle est appelée à informer régulièrement l'opinion publique de ses activités et de ses décisions par la presse ou par toute autre voie jugée opportune[712]. Elle est aussi appelée à communiquer pour certainement rendre compte de ses missions, instruire les pouvoirs publics sur l'état du processus électoral, exercer, par ses avis, ses recommandations et ses propositions, un *pouvoir général d'influence*[713] sur l'opinion en vue de décourager certains abus politiques[714].

[711] Voir l'article L. 15 du code électoral du Sénégal (article L. 18 du nouveau code électoral).
[712] Voir l'article L. 18 du code électoral du Sénégal (article L. 21 du nouveau code électoral).
[713] J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 137.
[714] Article L. 20 du code électoral du Sénégal : « *La CENA fait un rapport général après chaque élection ou référendum et l'adresse au Président de la République dans les trois (03) mois qui suivent le scrutin. La CENA établit un rapport annuel d'activités qu'elle adresse au Président de la République, au plus tard un mois après la fin de l'année écoulée. La CENA publie le rapport général et le rapport annuel d'activités, au plus tard dans les quinze (15) jours suivant leur transmission au Président de la République.* ».

Pourtant, assez imbue du caractère étriqué de ses missions, la CENA du Sénégal s'est même autocensurée, donnant ainsi l'heureuse occasion à la Cour suprême, récemment ressuscitée[715], de lui rappeler l'étendue de ses compétences en matière d'organisation et de supervision du processus électoral. De la décision de la Cour, El Hadj Mbodj constate que, en définitive, *« si les institutions d'organisation agissent directement sur le dispositif électoral, celles chargées de la supervision surveillent et font redresser les irrégularités ou autres dysfonctionnements électoraux, soit en faisant prendre les mesures correctrices appropriées soit, le cas échéant, en saisissant la justice pour faire sanctionner les infractions aux dispositions pénales de la loi électorale »* [716]. Au demeurant, il reconnaît que, à l'épreuve de la pratique électorale, les prérogatives des structures de supervision et de contrôle sont objectivement limitées. Selon lui, cela est plus avéré en cas de mauvaise volonté de l'Administration ou de refus du juge de prendre toutes ses responsabilités en tant que régulateur en dernière instance du processus électoral.

Le cas de la CENI malienne reste également assez préoccupant car ayant perdu le monopole de l'organisation des élections consécutivement à son dessaisissement au profit du Ministère de l'Administration territoriale et de la Délégation générale aux Elections. Depuis son échec catastrophique du 13 avril 1997, elle a beaucoup perdu de sa crédibilité[717]. Aussi, faut-il tenir compte des propos de Kassoum Tapo qui n'a pas du tout tort de juger que l'expérience de la CENI malienne montre bien que les commissions électorales ne sont pas une panacée pour la réussite d'un processus électoral démocratique accepté par l'ensemble des acteurs de la classe politique .

---

[715] Voir loi constitutionnelle n° 2008-34 du 7 août 2008 portant révision de la Constitution (JORS, n° 6420 du 8 août 2008), p. 755 ; loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême (JORS, n° 6420 du 8 août 2008, pp. 755-772).

[716] E. H. MBODJ, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Faut_il_avoir_peur_de_l_independance_des_institutions_en_Afrique.pdf, p. 14, consulté le 03/08/2010. Pour étayer son argument, il cite le fameux contentieux de la recevabilité des listes de la ''Coalition Sopi'' lors des élections locales de 2009 qui a mis en relief aussi bien les limites normatives que la complexité d'un système électoral organisé par le Ministère de l'Intérieur, contrôlé et supervisé par une commission électorale indépendante et arbitré par les juridictions.

[717] A. S. SOW, *L'Etat démocratique républicain …, op. cit.,* pp. 301-302.

Il revient à ce dernier en effet de déplorer que la représentation de celle-ci, dans toutes ses composantes (opposition et majorité) aux côtés de l'Administration et de la société civile ne soit pas réellement couronnée de succès. Les ressources humaines et les énormes moyens financiers mis à disposition n'ont pas permis à la CENI de garantir l'organisation normal du premier scrutin législatif qui s'est déroulé le 13 avril 1997[718].

Enfin, en parcourant la loi électorale malienne, il n'est pas étonnant de rencontrer, dans le dispositif électoral, une nouvelle institution spécifique dénommée « Délégation générale aux Elections ». C'est une autre autorité qui fait office de cheville ouvrière dans la réalisation des opérations électorales. A l'instar des autorités administratives indépendantes, elle reste un organe sans tutelle qui n'est officiellement ni rattaché au Ministère de l'Administration territoriale ni à la CENI. En effet, la Délégation est instaurée pour atteindre les objectifs de garantie scientifique de la transparence électorale.

Techniquement, la Délégation générale aux Elections est chargée de l'élaboration et la gestion du fichier électoral, de la confection et l'impression des cartes d'électeurs, de la gestion du financement public des partis politiques et porte assistance à la CENI à la demande de celle-ci[719]. Elle est dirigée par un Délégué général nommé par décret du président de la République, assisté d'un adjoint nommé dans les mêmes conditions. Pour donner la preuve de leur indépendance, la loi déclare leurs fonctions incompatibles avec l'exercice de toutes fonctions administratives, politiques et de toute activité professionnelle privée[720].

L'idée de la création d'une nouvelle structure *pérenne* et *indépendante* pour l'organisation et la gestion des élections au Mali fait actuellement débat au sein des états-majors des partis politiques maliens. Dans la réforme annoncée, il est entrevu la création d'une Agence générale des Elections.

---

[718] K. TAPO, « Les structures de gestion des opérations électorales : le cas de la CENI au Mali », *in*, Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections (avril 2000)*, p. 282, http:///democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=392&id_rubrique=161, consulté le 7/04/2011.
[719] Alinéas 2 et 3 de l'article 25 de la loi électorale du Mali.
[720] Alinéa *in fine* de l'article 25 de la loi électorale du Mali.

A en croire les porteurs de cette innovation, tout serait parti d'un constat selon lequel le Mali serait aujourd'hui confronté au problème du choix du corps de gestion de ses élections. Face à la pléthore de structures qui y existent déjà, ils proposent que le nouvel organe soit accueilli par la Direction générale des Elections et qu'il suffise pour cela, d'élargir ses compétences, de lui affecter les attributions actuelles de l'Administration territoriale, de la CENI et du Comité national de l'Egal Accès aux Médiats d'Etat. Mais, la question divise la classe politique malienne depuis que l'idée a été agitée par le Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, ouvrant ainsi une guerre d'idées entre les tenants du ‘‘pour’’ et du ‘‘contre’’. C'est, justement, au niveau de ces attributions que les opinions semblent ne pas s'accorder.

A côté de ces structures formelles, le pilotage du processus électoral est parfois consolidé par la création de cadres de concertation sur les enjeux des échéances électorales. C’est notamment le cas du Comité de Veille et de Suivi des Recommandations de la Mission d’audit du fichier électoral en vue des élections présidentielle et législatives de 2012 au Sénégal.

Créé par le décret n° 2010-1776 du 30 décembre 2010, le Comité est chargé, sous réserve des compétences dévolues à la CENA, de veiller à la bonne application des recommandations de l’audit du fichier et d’assurer la revue de tout le processus électoral. Il est présidé par une personnalité indépendante issue de la société civile et connue pour son intégrité morale, son honnêteté intellectuelle, sa neutralité et son impartialité. Le Comité est composé de représentants des ministères sectoriels concernés (Ministère de l’Intérieur, Ministère des Affaires étrangères, ministère des Sénégalais de l’Extérieur), des représentants de la CENA, des représentants de la coalition des partis de la mouvance présidentielle, des représentants des coalitions des partis politiques d’opposition et des représentants de la société civile. Les partenaires au développement (Délégation de l’Union européenne, l’Ambassade des Etats-Unis et l’Ambassade d’Allemagne) y auront chacun un représentant en qualité d’observateur.

Paragraphe 2. L'autorité administrative électorale du Bénin

Dans le contexte des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, les organes de supervision sont concurrencés par des autorités administratives indépendantes. A la différence du Mali et du Sénégal, le Bénin opte pour une nouvelle administration électorale chargée de la gestion de l'ensemble des opérations du processus électoral : Commission électorale nationale autonome (CENA).

Par cette catégorie, les acteurs politiques béninois entendent créer des autorités indépendantes (A) en charge de l'administration autonome des élections (B).

A. Le principe d'indépendance de la CENA

Le principe d'indépendance peut tout d'abord être analysé à travers le contexte politique ayant abouti à la création d'un organe administratif autonome chargé de l'organisation des élections.

L'enjeu est sans doute de faire aboutir le processus de dessaisissement total de l'Administration classique incarnée par un ministère aux pouvoirs considérables. En effet, il s'agit de garantir la transparence des élections et de vaincre définitivement les fraudes endémiques par un processus de démonopolisation de l'organisation des élections. Certains acteurs politiques dominants ont accepté, non sans hésitations, l'idée de création d'une commission électorale indépendante.

Par la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du président de la République et des membres de l'Assemblée nationale, il est introduit pour la première fois dans l'environnement institutionnel béninois une CENA.

Evidemment, l'idée a été âprement discutée par des groupes de réflexion et des ONG avant d'être concrétisée grâce à la pression exercée par des partis politiques d'opposition.

Ce n'est pas seulement l'opposition politique et la Convention nationale des Forces du Changement qui ont prôné la création d'une commission électorale autonome, mais aussi des groupes de réflexion et des organisations non gouvernementales[721]. Dans ce sens, on peut noter les cas du Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Démocratie et le Développement économique et social en Afrique (GERDDES-Afrique) et de l'Institut des Droits de l'Homme et de la Promotion de la Démocratie (IDH) qui ont organisé des journées d'étude au cours du mois de mai 1994 sur le thème. La revendication d'envergure a finalement encouragé l'Assemblée nationale à prendre des responsabilités. Ce contexte rappelle parfaitement celui des autres Etats où également les gouvernants ont été contraints à donner suite à la demande sur fond de pression politique.

Revenant sur les péripéties de la naissance de la CENA, Simon Dacko écrit : *« En effet, à l'approche de la deuxième vague d'élections de l'ère du renouveau démocratique (législatives de 1995 et présidentielle de 1996), se sont développées des revendications en faveur de la mise en place de structures autres que les services de l'Etat traditionnellement chargés de l'organisation et de l'administration des élections. A la base de ces récriminations, on retrouve les partis d'opposition soutenus par la société civile. Pour ceux-ci, il n'est plus question d'accorder la moindre crédibilité à l'Administration publique, celle-ci ayant démontré par le passé sa soumission au pouvoir. Afin d'engager le débat sur la question, réunie au sein de la Convention nationale des Forces du Changement, l'opposition adresse au chef de l'Etat une demande de création d'une commission électorale indépendante en juillet 1993. Cette demande se heurte à l'opposition du Chef de l'Etat, le Président Nicéphore D. SOGLO. Mais malgré cette opposition, l'Assemblée nationale adopte la loi n° 94-013. »*[722].

En s'imposant de la sorte aux pouvoirs publics, les autorités administratives électorales accèdent à l'indépendance jusque-là reconnue aux seuls organes juridictionnels.

---

[721] Voir A. D. ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin…, op. cit.,* p. 37.
[722] S. DACKO, *Processus électoraux et transitions démocratiques en Afrique francophone (exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, du Sénégal et du Togo),* Thèse de Doctorat en droit, Université d'Abomey-Calvi, Cotonou, 2007, pp. 195-196.

Le principe d'indépendance reçoit donc, par l'effet de la loi, une application intéressante.

Ce qui fait écrire à Magide Mariano qu'il se peut d'ailleurs que soient admises exceptionnellement des autorités administratives indépendantes pour des raisons d'une convenable neutralisation politique. Ainsi, il soutient que de telles institutions ne devraient pas se suffire *« d'une marge de discrétionnalité conformatrice »*[723].

Si cette indépendance les distingue radicalement des autres structures administratives, elle les rapproche néanmoins des juridictions auxquelles elles empruntent ainsi leur trait essentiel. Il en découle, pour des membres les composant, l'exigence de vertus de neutralité, d'équité et d'humanité qui s'apparentent jusqu'à un certain point à celles que l'ont attend du juge[724]. Le législateur leur accorde des garanties de nature à les soustraire à l'influence du pouvoir exécutif.

Au Bénin, la Commission électorale nationale autonome est composée de onze (11) membres[725] : un (01) par le président de la République, neuf (09) par l'Assemblée nationale en tenant compte de sa configuration politique et un (01) par les organisations de la société civile actives depuis au moins cinq (05) ans dans les domaines de la bonne gouvernance et de la démocratie, désigné en leur sein. Pour chaque membre, l'institution, la corporation ou l'organisation concernée désigne un titulaire et un suppléant. Le nombre de membres a connu diverses variations. En 1995, année de la création de la CENA, la loi a prévu dix-sept (17) membres pour sa composition, dont sept revenaient au Gouvernement et sept à l'Assemblée nationale.

---

[723] M. MARIANO, *Lemites constitutionnels de las administraciones indépendientes*, Thèse de doctorat, Université de Valladolid, 1999, Cité par J.L. M. LOPEZ-MUNIZ, « Constitution et administrations électorales », *in Constitution et élection, op. cit.*, p. 219.

[724] A titre d'exemples, voir F. GAZIER, Y. CANNAC, Cités par J. DOUVRELEUR, O. DOUVRELEUR, « Le principe d'indépendance : de l'autorité judiciaire aux autorités administratives indépendantes », *in Libertés. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 326 ; J-L. AUTIN, « Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes : un autre mode de régulation, *RDP*, 1988/5, pp. 1213-1227.

[725] Voir S. ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique, op. cit.*, p 84 ; CENA 2007, *Rapport général Elections législatives 2007*, Cotonou, juin 2007, p. 8.

Dès l'année suivante, dans le cadre de la présidentielle de 1996, la loi revoit légèrement à la hausse le nombre qu'elle fixe à dix-neuf (19). En 2001, la loi institue une CENA plus consistante de vingt-cinq (25) membres en concédant seulement trois sièges au Gouvernement contre dix-neuf à l'Assemblée nationale. La plupart des Béninois, excédés par l'élasticité des postes, avaient souhaité que le législateur fixe pour toujours l'effectif de la CENA. Faisant fi de cela, le législateur béninois réaffirme que la Commission électorale nationale autonome est composée de vingt-cinq (25) personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et désignées à raison de deux (02) par le président de la République , dix-huit (18) par l'Assemblée nationale en tenant compte de sa configuration politique, un (01) par la société civile et quatre (04) membres par le Secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome, tous membres de droits[726].

Face à l'imprécision entourant le procédé de désignation par l'Assemblée nationale de ses représentants à la CENA, la Cour constitutionnelle a surpris l'opinion en se déclarant apte à contrôler la notion de *'' configuration politique''*.

Dans sa décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000, la Cour donne raison à la minorité pour garantir la participation de toutes les formes politiques représentées à l'Assemblée nationale et la transparence considérée comme un principe à valeur constitutionnelle dans la gestion des élections[727].

Ces mêmes exigences ont justifié la décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001 par laquelle la Cour rétablit l'équilibre de la répartition des personnalités élues par l'Assemblée nationale[728].

---

[726] Voir l'article 35 de la loi électorale du Bénin.

[727] Le respect du critère de *« sensibilité politique »* est applicable aux bureaux de la Commission électorale départementale et de la Commission électorale communale. Voir respectivement les articles 19 et 21 de la loi électorale du Bénin ainsi que les décisions EL 07- 002 du 14 févier 2007 et Décision EP-11-007 du 14 février 2011, annulation de l'élection du bureau de la Commission électorale départementale.

[728] Voir J. F. AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de Droit en Afrique …, op. cit.,* p. 134.

Intéressante et innovante qu'elle soit, l'expérience révèle un certain nombre de carences. Tout d'abord, certains commentaires sur la composition des commissions ne paraissent pas vains dans le contexte béninois.

Au vu de la pratique, Jean du Bois de Gaudusson pense que, en réalité, *« pour beaucoup, les objectifs recherchés d'impartialités et d'établissement d'un climat de confiance avec la population n'ont pas été atteints en raison soit d'une absence de neutralité, soit d'un excès d'affrontements politiques au sein des commissions »*[729].

Par conséquent, la Commission s'est montrée sous un visage purement politique. Cela explique effectivement les heurts entre le Président Charles Djrèkpo et la Vice-présidente Madame Irène Adjagba-Ichola de la CENA de 2001. Se fondant sur le fait que le Président a pris sur lui de garder le secret du code de confidentialité et d'infalsifiabilité du bulletin unique, la Vice-présidente a voulu donner la réplique en ce qui concerne le cachet-tampon.

Sur cette situation, la presse a fait des commentaires en abondance, comme on peut le lire dans le quotidien *La République* : *« A l'évidence, cette crise apparaît comme la manifestation de l'adversité entre la mouvance et l'opposition. En effet, Mme Ichola représente le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) dont le Président est non seulement candidat, mais un sérieux prétendant à la succession du Général Mathieu Kérékou. Ainsi, en plus du rôle qui consiste à amener à bon port le scrutin présidentiel, Mme Ichola devrait défendre les intérêts du PRD, mais également ceux de l'opposition. »*[730].

La seconde difficulté à laquelle s'est confrontée la CENA résulte de la démission de neuf (09) de ses membres, à savoir celle de la Vice-présidente du Bureau, le 19 mars 2001 et la démission collective le 20 mars de huit (08) membres de la CENA auxquels s'est jointe la Vice-présidente.

---

[729] J. B. de GAUDUSSON, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-cons-titutionnel/francais/cahiers-du-conseil/cahier-n-13/les- elections-a-l-epreuve - de-l-afrique.52 040.html, consulté le 20/12/2011.

[730] Cité par S. ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique, op. cit.*, p 78.

Pour justifier leur décision, ils ont évoqué différents motifs dont la question des listes électorales et la façon dont ont créé les bureaux de vote, la différence inadmissible entre le nombre d'inscrits au niveau de la CENA et le nombre d'inscrits au niveau de la Cour constitutionnelle ainsi que le non-respect des dispositions de la Constitution quant à l'organisation du second tour de l'élection présidentielle[731].

Des dénonciations sont également portées sur la CENA suivante à propos de laquelle il est constaté que *« la composition actuelle, marquée par une forte ascendance de la classe politique, expose continuellement l'institution à des prises de position partisanes et à des dérapages susceptibles de bloquer son fonctionnement, malgré le serment prêté par ses membres avant leur entrée en fonction »*[732].

Pour davantage protéger l'indépendance des membres, les fonctions de membre de la Commission électorale nationale autonome et de ses démembrements sont déclarées incompatibles avec celles de membre du Gouvernement, de membre des autres institutions prévues par la Constitution, de membre du secrétariat administratif permanent, de membre de conseil communal ou municipal ou de membre des conseils de village ou de quartier de ville[733], sans préjudice de l'inéligibilité fonctionnelle. Le législateur a pris le soin de préciser que les membres de la Commission électorale nationale autonome, des Commissions électorales départementales, des Commissions électorales communales et des Commissions électorales d'arrondissement ne peuvent être candidats à la fonction élective concernée[734].

Enfin, le rapprochement avec le pouvoir judiciaire est surtout renforcé par le serment prononcé devant la Cour constitutionnelle réunie en audience solennelle[735].

[731] CENA 2001, *Rapport général Election présidentielle de mars 2001*, Cotonou, mai 2001, pp. 26-27.
[732] CENA 2003, *Rapport général Elections législatives 2003*, Cotonou, 23 mai 2003, p. 34.
[733] Voir l'article 13 de la loi électorale du Bénin.
[734] Voir l'article 23 de la loi électorale du Bénin
[735] Voir l'article 15 de la loi électorale du Bénin.

B. L'autonomie administrative de la CENA

A la place d'organe de supervision et de contrôle, le législateur béninois a préféré créer une structure autonome de gestion des élections dénommée *« Commission électorale nationale autonome »*.

La CENA est chargée de gérer les élections, c'est-à-dire d'œuvrer pour le fonctionnement correct du système électoral par l'action de mécanismes correcteurs[736], *« dans le cadre d'une nouvelle manière d'administrer, de contrôler et parfois de sanctionner »*[737]. Elle est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats. Après centralisation des résultats des élections présidentielle et législatives, elle les transmet à la Cour constitutionnelle pour vérification de la régularité, examen des réclamations et proclamation des résultats définitifs[738]. Pour remplir pleinement sa mission, la loi lui reconnaît tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante distincte des structures administratives classiques mais qui collaborent avec elles en vue de réaliser l'objectif d'efficacité et de répondre aux attentes des citoyens. Pour cela, elle dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée nationale, Cour constitutionnelle, Cour suprême, Haute Cour de Justice, Conseil économique et social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication).

Comme dans le contexte malien, la CENA du Bénin a une existence temporaire dictée par une vue rationnelle de la dépense publique. En l'absence d'activités électorales conséquentes, la pérennisation de l'organe aurait induit des charges élevées pour le contribuable. Pour chaque échéance électorale, les membres sont désignés cent trente (130) jours minimum et sont installés, cent vingt (120) jours minimum, avant le mois durant lequel le scrutin a lieu.

---

[736] M. CROZIER cité par C.E, *Les autorités administratives indépendantes*, Rapport public 2001, Paris, La Documentation française, 2001, p. 279.
[737] J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif, op. cit.*, p. 136.
[738] Voir l'article 24 de la loi électorale du Bénin.

Il convient de noter que c'est bien l'expérience de plusieurs élections qui a permis d'en arriver à ce résultat. Par exemple, la CENA de mars 1997 a été installée le 19 janvier 1996, soit à un mois et demi du premier tour de l'élection présidentielle fixé au 03 mars 1996. Le temps s'est généralement avéré insuffisant sur le plan technique. En attestent les recommandations qui ressortent du rapport de la CENA de 1995 : *« Il importe que la CENA soit installée au moins trois mois avant la date du scrutin et que ses activités se terminent trois mois après la proclamation définitive des résultats. Les activités postélectorales (ramassage et inventaire du matériel électoral sur toute l'étendue du territoire national, rapport d'activités des Commission électorale départementales, rapport moral et financier de la CENA) imposent ce délai. »*[739]. Toutefois, lorsque deux ou plusieurs élections se tiennent de façon consécutive ou couplée dans un intervalle de temps d'une durée ne dépassant pas six (06) mois, lesdites élections sont organisées par la même CENA ; le cas échéant, il est fait appel à ses démembrements.

Le Secrétariat administratif permanent (SAP), relais de la Commission électorale nationale autonome entre deux élections, est chargé de la conservation de la mémoire administrative et du patrimoine électoral de la Commission électorale nationale autonome, de la vulgarisation des lois électorales dès leur promulgation, en collaboration et avec l'appui du Gouvernement et de l'élaboration de l'avant-projet du budget des élections. En outre, en cas d'annulation d'élections et/ou de vacance prononcée par la juridiction compétente, après cessation des activités de la Commission électorale nationale autonome, le Secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome (SAP/ CENA) est compétent pour assurer la reprise des élections.

Pour son fonctionnement, la CENA jouit d'une autonomie de gestion de son budget initialement intégré au budget général de l'Etat par le soin du SAP/ CENA[740].

[739] CENA, *Rapport général Elections présidentielles 1996,* Cotonou, juin 1996, p. 39.
[740] Voir les articles 26 à 28 de la loi électorale du Bénin.

Enfin, il est indiqué que trente (30) jours au plus après la proclamation des résultats définitifs de l'élection, la CENA doit déposer son rapport général d'activités à toutes les institutions concernées par les élections et en assure la publication sur son site web.

En rapport avec la nature des missions définies, il est recherché l'efficacité à travers la rapidité des interventions (autonomie), l'importance des compétences (pouvoir réglementaire, pouvoir de sanction), l'effet du pouvoir général d'influence (avis, recommandations, propositions, rapport public).

En dépit de l'enjeu politique, il est constaté un certain manquement des constituants sur cet important aspect de l'administration électorale. Excepté les grands principes du régime électoral, il n'est pas fait référence aux autorités administratives électorales alors qu'il serait judicieux de procéder à l'enchâssement constitutionnel de leur rôle prépondérant dans la canalisation démocratique de l'expression de suffrage. Visiblement, les Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone offrent le parfait exemple de Constitution passant sous silence un important élément de la vie politique alors que la constitutionnalisation répond *« à la volonté de donner un rang constitutionnel à l'instance en cause et grâce à ce statut constitutionnel de garantir sa pérennité »*[741]. Subséquemment, les organes législatif et exécutif se partagent les moyens d'en déterminer la nature et l'étendue des missions. Ce qui leur donne les coudées franches pour encadrer, de leur gré, l'expression juridique du peuple souverain. Cela pourrait certainement satisfaire, dans une certaine mesure, la position revendiquée de leur nature administrative[742].

---

[741] C. TEITGEN-COLLY, « Les instances de régulation et la Constitution », *RDPSP*, 1990/1, p. 220.

[742] Sur la question, Catherine Teitgen-Colly rappelle que *« c'est à propos du contentieux des actes du Médiateur – autorité dont la loi du 3 janvier 1973 qui l'institue ne précise pas la nature juridique – que le Commissaire du gouvernement Franc, suivi en cela par le Conseil d'Etat (C.E., 10 juillet 1981, Retail), a défendu la thèse de la nature administrative de cette autorité indépendante en se fondant sur un principe de séparation des pouvoirs conçu comme impliquant leur tripartition »*. En présentant d'autres points de vue, elle n'a pas manqué l'occasion d'emprunter à Rolland Drago le qualificatif de ''raisonnement quelque peu simpliste'' à propos d'une telle démonstration. D'abord, sur le fondement de la pensée émise par Yves Gaudemet, elle considère que même si le principe de trilogie constitue un moment essentiel de la pensée politique conservant une valeur de référence évidente, il n'impliquerait pas le rattachement en bloc de chaque institution à l'un de ces pouvoirs. Citant cet auteur, elle écrit que *« il n'y a dès lors aucun obstacle logique à l'existence d'institutions qui échappent à la classification tripartite »*. Ensuite, elle convient avec Jean Paul Costa que *« le seul principe constitutionnel serait celui*

En définitive, il paraît intéressant de retenir que certaines conditions doivent être réunies pour que les institutions électorales puissent servir efficacement au processus électoral. Ce propos est tenu par Jean du Bois de Gaudusson qui écrit: *« Ce point étant acquis, il faut souligner que l'efficacité des structures d'organisation des opérations électorales nécessite des mises à plat, des perfectionnements techniques et juridiques et l'allocation de moyens. Elle dépend aussi du processus d'élaboration et de mise en place des institutions et des mécanismes électoraux. Quels qu'ils soient, leurs performances résident pour une large part dans l'existence d'une approche, d'une démarche que l'on veut consensuelle permettant aux forces politiques et à l'opposition de se les approprier.* »[743].

En plus de ce système administratif de gestion des élections, les Etats ont mis en place un système juridictionnel de régulation de l'activité électorale.

---

de la séparation des pouvoirs (article 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen) non celui de leur trilogie ». Enfin, elle stigmatise une certaine catégorie de juristes, en faisant observer à cet égard que les interrogations sur la nature des autorités indépendantes sont initialement le fait d'hommes appartenant à la juridiction administrative qui aborde la débat sous l'angle du contentieux, c'est-à-dire examinant la question relativement à celle du contrôle juridictionnel des actes de ces autorités. C. TEITGEN-COLLY, « Les instances de régulation et la Constitution », *op. cit.*, pp. 221-228 ; voir également J.P. COSTA, « Le Médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ? », *AJDA*, mai 1987, p. 343 ; P. SABOURIN, « Les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, p. 285.

[743] J. B. de GAUDUSSON, « Les structures de gestion des opérations électorales », Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections* (avril 2000), p. 225, http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=363&id_rubrique=161, consulté le 17/04/2011.

Chapitre 2. La formation d'une justice électorale

L'une des réalités les plus marquantes du nouveau constitutionnalisme des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone est évidemment la mise en place d'un système de justice électorale.

Avec le développement du multipartisme, les Etats ont procédé à l'affirmation et à la consolidation des compétences des juridictions en matière électorale. En regard du principe de normativité, la protection du droit électoral nécessite la mise en place d'organes et de mécanismes juridictionnels. Ce qui suppose l'existence d'un dispositif de contrôle dont le fonctionnement est assuré par des juges dont l'indépendance est assurée aussi par des garanties statutaires.

Logiquement, c'est dans le domaine électoral que s'applique l'affirmation selon laquelle « *la crainte du juge est le commencement de la sagesse »*[744]. L'aptitude légale à connaître d'un contentieux électoral doit leur être reconnue par une règle objective pouvant être sanctionnée par un acte juridique revêtu de l'autorité de la chose jugée. Aux termes des nouvelles Constitutions, les juridictions constitutionnelles ont reçu pour mandat de contrôler le respect des règles qui gouvernent les élections politiques.

Pour ne pas tomber dans le piège de l'ignorance des effets du renouvellement méthodologique sur le fondement d'une juridisation de plus en plus réelle de la matière constitutionnelle, toute approche du droit électoral doit se préoccuper des considérations relevant du domaine du contentieux. Comme le note très justement Bastien François, *« la justiciabilité apparaît comme étant au centre de la question du droit : le caractère juridique de certaines règles tenant à ce qu'elles peuvent faire l'objet d'une interprétation reconnue comme jugement »*[745].

[744] J. RIVERO, « Sanction juridictionnelle et règle », *Etudes juridiques offertes à Léon Julliot de La Morandière*, Paris, Dalloz, p. 458.
[745] B. FRANÇOIS, « Le juge, le droit et la politique : éléments d'une analyse politiste », *RFDC*, 1990/1, p. 59.

Suivant une conception dégagée par Olivier Duhamel et Yves Mény, la justice électorale consiste à faire du juge électoral le juge le garant des procédures de dévolution du pouvoir aux institutions représentatives. Ainsi, il est fait juge électoral *tout* juge qui statue sur des litiges opposant les pouvoirs publics constitutionnels, principalement au sujet de l'application des règles relatives à la désignation des titulaires de fonctions politiques. Les règles applicables peuvent être de rang constitutionnel, de nature législative, ou de caractère réglementaire.

Il est ici fait appel à cette conception pleinement opératoire de la justice électorale pour déterminer les compétences juridictionnelles en matière de droit électoral en Afrique subsaharienne francophone.

Sachant que, en pratique, le contentieux électoral n'est pas « *une notion autonome* » mais que « *il est une des approches de la discipline ''droit constitutionnel'' et ne doit pas en être distingué* » [746], l'analyse de la dimension jurisprudentielle des normes s'impose à toute réflexion qui se veut crédible dans le champ du droit de la politique. En l'occurrence, l'enjeu est de se conformer aux *« nouvelles tendances du droit constitutionnel »*[747], pour reprendre l'expression de Babacar Kanté. L'existence d'une juridiction reconnue comme telle devient une composante essentielle à la réalisation des finalités électorales Mais, le pari consiste à s'interroger sur les effets du droit électoral à l'épreuve du prétoire. L'étude du juge électoral devient impérative pour être à même de comprendre la transformation interne du droit constitutionnel.

Par ailleurs, l'élection, pour être démocratique doit se réaliser dans certaines conditions. Il est certain, comme l'écrit Abdeltif Ménouni, que *« l'élection peut s'intégrer à un régime autoritaire, servir de paravent à la dictature »* et que *« pour être démocratique, l'élection implique donc un contrôle et un contentieux »*[748].

---

[746] L. FAVOREU *et al*., *Droit constitutionnel, … op. cit,* préface de la 1re édition p. IX.
[747] Préface de Babacar Kanté, I. M. FALL (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, 2008, p. 11.
[748] A. MENOUNI, « Constitution et contentieux électoral », AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours AIDC, Vol. X, 2002, p. 296.

C’est certainement par le contentieux juridictionnel qu’il sera déterminé le registre d’objectivisation des règles régissant la définition et l’organisation de la compétition électorale.

Sans avoir l’intention d’occulter l’intérêt du contentieux non juridictionnel qui est même le principe de fonctionnement des instances de régulation de l’audiovisuel et des autorités administratives électorales - déjà évoqué -, il sera engagé à ce niveau une réflexion sur le contentieux juridictionnel. Surtout que, en définitive, les contestations soulevées devant les organes administratifs de régulation, de par leur nature, échoient généralement en dernier ressort au juge électoral.

Pour ces diverses raisons, on aperçoit tout l’intérêt d’une réflexion portant, dans un premier temps, sur l’organisation de la justice électorale (Section 1) et, dans un deuxième temps, sur la portée des décisions du juge électoral (Section 2).

Section 1. L’organisation de la justice électorale

La structure des opérations électorales n’est pas sans conséquence sur la détermination des juridictions électorales. Les multiples facettes de l’objet électoral conduisent à la diversification des organes appelés à officier sur les différends d’ordre électoral. N’étant pas une opération ponctuelle, le contentieux électoral s’applique, de ce fait, à des phases différenciées. Les niveaux de contestations peuvent, selon les cas, avoir des implications relatives à des normes électorales, à l’action administrative, à des données liées au statut ou au comportement de la personne. C’est donc par l’ensemble des juridictions dont les compétences concernent la matière électorale qu’il est désigné ici l’expression ‘‘*justice électorale*’’. La justice électorale renvoie à l’ensemble *des institutions et techniques*[749] par lesquelles est assuré le respect des normes et des principes admis en droit électoral.

[749] O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel, op. cit.,* p. 556.

La résolution des contestations nées à l'occasion des élections devient un processus concernant notamment la régularité des inscriptions sur les listes électorales, la conformité des déclarations de candidatures, l'égalité entre les candidats devant les moyens de propagande électorale, la liberté du vote et la sincérité du scrutin. A chacune de ces étapes, il est défini les conditions de règlement des litiges car « *puisque cette distinction s'accommode mal avec l'unité de juridiction, on répartira les contentieux entre plusieurs juges conformément à leurs spécialités et vocations. Ainsi, au juge judiciaire versé dans les questions de statut des personnes, on confiera le contentieux des candidatures, au juge constitutionnel serait attribué le contentieux des résultats. »*[750]. C'est ainsi que les auteurs Olivier Duhamel et Yves Mény se proposent de définir la notion de « juge électoral » comme *« cette expression générique* [désignant] *tout juge ayant compétence pour statuer sur les recours mettant en cause le résultat d'une élection »*[751].

Il est question, dans tous les cas, d'un contrôle justifié par le principe de la séparation des fonctions. On en déduit que le juge électoral, de par sa mission et par ses pouvoirs particuliers en rapport avec l'objet électoral, se distingue des autres juges.

A partir de ce moment, il y a nécessité d'étudier, sous l'angle de la matière électorale, les juridictions constitutionnelles (paragraphe 1) et les juridictions administratives et judiciaires (paragraphe 2).

Paragraphe 1. <u>Les juridictions constitutionnelles</u>

La protection du droit électoral par la justice constitutionnelle est certainement l'aspect le plus important des systèmes à base de démocratie constitutionnelle.

[750] A. MENOUNI, « Constitution et contentieux électoral », *op. cit.,* p. 300.
[751] O. DUHAMEL, Y. MENY, *Ibid.,* p. 544.

Il n'y pas de doute pour les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone de se retrouver dans les développements par lesquels Mauro Cappelletti semble penser que le niveau élevé de constitutionnalisme requiert un organe suffisamment indépendant des pouvoirs législatif et exécutif pour protéger une règle de droit supérieure et relativement permanente contre les tentations inhérentes à l'exercice du pouvoir [752].

En rapport avec cette idée, Luc Sindjoun développe la thèse des « affinités électives » entre la démocratie et la justice constitutionnelle. Sous l'inspiration de la théorie wébérienne, il écrit : *« Pour ce qui est des affinités électives entre démocratie et justice constitutionnelle, on peut dire que la démocratie étant un régime de diminution de l'imprévisibilité et de la précarité dues à l'arbitraire, elle rend possible le développement des institutions de contrôle du respect de la règle du jeu ; en retour la garantie constitutionnelle du respect de la règle du jeu politique contribue à renforcer la démocratie comme régime de pacification des rapports sociaux, d'accroissement des normes et des pratiques de civilité. »*[753].

Etant donné qu'il va de soi que le rôle de l'organe chargé du contrôle est essentiel, il apparaît indispensable de déterminer de manière explicite, par des textes, son mode d'ancrage dans le dispositif électoral.

C'est alors pour des raisons tenant à la prépondérance de l'office exercé en matière électorale par voie de justice juridictionnelle, ou du moins de ses enjeux, que l'analyse va être axée sur le statut des juges constitutionnels (A) et l'étendue de leur compétence en la matière (B).

[752] M. CAPPELLETTI, « Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle », *RIDC*, avril-juin 1981, p. 647.
[753] L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine …, op. cit.*, p. 4.

A. Le statut des juges constitutionnels

La plupart des Constitutions des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone accordent aujourd'hui une place autonome aux juridictions constitutionnelles qui fonctionnent en dehors de l'appareil juridictionnel ordinaire. Cette spécificité se retrouve aussi bien dans la composition et le statut de leurs membres ainsi que dans leurs compétences ou dans l'autorité reconnue à leurs décisions.

Répondant à l'exigence de l'Etat de droit qui assure la primauté de la règle de droit, la justice constitutionnelle, tenue par des juges indépendants chargés de promouvoir l'effectivité du droit électoral, fait une apparition remarquable dans les nouvelles constitutions africaines.

Les juridictions constitutionnelles, régies par des dispositions de nature constitutionnelle, complétées en général par des lois dites organiques[754] pour ce qui concerne leurs règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elles, exercent une fonction de modulation du jeu politique.

[754] La doctrine a tenté de clarifier la notion de loi organique sous l'angle d'une loi dont le statut est d'origine constitutionnelle et qui est n'est aussi envisageable que sur invitation *expresse* du constituant. Pour une approche simple, on peut dire que la loi organique désigne une loi définie comme telle par la constitution, ayant pour objet, selon la procédure particulière que celle-ci détermine, de préciser ou de compléter les dispositions du texte constitutionnel. Ainsi, il s'agit d'une loi qui occupe une place intermédiaire entre la Constitution et la loi ordinaire dans la hiérarchie des normes. Du point de vue matériel, la loi organique est destinée à préciser certains articles de la Constitution ; elle ne peut intervenir que sur des matières prévues à cet effet par la constitution. Ce procédé permettant d'évider l'encombrement excessif du texte de la constitution. Formellement, cette catégorie de loi entretient un certain équilibre entre la solennité de la loi fondamentale et la souplesse de l'ordonnancement juridique. Généralement, le juge constitutionnel est interpellé pour un examen de constitutionnalité avant la promulgation. Et lorsque ce juge invalide une loi ordinaire pour avoir porté atteinte à une loi organique, le motif d'invalidation n'est pas la violation de la loi organique, mais plutôt la violation de la Constitution qui est habilitée à délimiter les compétences des législateurs ordinaire et organique. C'est ainsi que dans les décisions 84-177 et 84-178 du 30 août 1984, le Conseil constitutionnel français a eu à annuler des dispositions législatives ordinaires instituant des cas d'incompatibilité sur le principe que, d'après la constitution, seule une loi organique dispose de la capacité de le faire. Voir J. P. CAMBY, « La loi organique dans la Constitution de 1958 », *RDP*, 1989/5, p. 1427 ; H. AMIEL, « Les lois organiques », *RDP*, 1984/2, p. 411. En l'espèce, sont concernées la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle du Bénin, modifiée par la loi du 31 mai 2001, la loi n° 97-010 du 11février 1997 modifiée par la loi n° 02-011 du 5 mars 2002 portant loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle du Mali ainsi que la procédure suivie devant elle, la loi organique n° 92-23 du 30 mai 1992 sur le Conseil constitutionnel du Sénégal (JORS, du 1er juin 1992,) modifiée par la loi n° 99-71 du 17 février 1999.

Les importantes responsabilités désormais dévolues aux juridictions constitutionnelles africaines conduisent à définir un statut privilégié pour les juges, qu'il s'agisse du mode et des critères de désignation des juges que des garanties d'indépendance. D'un Etat à un autre, les solutions sont très variées. Mais, en règle générale, ce sont les autorités politiques qui désignent les membres des juridictions constitutionnelles nommés selon divers procédés et dont le nombre varie selon les cas considérés.

Après avoir affirmé le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire exercé, entre autres, par le Conseil constitutionnel[755], la Constitution du Sénégal dispose que ledit conseil comprend cinq (05) membres dont un (01) président, un (01) vice-président et trois (03) juges nommés par le président de la République pour un mandat d'une durée de six ans non renouvelable[756]. Mais, sans que le mandat des membres ne puisse être renouvelé, il est prévu un renouvellement du Conseil tous les deux ans, à raison du président ou de deux membres autres que le président dans l'ordre qui résulte des dates d'échéance de leurs mandats[757].

Dans les cas du Bénin et du Mali, la désignation des juges est une prérogative partagée collégialement avec d'autres organes constitutionnels.

Au Bénin, la Cour constitutionnelle béninoise est composée de sept (07) membres dont quatre (04) sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et trois (03) par le président de la République en tenant compte des profils suivants : trois (03) magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux (02) sont

[755] Voir l'article 88 de la Constitution du Sénégal.
[756] Le législateur organique dispose : *« Les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les anciens Premiers présidents de la Cour suprême, le Président et les anciens Présidents du Conseil d'Etat, le Premier Président et les anciens Premiers Présidents de la Cour de Cassation, les anciens Présidents de section à la Cour suprême, les Présidents de chambres et anciens Présidents de chambre à la Cour de Cassation, les anciens Premiers Avocats généraux près la Cour de Cassation, les Premiers Présidents et anciens Premiers Présidents des Cours d'Appel, les Procureurs généraux et anciens Procureurs généraux près les Cours d'Appel. Deux membres sur cinq peuvent en outre être choisis parmi les professeurs et anciens professeurs titulaires des facultés de droit, les inspecteurs généraux d'Etat et anciens inspecteurs généraux d'Etat, et les avocats, à condition qu'ils aient au moins vingt-cinq ans d'ancienneté dans la fonction publique ou vingt-cinq ans d'exercice de leur profession. »*. Article 4 de la loi organique n° 92-23 du 30 mai 1992 sur le Conseil constitutionnel du Sénégal modifiée.
[757] Voir l'article 89 de la Constitution du Sénégal.

nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et un (01) par le président de la République, deux (02) juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins nommés l'un par le Bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République, deux (02) personnalités de grande réputation professionnelle nommées l'une par le Bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République[758].

De même, la Constitution malienne dispose que le président de la République nomme trois (03) des neuf (09) membres de la Cour constitutionnelle qui portent le titre de c*onseillers* pour un mandat de sept ans renouvelable une fois. En plus de trois (03) autres membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale - et non le bureau comme au cas précédemment - la Cour s'enrichit de trois (03) magistrats désignés par le Conseil supérieur de la Magistrature[759], un Conseil par ailleurs présidé par le président de la République[760]. Comme également dans le cas précédent, le Président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs[761].

L'autorité des Cours semble être renforcée par la présence de certains profils. Il peut être présupposé que le choix des juges porte en priorité sur les personnes dont l'autorité dans le domaine de la *justice* n'est pas inconnue. Cependant, certaines Constitutions y font figurer d'autres représentants présentant un profil discutable pour l'exercice de la fonction de juge constitutionnel.

C'est évidemment les cas au Sénégal en ce qui concerne les *« personnalités de grande réputation professionnelle»*[762] et les *« Inspecteurs généraux d'Etat et anciens Inspecteurs généraux »*[763].

---

[758] Voir l'article 115 de la Constitution du Bénin.
[759] Voir l'article 91 de la Constitution du Mali.
[760] Voir l'article 45 de la Constitution du Mali.
[761] *« Le Président de la Cour Constitutionnelle est élu par ses pairs. En cas d'empêchement temporaire, son intérim est assuré par le Conseiller le plus âgé. En cas de décès ou de démission d'un membre, le nouveau membre nommé par l'autorité de nomination concernée achève le mandat commencé. »*. Article 92 de la Constitution du Mali.
[762] Voir l'article 115 de la Constitution du Bénin.
[763] Voir l'article 4 de la loi organique n° 92-23 du 30 mai 1992 sur le Conseil constitutionnel du Sénégal modifiée.

Sans doute, suffit-il de faire preuve d'une grande réputation professionnelle ou d'une grande expérience de haut fonctionnaire d'Etat pour satisfaire l'exigence de sagesse qui incombe au juge constitutionnel ? La maîtrise de la technique juridique serait-elle sans influence déterminante sur le contrôle de la sincérité du scrutin ? Dès lors n'est-il pas plus convenable de nommer les Inspecteurs généraux d'Etat en qualité de conseillers ou de juges à la Cour suprême ou à la Cour des Comptes, si l'on sait que leur expérience résulte de l'activité de contrôle administratif et financier ?[764]

Les règles de nomination induisent également quelques autres remarques. Dans les cas d'espèce, la quasi-totalité des membres - si ce n'est pas la totalité - sont nommés par les autorités politiques. Rares sont alors les nominations faites sur la base de critères fondés sur la noblesse d'esprit des membres. Il n'est pas exclu que des personnes malavisées en droit et dont l'efficacité sur le plan du droit constitutionnel est parfois méconnue soient membres. D'autres défendent l'idée que la juridiction est appelée à prendre des décisions sensibles en rapport avec l'actualité politique. Ce qui faire écrire à Théodore Holo : « *Le recrutement des membres de cette juridiction doit aussi être fondé sur le consensus de classe politique, car l'autorité de la Cour serait dangereusement compromise si ces décisions devraient être suspectes parce que partisanes.* »[765].

A noter également que, en considération de l'éminence de la fonction et de la portée juridique et politique des décisions ou arrêts rendus, le constituant et le législateur organique ont instauré un régime de protection statutaire des juges constitutionnels.

---

[764] Le rapport de présentation du décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat résume ainsi qu'il suit les missions assignées à ladite institution : *« Au plan fonctionnel, outre la vérification administrative et financière ou inspection, axée sur la lutte contre la fraude et la corruption avec, en particulier, la vérification de conformité, l'Inspection générale d'Etat va s'orienter davantage, d'une part, vers l'audit interne et la vérification intégrée, notamment la vérification de l'optimisation des ressources (VOR), qui permet d'évaluer dans quelle mesure les ressources humaines, financières et matérielles sont gérées avec un souci d'efficacité, d'efficience et d'économie et jusqu'à quel point les personnes qui gèrent les affaires publiques rendent compte de leur gestion. ».* JORS, n° 6439, du 22 novembre 2008, p. 1111.

[765] Th. HOLO, « Contentieux des résultats. Rapport Bénin », *in* J-C MASCLET, A. ZINZINDOUE, C. DESOUCHES (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique,* Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 168.

Par le biais de l'effet sacramental du serment, les juges constitutionnels sont contraints de faire preuve de probité, de loyauté et de conscience professionnelle[766].

Ensuite, le statut des juges constitutionnels comprend un régime d'incompatibilités destiné à garantir la dignité de leurs fonctions. Au Bénin, les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec la qualité de membre de Gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale, sauf dans le cas prévu à l'alinéa 3 de l'article 50[767].

Les mêmes exigences sont inscrites dans la loi organique sur le Conseil constitutionnel du Sénégal qui déclare aussi les fonctions de membres du Conseil constitutionnel incompatibles avec la qualité de membre du Gouvernement, ou d'un cabinet ministériel, avec l'exercice d'un mandat électif ou des professions d'avocat, d'officier ministériel, d'auxiliaire de justice et de toute autre activité professionnelle privée ou publique non autorisée par le Conseil[768].

Un régime faisant prévaloir l'incompatibilité des fonctions de membre de la Cour constitutionnelle avec toutes fonctions publiques, administratives ou toutes activités privées ou professionnelles est également instauré au Mali[769].

En outre, il est en plus précisé que les membres du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Haut Conseil des Collectivités territoriales ou du Conseil économique, social et culturel nommés à la Cour constitutionnelle sont réputés avoir opté pour ces dernières fonctions s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire dans les quinze jours suivant la publication de leur nomination[770].

---

[766] Sur ce point, chaque Etat a consacré une réglementation détaillée. Voir l'alinéa 2 de l'article 93 de la Constitution du Mali, l'article 7 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle du Bénin, l'article 7 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel du Sénégal.
[767] Voir l'article 115 de la Constitution du Bénin.
[768] Voir l'article 6 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel du Sénégal.
[769] Voir l'article 3 de la loi organique n° 97-010 du 11 février 1997 sur la Cour constitutionnelle.
[770] Voir l'article 4 de la loi organique n° 97-010 du 11 février 1997 sur la Cour constitutionnelle.

En contrepartie, les juges constitutionnels bénéficient de garanties d'inamovibilité et de privilèges juridictionnels pendant la durée de leur mandat. C'est ainsi que, les membres de la Cour constitutionnelle du Bénin sont inamovibles pendant la durée de leur mandat. Ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle et du Bureau de la Cour suprême siégeant en session conjointe, sauf les cas de flagrant délit où, le cas échéant, le Président de la Cour constitutionnelle et le Président de la Cour suprême doivent être saisis immédiatement par le Ministre de la Justice et au plus tard dans les quarante huit heures[771].

Au Sénégal, la Constitution prévoit qu'il ne peut être mis fin aux fonctions des membres du Conseil constitutionnel avant l'expiration de leur mandat que sur leur demande ou pour incapacité physique, et dans les conditions prévues par la loi organique[772]. A ce titre, l'article 5 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel du Sénégal dispose : *« Il ne peut être mis fin avant l'expiration de leur mandat aux fonctions du Conseil constitutionnel que sur leur demande, ou pour incapacité physique, et sur l'avis conforme du Conseil. Dans tous les cas, l'intéressé est entendu par le Conseil et reçoit communication de son dossier. L'empêchement temporaire d'un membre est constaté par le Conseil. Si cet empêchement se prolonge au-delà d'une durée de soixante jours, il est mis fin aux fonctions de l'intéressé dans les conditions prévues au premier alinéa. Le membre du Conseil nommé pour remplacer un membre du Conseil dont le poste vacant achève le mandat de celui-ci. A l'expiration de ce mandat, il peut être nommé pour accomplir un mandat de six ans. »*. En plus, il est écrit que, sauf cas de flagrant délit, les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent être poursuivis, arrêtés, détenus ou jugés en matière pénale qu'avec l'autorisation du Conseil et dans les mêmes conditions que les membres de la Cour suprême et de la Cour des Comptes[773].

[771] Voir l'article 115 de la Constitution du Bénin ; l'article 79 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle du Bénin.
[772] Voir l'alinéa *in fine* de l'article 89 de la Constitution du Sénégal.
[773] Voir l'alinéa premier de l'article 93 de la Constitution du Sénégal.

En dernière analyse, il importe de souligner que le juge électoral est véritablement un arbitre central du jeu démocratique. De son impartialité et de son autorité dépend la qualité de la compétition. Ainsi, il convient d'observer ces juridictions au regard de leurs compétences en matière électorale.

B. La compétence des juges constitutionnels en matière électorale

En plus du rôle d'organe régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, les juridictions constitutionnelles se sont vues confier d'importantes compétences en matière électorale. C'est notamment la Constitution et les lois organiques complétées par les lois électorales qui déterminent la nature et l'étendue des compétences de la juridiction constitutionnelle en matière électorale. Ainsi, en disposant que, d'une part, *« la Cour constitutionnelle veille à la régularité du scrutin et (…) constate les résultats »*[774] de l'élection présidentielle et, d'autre part, *« la Cour constitutionnelle statue souverainement sur la validité de l'élection des députés »*[775], la Constitution du Bénin, à l'instar de celles du Mali[776] et du Sénégal[777], fait du juge constitutionnel la pièce maîtresse de l'élection des organes politiques. Dans la tradition de plusieurs Etats francophones, les contestations portant uniquement sur les inscriptions, les refus d'inscription, les radiations ou les omissions dans l'établissement des listes électorales, relèvent des tribunaux judiciaires ordinaires. Mais, le Bénin ne fait pas de différence dans le traitement juridictionnel du contentieux électoral, selon que ce contentieux porte sur la liste électorale ou sur les résultats du scrutin. La Cour constitutionnelle, en tant que garante de la régularité des élections présidentielles et législatives, connaît toutes les irrégularités touchant aux listes électorales et aux cartes d'électeurs, considérées comme partie intégrante de tout le processus électoral. Tout citoyen peut donc présenter une réclamation en inscription ou en radiation en introduisant un recours par simple lettre adressée à la Cour constitutionnelle.

[774] Voir l'article 49 de la Constitution du Bénin.
[775] Voir l'alinéa 2 de l'article 81 de la Constitution du Bénin.
[776] Voir aussi l'article 86 de la Constitution du Mail.
[777] Voir l'alinéa premier de l'article 35 de la Constitution du Sénégal.

L'unicité du contentieux électoral est justifié par le souci de soumettre l'ensemble des questions suscitant un contentieux à un seul et même juge, en l'occurrence le juge électoral. Cette simplification du contentieux, aussi curieuse soit-elle, n'est pas sans mérite dans le contexte d'un pays à fort taux d'analphabétisme. En effet, en prenant la décision salutaire de confier tous les litiges relatifs à l'élection présidentielle et aux élections législatives au même juge, le législateur béninois protège les requérants contre les errements régulièrement sanctionnés par des décisions d'irrecevabilité. En revanche, au Mali et au Sénégal, les juges constitutionnels ne sont compétents que pour contrôler certaines opérations préélectorales. Par exemple, il revient à la Cour constitutionnelle malienne de délivrer un avis consultatif sur le modèle de déclaration de candidature déterminé ensuite par décret pris en Conseil des Ministres[778].En outre, sur saisine du Président de la Commission électorale nationale indépendante, des partis politiques ou des candidats dans les vingt-quatre (24) heures, elle statue sans délai en cas de contestation au sujet de l'enregistrement des candidatures aux élections présidentielles et législatives[779].

Relativement à l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle malienne reçoit la déclaration des candidatures faite à titre personnel à partir de la publication du décret convoquant les électeurs au plus tard le trentième jour précédant[780]. Après s'être assurée de la candidature et du versement du cautionnement, elle arrête et publie la liste des candidats[781]. Elle est, par conséquent, compétente pour statuer sans délai sur toute contestation portant sur une candidature qui doit lui être déférée vingt quatre heures au plus tard après la publication de la liste des candidats[782]. D'autre part, si plusieurs candidats adoptent la même couleur, la Cour constitutionnelle se prononce sans recours possible dans un délai de deux jours, en accordant la priorité au choix du candidat qui a déposé le premier sa candidature[783].

[778] Voir l'alinéa 5 de l'article 67de la loi électorale du Mali.
[779] Voir l'alinéa 7 de l'article 6 de la loi électorale du Mali.
[780] Voir l'alinéa 1er de l'article 146 de la loi électorale du Mali.
[781] Voir l'article 149 de la loi électorale du Mali.
[782] Voir l'article 150 de la loi électorale du Mali.
[783]Voir l'article 151 de la loi électorale du Mali.

Pour les élections législatives, la Cour constitutionnelle statue sur la validité des candidatures trente jours (30) avant la date des élections. Elle statue également sans délai sur les réclamations éventuelles dirigées contre des candidatures[784].

En outre, elle est compétente pour procéder au recensement général des votes, examine et tranche définitivement les réclamations et statue souverainement sur la régularité de l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

Dans le cas où elle constate l'existence d'irrégularités il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu de maintenir lesdits résultats, ou de prononcer leur annulation totale ou partielle. Le Président de la Cour constitutionnelle proclame les résultats définitifs du scrutin en audience solennelle[785].

Au Sénégal, il revient au Conseil constitutionnel de recevoir les candidatures à l'élection présidentielle[786]. Elle est ensuite compétente pour arrêter et publier la liste des candidats[787].

A l'évidence, il faut que la suprématie déclarée de la Constitution soit juridiquement garantie, d'autant plus que la consistance du contrôle des élections varie en fonction de l'étendue des compétences attachées aux juridictions constitutionnelles considérées.

Selon la loi électorale malienne, la Cour constitutionnelle procède au recensement général des votes pour l'élection présidentielle. A cet effet, le Ministre chargé de l'Administration territoriale lui transmet, sans délai, les procès verbaux des opérations du scrutin accompagnés des pièces qui doivent y être annexées conformément à la loi. Elle contrôle la régularité du scrutin et en proclame les résultats définitifs[788].

---

[784] Voir l'article 161 de la loi électorale du Mali.
[785] Voir l'article 163 de la loi électorale du Mali.
[786] Voir l'article 29 de la Constitution du Sénégal.
[787] Voir l'alinéa 1er de l'article 30 de la Constitution du Sénégal.
[788] Voir l'article 155 de la loi électorale du Mali.

De même, il appartient au Conseil constitutionnel sénégalais de procéder à la proclamation définitive des résultats dans les conditions ci-après prévues par l'article 35 de la Constitution. Selon cet article, la régularité des opérations électorales peut être contestée par l'un des candidats devant le Conseil constitutionnel dans les soixante douze heures qui suivent la proclamation provisoire des résultats par une Commission nationale de Recensement des Votes instituée par une loi organique. Si aucune contestation n'a été déposée dans les délais au greffe du Conseil constitutionnel, le Conseil proclame immédiatement les résultats définitifs du scrutin.

En cas de contestation, le Conseil statue sur la réclamation dans les cinq jours francs du dépôt de celle-ci. Sa décision emporte proclamation définitive du scrutin ou annulation de l'élection. En cas d'annulation, il est procédé à un nouveau tour du scrutin dans les vingt et un jours francs qui suivent.

En revanche, du fait des pouvoirs étendus reconnus à la Commission électorale nationale autonome, le juge constitutionnel béninois intervient dans la phase ultime des élections. En effet, après centralisation des résultats des présidentielle et législative, la CENA les transmet à la Cour constitutionnelle pour vérification de leur régularité, examen des réclamations et proclamation des résultats définitifs[789].

Ayant pour mission de garantir l'authenticité du scrutin, le juge constitutionnel n'annulera une élection que si les irrégularités constatées dans les opérations électorales (établissement de la liste électorale, campagne électorale, scrutin, dépouillement) ont été de nature à fausser le résultat du scrutin.

Ce contrôle n'est donc ni un contrôle de légalité ni un contrôle de moralité (l'existence d'une fraude ne suffit pas à entraîner l'annulation) mais plutôt un contrôle de l'exactitude du résultat. Ainsi, le juge peut confirmer l'élection, l'annuler, ou encore en réformer le résultat, y compris proclamer élu un autre candidat que celui qui l'avait été initialement.

[789] Voir l'article 24 de la loi électorale du Bénin.

Par ailleurs, la juridiction constitutionnelle remplit d'autres fonctions non moins considérables dans le domaine électoral.

Dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, comme il l'est généralement de tradition dans les systèmes constitutionnels contemporains consacrant la proclamation de la force de la Constitution consécutivement à la désacralisation de la loi ; la Constitution a, dit-on, une valeur suprême.

Il s'ensuit l'ouverture remarquable de la Cour constitutionnelle aux citoyens béninois qui y accèdent désormais à la faveur de la saisine directe[790]. Etant au sommet de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne, la Constitution conditionne la nature et la portée de tous les autres textes, notamment les lois, les règlements intérieurs des assemblées et les engagements internationaux[791]. Par le contrôle de constitutionnalité des lois, le juge constitutionnel est en mesure de conformer ces textes aux dispositions constitutionnelles.

En outre, la tendance de la justice constitutionnelle à s'ériger, en plus du rôle proclamé de régulateur des pouvoirs publics, en véritable garant des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques a reçu l'écoute favorable des Constitutions des Etats béninois[792] et malien[793].

Enfin, force est de reconnaître que le caractère libéral est un aspect particulier du contentieux électoral dans ces Etats. Selon Jean-Claude Masclet, il y est atténué la conception individualiste, en vertu de laquelle seuls les candidats et électeurs peuvent saisir le juge.

---

[790] *« Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels. »*. L'alinéa *in fine* de l'article 3 de la Constitution du Bénin.
[791] Voir par exemple l'alinéa premier de l'article 92 de la Constitution du Sénégal.
[792] Voir l'article 114 de la Constitution du Bénin.
[793] Voir l'article 85 de la Constitution du Mali.

Dans les cas d'espèce, les partis sont également admis au prétoire[794]. C'est le cas de la loi électorale du Mali qui dispose que la Cour constitutionnelle est saisie, en cas de contestation sur la validité d'une élection, par tout candidat, tout parti politique ou le délégué du Gouvernement, dans les conditions prévues par une loi organique[795].

Comme annoncé, la complexité du contentieux juridictionnel en matière électorale donne lieu à l'intervention du juge judiciaire et du juge administratif.

Paragraphe 2. La compétence des juridictions administratives et judiciaires

Toute élection a un juge, mais parfois, ce sont plusieurs juges qui interviennent successivement à différentes étapes du processus électoral d'une même élection. Outre le fait qu'il y ait différentes catégories d'élections, la distribution du contentieux entre différentes juridictions se justifie pour l'essentiel par la nature complexe des opérations de chaque élection.[796].

C'est ainsi que, en plus du contentieux électoral proprement dit, la justice électorale couvre les actes justiciables respectivement du juge judiciaire (A) et du juge administratif (B).

A. Les actes justiciables du juge judiciaire

Le juge judiciaire, compétent pour les actes de nature civile ou pénale, peut être également amené à intervenir dans le contentieux des élections en rapport avec les données relatives à l'état des personnes et aux infractions en matière électorale.

---

[794] J-C. MASCLET, « Rapport de synthèse », *in* J-C MASCLET, A. ZINZINDOUE, C. DESOUCHES (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique,* Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 216.

[795] Voir l'article 87 de la loi électorale du Mali.

[796] L. TOUVET, Y-M. DOUBLET, *Droit des élections, op. cit.,* p. 499 ; S. GAUTHIER, *Le juge judiciaire, juge électoral. Vers une harmonisation du contentieux des élections*, PUAM, 2007, p. 18.

L'état de la personne est compris ici comme l'ensemble des éléments qui concourent à identifier et à individualiser chaque membre de l'électorat (date, lieu de naissance, filiation, nom, domicile d'une personne). Il peut encore concerner l'ensemble des conséquences qui découlent de ces éléments et dont la somme caractérise la condition civile d'un électeur[797].

Quant à la notion d''infraction, elle renvoie de manière spécifique aux comportements actifs ou passifs (action ou omission) prohibés et sanctionnés par la législation électorale[798].

Il revient ainsi au juge judiciaire de contribuer au respect des principes particulièrement nécessaires au bon déroulement des opérations électorales.

Analysant ces aspects du contentieux électoral, Ahmed Salem Ould Boubout écrit: *« De par ses fonctions, le contentieux électoral apparaît donc comme un contentieux dédoublé : en effet, parallèlement au contentieux électoral proprement dit qui a pour finalité le contrôle du scrutin, existe ou coexiste un contentieux répressif et de lutte contre la fraude induite par l'opération électorale. »*[799].

Le juge pénal est particulièrement compétent en cas d'infraction commise à l'occasion des opérations électorales.

Le contentieux de l'électorat mettant en cause la qualité d'électeur relève, sous cet aspect sans rapport relatif avec une élection déterminée, de la compétence du juge judiciaire. Il est essentiellement constitué par les réclamations portant sur la légalité des inscriptions et des radiations décidées par la commission administrative chargée de l'établissement et de la révision des listes électorales.

---

[797] Voir G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 374.
[798] G. CORNU (dir.), *Ibid.*, op. cit., p. 490.
[799] A. S. OULD BOUBOUT, « Rapport introductif. Le contentieux répressif en matière électorale et la lutte contre la fraude », *in* J-C MASCLET, A. ZINZINDOUE, C. DESOUCHES (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique,* Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 185.

Le contentieux de la liste électorale est placé sous le ressort du juge civil, dès lors qu'elle met en jeu des questions qui relèvent de sa compétence de droit commun en matière de domicile, résidence, nationalité, état et capacité des personnes.

Au Mali, neuf des dix candidats ayant annoncé leur boycott l'élection présidentielle du 11 mai 1997[800] ont saisi la Cour constitutionnel, juge unique de la régularité des élections présidentielles au regard des dispositions de l'article 86 de la Constitution. Ils ont soulevé divers chefs de demande, notamment la violation des prescriptions légales relatives aux listes électorales et l'absence de base matérielle et légales pour les listes en cours d'établissement, ainsi que la violation des droits de recours. Déboutés par la Cour, les requérants ont saisi le juge civil, en l'occurrence le Président du Tribunal de Première instance de la Commune III du District de Bamako qui, par ricochet, rappelle *« qu'il résulte des dispositions de l'article 42 de la loi 97-008 du 14 janvier 1997 portant loi électorale que le juge judiciaire civil n'est compétent que pour statuer sur le différend né du rejet, par le président de la commission administrative chargée de la confection des listes électorales, de la demande d'inscription sur la liste électorale d'un électeur »*. L'appel ayant frappé cette décision de première instance est toujours sans suite[801].

Relativement aux contentieux de la réformation des décisions des commissions, une procédure est spécifiée par la loi pour ce qui concerne les décisions d'office et les décisions par suite de la contestation de l'inscription de l'électeur. La loi malienne indique que, en cas de rejet par la commission administrative d'une demande d'inscription, la décision est notifiée par le représentant de l'Etat dans la commune à l'intéressé, dans les cinq (05) jours, par écrit et par tous les moyens.

---

[800] Voir successivement l'arrêt CC-EL 97-047 du 8 mai 1997 et le jugement n° 329 du 6 novembre 1997.

[801] Arrêt CC-EP 97-047 du 8 mai 1997. Le juge malien rate ainsi l'opportunité d'exercer sa vocation supplétive. Fassémé Keïta est dès lors fondé à déplorer l'état de fait suivant : *« la loi électorale ne permet pas au requérant éventuel de savoir à qui s'adresser pour contester l'établissement irrégulier de la liste électorale, qui ne saurait être confondu avec l'inscription irrégulière d'un électeur ou avec une irrégularité commise lors de l'établissement de la liste »*. En l'espèce, il n'est pas vain de dénoncer un déni de justice rampant. F. KEITA, Liste électorale et l'électorat. Rapport du Mali, *in* MASCLET Jean-Claude, ZINZINDOUE Armand, DESOUCHES Christine (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 108.

L'avis de notification précise les motifs de la décision, la date de publication de la liste électorale ou du tableau rectificatif et informe l'intéressé de ce qu'il peut dans les dix (10) jours de la notification, contester la décision de refus devant le juge civil[802]. Le juge doit statuer dans les dix (10) jours, sans frais. Il doit aviser de la décision, dans les sept (07) jours de celle-ci. La décision du juge peut faire l'objet d'un appel formé dans un délai de dix (10) jours après sa notification à l'intéressé. La Cour d'Appel statue dans un délai de quinze (15) jours[803].

Au Sénégal, tout citoyen omis sur la liste électorale par suite d'une erreur purement matérielle peut exercer un recours devant le Président du Tribunal départemental dans les vingt (20) jours qui suivent la publication de la liste électorale. Il prévoit aussi que, dans les mêmes conditions, tout électeur inscrit sur la liste électorale peut réclamer l'inscription d'un électeur omis ou la radiation d'un électeur indûment inscrit. Le même droit appartient à l'autorité compétente. En outre, l'électeur qui a fait l'objet d'une radiation d'office, pour d'autres causes que le décès, ou celui dont l'inscription est contestée, reçoit de la part de l'autorité compétente, une notification écrite de la décision de la commission à sa dernière résidence connue. Dans les cinq (05) jours qui suivent la notification écrite de la décision à sa dernière résidence connue, il peut intenter un recours devant le même juge[804].

Le législateur sénégalais prévoit ainsi la compétence du *Président* du Tribunal départemental pour les recours dirigés contre les décisions de la commission administrative.

Une procédure simplifiée est applicable au recours formé sur simple déclaration au greffe du tribunal départemental. Au lieu d'une délibération, c'est plutôt le Président qui, dans les dix (10) jours suivant ladite déclaration, statue sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement donné trois (03) jours à l'avance à toutes les parties intéressées.

[802] Voir l'article 53 de la loi électorale du Mali.
[803] Voir l'article 54 de la loi électorale du Mali.
[804] Voir les articles L 274 et 275 du code électoral du Sénégal (articles L. 336 et 337 du nouveau code électoral).

La décision du Président du Tribunal départemental est rendue en dernier ressort. Elle peut être déférée en cassation devant la Cour suprême, conformément aux dispositions de la loi organique sur ladite Cour[805]. En vertu de celle disposition, le Conseil d'Etat du Sénégal a eu à annuler une décision du Tribunal départemental rejetant une demande de réinscription[806]

Si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, il renvoie préalablement les parties à se pourvoir devant les juges compétents puis fixe un bref délai dans lequel la partie qui a levé la question préjudicielle devra justifier ses diligences[807].

Pour les citoyens résidant hors du Sénégal, les décisions de la commission sont susceptibles d'un recours devant la même juridiction, le cas échéant complétée par un juriste relevant de la représentation diplomatique ou consulaire s'il en existe.

La commission dispose d'un délai de dix (10) jours pour statuer[808]. Passé ce délai, le requérant peut, par suite, attaquer la décision devant la Cour suprême qui devra statuer dans un délai de quinze (15) jours[809]. En même temps, la loi électorale du Sénégal précise que les *rectifications* aux listes électorales sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision par les commissions administratives compétentes. Les décisions de radiation du Ministre de l'Intérieur peuvent être contestées devant le Président du tribunal départemental qui statue conformément aux dispositions de l'article L. 43[810].

Dans ces conditions, il appartient principalement au juge civil de contrôler les décisions individuelles relatives au droit des électeurs à figurer sur les listes électorales.

---

[805] Voir l'article L. 44 du code électoral du Sénégal (article L. 48 du nouveau code électoral).
[806] Voir C.E, 27 janvier 2000, *Louise Mboup c/ Etat du Sénégal.*
[807] Voir l'article L. 43 du code électoral du Sénégal (article L. 47 du nouveau code électoral).
[808] Voir l'article 274 du code électoral ; O. GAYE, M. S. DIOUF, *Le Conseil d'Etat et la pratique du recours en annulation*, Dakar, 2001, pp. 116-117.
[809] Voir l'article L. 274 du code électoral du Sénégal ; C.E, 27 janvier 2000 *Gorgui Fall c/Min. de l'Intérieur*. Aux termes de l'article L. 337 du nouveau code électoral, la Cour suprême devra statuer dans les délais fixés par décret instituant la révision exceptionnelle des listes électorales.
[810] Voir l'article L. 49 du code électoral du Sénégal (article L. 53 du nouveau code).

Par ailleurs, il peut arriver que d'autres juges s'y impliquent, notamment le juge constitutionnel et le juge administratif.

En principe, le juge constitutionnel ne peut être saisi de recours formés contre l'inscription sur la liste électorale[811]. Cependant, il peut l'être en cas d'influence déterminante sur la sincérité du scrutin. En d'autres termes, peut-il être amené, à l'occasion du recours électoral, à se prononcer sur la régularité des inscriptions en cas de manœuvres susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin et en tirer les conséquences par l'annulation de l'élection ou la rectification des résultats ?[812].

La réponse à la question de savoir est-ce que les manœuvres commises ont été influentes dépendrait de l'appréciation par le juge du niveau du seuil d'altération de la sincérité du scrutin. Par ce procédé, il est consacré la faculté d'invoquer, à l'occasion de la contestation du scrutin, les irrégularités relatives à l'inscription sur les listes électorales. Une réponse est donnée par la Cour constitutionnelle du Mali qui considère : *« Que les litiges relatifs à l'établissement des listes électorales sont de la compétence de juridictions spécifiées par la loi électorale ; que la Cour ne peut connaître de tels litiges qu'au cas où les irrégularités commisses lors de l'établissement des listes électorales ont conduit à altérer la sincérité du scrutin, ce qui, nécessairement ne pourrait être apprécié avant le scrutin. »*[813]. Il s'agit, en substance, d'une formulation auparavant adoptée[814].

Sur le plan pénal, certains agissements sont malheureusement constitutifs d'infractions réprimés par le juge judiciaire. Il ne peut être présumé que toutes les irrégularités électorales proviennent d'erreurs dont le redressement peut être fait par voie d'annulation ou de réformation[815].

---

[811] M. KAMARA, *Les élections au Sénégal*, *op. cit.,* pp. 339-341.
[812] L. TOUVET, Y-M. DOUBLET, *Droit des élections*, *op. cit.,* p. 505.
[813] Arrêt CC-EP 97-047 du 8 mai 1997,
[814] Arrêt CC-EL 97-041 du 11 avril 1997.
[815] A. DEMICHEL, F. DEMICHEL, *Droit électoral*, Paris, Dalloz, 1973, p. 312.

Ainsi, plusieurs infractions commises à l'occasion de la révision des listes électorales et constitutives de manœuvres sont pénalement sanctionnées par la loi électorale. Sur ce fondement, les décisions de la commission administrative en charge des listes électorales peuvent aussi faire l'objet de contestations devant le juge judiciaire statuant en matière pénale. Au Sénégal par exemple, le juge judiciaire est compétent pour statuer sans délai sur des manquements commis par les partis politiques, les candidats ou les électeurs sur saisine de la CENA agissant dans le cadre de sa mission de veille du respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections. Le Procureur de la République ou son délégué, saisi d'une plainte par la CENA à l'occasion des opérations électorales, garde l'initiative des poursuites. Toutefois, dans la mise en œuvre de cette action, la CENA est jointe à toutes étapes de la procédure[816]. En outre, si la CENA, les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets faisant, par toute voie de droit, procéder aux rectifications nécessaires sur les listes électorales, ont relevé une infraction aux lois pénales, ils saisissent le Parquet aux fins de poursuites judiciaires.

De manière spécifique, le constituant sénégalais prévoit que les cours et tribunaux sont chargés de veiller à la régularité de la campagne électorale et à l'égalité des candidats pour l'utilisation des moyens de propagande dans les conditions déterminées par une loi organique[817]. La Cour d'Appel de Dakar veille à l'égalité entre les candidats durant la campagne électorale. Sur saisine de la CENA ou d'un candidat, elle intervient, le cas échéant, auprès des autorités compétentes pour que soient prises toutes les mesures susceptibles d'assurer sans délai cette égalité. Saisie d'une réclamation, la Cour d'Appel peut, en cas de besoin, adresser des injonctions aux autorités concernées ou au candidat dont l'attitude est incriminée. Ses arrêts en la matière ne peuvent faire l'objet d'aucun recours[818].

---

[816] Pour rappel, il s'agit du non-respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections ou référendums par une autorité administrative et des manquements commis par les partis politiques, les candidats ou les électeurs. Voir l'article L. 13 du nouveau code électoral.
[817] Voir l'article 32 et l'alinéa 2 de l'article 60 de la Constitution du Sénégal.
[818] Alinéas premier et *in fine* de l'article LO. 121 du code électoral du Sénégal (article L. 125 du nouveau code).

Mais diverses infractions sont réprimées par la loi électorale. Il s'agit notamment de l'inscription frauduleuse (faux nom ou fausse qualité, délivrance ou production de faux certificat d'inscription, dissimulation d'incapacité, modification frauduleuse de la liste électorale) [819], de la banalisation du drapeau national[820], de l'atteinte aux suffrages **(**soustraction, ajout, altération de bulletins, substitution de voix)[821], de troubles à l'assemblée électorale (arme apparente, fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, violence) [822]. Sont aussi prohibés par la loi d'autres actes telles que l'influence du vote (les dons ou libéralités en espèces ou en nature, les promesses de libéralité, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers ainsi que les voies de fait, violences ou menaces faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs[823]), l'enlèvement ou la destruction de l'urne[824] et la violation de la sincérité du scrutin[825].

Au surplus, la loi sanctionne les actes d'outrage ou de violences, de voies de fait ou menaces, soit envers le bureau, soit envers un de ses membres, ayant pour effet le retard ou l'empêchement des opérations électorales[826]. Il est également réprimé certains manquements imputables aux membres du bureau de vote ou des autorités administratives électorales pour violation des prescriptions légales[827].

---

[819] Voir articles 107 à 112 de la loi électorale du Bénin ; articles 113, 114, 116 et. 117 de la loi électorale du Mali ; articles L. 84 et L. 85 du code électoral du Sénégal.
[820] Voir les articles L. 169 et L. 265 du code électoral du Sénégal ; article 110 de la loi électorale du Bénin ; article 115 de la loi électorale du Mali.
[821] Voir article 113 de la loi électorale du Bénin, article 119 de la loi électorale du Mali, article L. 88 du code électoral du Sénégal.
[822] Voir articles 114 à 117 de la loi électorale du Bénin ; articles 120 à 123 de la loi électorale du Mali ; articles L. 90 à L. 95 du code électoral du Sénégal.
[823] Voir article 121 de la loi électorale du Bénin, articles 129 à 130 de la loi électorale du Mali et articles L.102 à L. 104 du code électoral du Sénégal.
[824] Voir article 119 de la loi électorale du Bénin ; article125 de la loi électorale du Mali ; article L. 97 du code électoral du Sénégal.
[825] Voir article 113 et 120 de la loi électorale du Bénin ; article 119 et 127 de la loi électorale du Mali ; article L. 88 et L. 98 du code électoral du Sénégal.
[826] Voir article118 de la loi électorale du Bénin ; article124 de la loi électorale du Mali ; article L. 96 du code électoral du Sénégal.
[827] Voir par exemple l'article 130 de la loi électorale du Bénin ; article 131 à 132 de la loi électorale du Mali ; article L. 106 du code électoral du Sénégal.

Par ailleurs, la singularité béninoise refait surface à la faveur des dispositions interdisant un dépassement des frais de campagne électorale. Selon la loi, en cas de dépassement du plafond des frais de campagne électorale tel que fixé par l'article 92 de la présente loi ou de la non observance de l'obligation de dépôt des comptes prévisionnels et des comptes de campagne tel que fixé par l'alinéa de 3 de l'article 94 de la présente loi, les personnes déclarées coupables sont condamnées à une peine d'amende de cinq millions (5 000 000) à cinquante millions (50 000 000) de francs, à la déchéance et/ou à une peine d'inéligibilité d'un (01) an à cinq (05) ans.

Toutefois, les formations politiques concernées peuvent, après paiement de l'amende, participer à toute consultation électorale[828].

Quant à la fraude en matière électorale, elle peut se réaliser tout au long de la séquence temporelle des élections. Il est sans doute constaté qu'elle n'a pas d'auteur spécifique car elle peut être le fait du pouvoir en place, de l'opposition ou même d'éléments isolés. Ainsi, il reste à trouver une réponse à la question de savoir si le juge électoral a réellement les moyens de détecter et de mesurer l'incidence effective des infractions sur la sincérité du scrutin, surtout qu'il est avéré que *« l'imagination des candidats et des électeurs est sans borne dès lors qu'il s'agit de gagner une élection »*[829].

Au demeurant, le juge de l'élection peut tenir compte du pouvoir d'appréciation du juge pénal qui, en définitive, a pour fonction de protéger le libre choix des citoyens. S'il s'avère que les infractions relevées affectent gravement la sincérité du scrutin, il peut bien envisager l'annulation des résultats.

[828] Voir l'article 123 de la loi électorale du Bénin.
[829] H. ROUSSILLON, *Le conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1994, p. 108.

B. Les actes justiciables du juge administratif

Les actes qui résultent de décisions de l'Administration restent justiciables du juge administratif[830]. On a parlé même d'opérations préparatoires pour désigner, selon la définition proposée par Olivier Duhamel et Yves Mény, *« les actes qui ont contribué à rendre possible : textes définissant les modalités électorales, convocation des électeurs, enregistrement des candidatures, décisions relatives à la propagande électorale, par exemple »*[831]. Ces auteurs ont ainsi soulevé l'une des problématiques les plus complexes du droit électoral liée aux actes préparatoires[832].

---

[830] Malgré la compétence générale du juge administratif, certains de ces actes, échappent à tout contrôle juridictionnel en raison à la faveur d'une construction jurisprudentielle à la théorie française des actes de gouvernement.

[831] O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit*., p. 219.

[832] Cette problématique générale aborde la nature contingente et difficile à systématiser de la jurisprudence portant sur le caractère détachable ou non des actes préliminaires. En France, la tendance du juge administratif, juge de l'excès de pouvoir, est d'opposer l'irrecevabilité aux requêtes dirigées contre les actes préparatoires, ceux-ci ne pouvant donc être examinés qu'à l'occasion d'un recours ultérieur contre l'élection. De son côté, le Conseil constitutionnel français a suggéré, dans une position mesurée, un principe de clarification en proposant que le juge de l'excès de pouvoir soit compétent pour tous les actes touchant à l'organisation générale de la campagne ou de l'élection pour lesquels il apparaît utile de se prononcer avant le scrutin, et que le juge de l'élection soit pour les actes ponctuels, individuels ou dont l'effet est limité à une circonscription électorale (décision du 11 juin 1981, *Delmas*). Il se pose la question de savoir, qui, du conseil d'Etat, juge de la légalité, ou du Conseil constitutionnel, juge de l'élection, est compétent pour contrôler, avant le scrutin, la légalité des actes administratifs –qualifiés d ''*actes périphériques*'' (Sophie Lamoureux) qui le préparent ou qui l'entourent. En 1993, le Conseil d'Etat tente de se raviser et, en voulant récupérer les compétences négligées auparavant, fait ressurgir la querelle (CE, 1er mars 1993, *Union nationale écologiste et Parti pour la défense des animaux*). Par ailleurs, on note une incompétence persistante du Conseil constitutionnel dans le domaine référendaire. Le raisonnement du Conseil était que l'ordonnance organique lui attribue, dans le domaine des actes préalables concernant le référendum, une compétence consultative ; la compétence contentieuse n'existant qu'après le scrutin. Pendant la même période, il persiste dans l'idée que l'exercice du contrôle de légalité lui incombe normalement. Mais, à l'occasion du référendum du 24 septembre 2000 sur la réduction de la durée du mandat présidentiel, il assouplit sa jurisprudence antérieure en acceptant d'examiner les requêtes au fond. Renonçant explicitement à la césure entre contrôle consultatif-contrôle juridictionnel a posteriori ; il relie les deux missions pour aboutir à un résultat similaire à celui des élections politiques. Par une série de décisions (…) le Conseil constitutionnel devient, à vrai dire, un deuxième juge de la légalité. Avec la décision *Meyet* du 11 septembre 2000, il se dispense pour la première fois de justifier sa compétence pour contrôler un acte administratif. Aussi, accepte-t-il de contrôler la légalité du décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de loi au référendum (DCC, 25 juillet 2000, *Hauchemaille I*). Mu par la sagesse, le Conseil d'Etat renonce à raviver la controverse. Sans doute, a-t-on assisté à un véritable *« dialogue »*, selon une expression du Commissaire du gouvernement Savoie. Voir R. GHEVONTIAN, « Conseil constitutionnel-Conseil d'Etat : le dialogue des juges », *RFDA*, septembre-octobre 2000, p. 1006.

En principe, il est consacré le principe de la compétence du juge administratif en cas de contestation de la légalité des actes administratifs touchant les opérations électorales. Ce contentieux procède de la technique classique de recours pour excès de pouvoir contre toute décision explicite ou implicite d'une autorité administrative. Il s'agit là du rôle du juge administratif opérant en qualité de juge de la légalité des actes administratifs.

Mais, les conceptions peuvent diverger sur la nature de ce recours apparemment très spécifique. Il peut être interprété comme un recours de plein contentieux en raison de la nature même du contentieux électoral ou rattaché à l'excès de pouvoir.

Bernard Maligner le définit comme un *recours objectif de plein contentieux électoral sui generis*. Pour l'expliquer, il écrit : *« En effet, il se distingue nettement du contentieux de pleine juridiction des opérations électorales à trois titres. D'abord, le juge administratif de la liste électorale n'est pas doté d'un pouvoir de réformation, comme l'est le juge administratif de l'élection. Ensuite, le pouvoir d'annulation des opérations de révision que lui confèrent les textes est seulement complété par celui de fixer le délai dans lequel ces opérations doivent être refaites. Enfin, le juge administratif ne refait jamais lui-même l'opération de révision, alors qu'il peut rectifier les résultats d'un scrutin (certainement pour les élections politico-administratives) et ne comporte donc jamais comme un administrateur en lieu et place de la commission administrative … »*[833].

Par exemple pour le contentieux des listes électorales, il s'agit de saisir le juge administratif d'une contestation dirigée contre l'irrégularité formelle affectant l'établissement de la liste électorale, à l'exclusion de toute appréciation de la qualité de l'électeur.

[833] B. MALIGNER, *Droit électoral, op. cit.*, p. 652

Toutefois, le législateur béninois affiche une réelle tendance à placer le contentieux des opérations préparatoires dans le rayon de compétence du juge constitutionnel. En disposant que tout le contentieux de l'organisation du recensement électoral national approfondi et de l'établissement de la liste électorale permanente informatisée relève de la Cour constitutionnelle[834], il réitère sa volonté de faire valoir l'unification du contentieux. Egalement, la Cour constitutionnelle béninoise est compétente pour statuer sur les dénonciations concernant les irrégularités dans la présentation des candidatures et le déroulement de la campagne pour les élections nationales. Il s'agit ici de remettre l'ensemble du contentieux électoral touchant aussi bien aux opérations électorales elles-mêmes qu'aux actes préliminaires à un seul et même juge[835].

Ce qui permet de parler de la consécration de la thèse du *bloc de compétence*, certainement pour sortir de ce que Louis Favoreu appelle intelligemment un *« labyrinthe juridique »*[836]

Jean-Claude Masclet en arrive à conclure que cela illustre bien *« la tendance à étendre la compétence du juge de l'élection aux opérations préparatoires, ce qui contribue à une certaine unification du contentieux ».*[837].

En dernier lieu, on signalera que même si la pluralité des organes est parfois perçue comme « *indice de la recherche d'une efficacité »*[838], elle est en même temps « *préjudiciable à l'efficacité du contentieux électoral »*[839].

---

[834] Voir l'article 5 de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI.

[835] Il reviendra alors au juge administratif le pouvoir d'annuler ou de réformer les décisions en matière d'élections locales. Voir C. F. S. KPENONHOUN, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Cheikh Anta Diop, 2012, p. 263.

[836] L. FAVOREU, « Un labyrinthe juridique : le contentieux des actes préparatoires en matière d'élections politiques », *RFDA*, juillet-août 1994, p. 793.

[837] J-C. MASCLET, « Rapport introductif. L'organisation générale des contentieux en matière électorale », *in* J-C MASCLET, A. ZINZINDOUE, C. DESOUCHES (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 40.

[838] D. D. MELELDJE, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p. 150.

[839] D. MELELDJE, *Ibid.*, p. 152.

Enfin, l'organisation de la justice électorale mérite d'être revue et restructurée en considération des raisons encore invoquées par Abdeltif Ménouni qui prêche pour un processus unifié dont la conséquence serait l'unité du contentieux lui-même. A l'effet de clarifier ses vues sur la question, il écrit : *« Adoptées par maints Etats, elle* (la multiplicité) *ne peut que renforcer la perplexité des justiciables candidats et surtout des électeurs pour trouver le juge compétent. Elle conduit parfois au déni de justice. »*[840].

Section 2. La portée des pouvoirs du juge électoral

Le contrôle de la régularité des élections est sans doute l'un des moyens démocratiques de régulation institutionnelle et politique au sein de l'Etat. C'est pourquoi, le contentieux électoral est mis en œuvre par la majorité des systèmes politiques contemporains. Il s'agit formellement de donner du sens à la spécificité première du droit électoral : le principe d'égalité. Fort de son office, le juge électoral finit toujours par développer une jurisprudence électorale spécifique à l'état politique d'un Etat. Avec un intérêt évidemment moindre pour les contentieux judiciaire et administratif, l'étude concernant les aspects jurisprudentiels va globalement s'intéresser au contentieux électoral devant les hautes juridictions constitutionnelles qui rend en réalité le plus compte de la juridictionnalisation de l'institution.

Comme l'on s'en aperçoit, il s'agit d'étudier successivement l'orientation des pouvoirs de sanction du juge électoral (paragraphe 1) et les insuffisances de la jurisprudence y afférentes (paragraphe 2).

[840] A. MENOUNI « Constitution et contentieux électoral » , *op. cit.,* p. 300.

Paragraphe 1. Les orientations de la jurisprudence électorale

Pour l'exercice de ses compétences, le juge électoral est amené à prononcer diverses sanctions. Mais, contrairement à certaines apparences, il n'est appelé ni à trancher un litige entre particuliers ni à intervenir dans le cas d'un procès fait à un acte. C'est à la spécificité du droit électoral qu'il doit ses pouvoirs qui vont d'une certaine manière au-delà de ceux traditionnellement reconnus en matière de recours de pleine juridiction ou d'excès de pouvoir. Le juge dispose, en effet, non seulement des pouvoirs nécessaires pour contrôler la moralité et la sincérité des opérations électorales, mais encore du droit de proclamer élu un candidat différent de celui qui l'a été par l'organe compétent[841]. L'étendue de ses pouvoirs peut s'analyser en considération de l'appréciation souveraine des faits et des preuves. Sous ce rapport, le juge bénéficie d'une grande liberté pour apprécier les conséquences à tirer des irrégularités qu'il constate. Selon Marie José Crespin, *« face à des réclamations émises dans les procès-verbaux ou exprimés sous forme de moyens contenus dans une requête précise, le juge dispose en général d'un très large pouvoir d'appréciation, assez proche finalement de celui dont dispose le juge pénal susceptible de moduler les peines applicables en accordant ou non des circonstances atténuantes et en faisant appel notamment à son intime conviction »*[842].

Certes, la jurisprudence électorale est en quête de volume et de consistance dans la mesure où ses premières expériences datent d'une période récente, mais des décisions assez significatives sont tout de même été prises.

Pour mettre les aspects saillants de la construction jurisprudentielle, la réflexion sera être orientée vers l'état de la jurisprudence relative, d'une part, aux opérations préliminaires (A) et, d'autre part, aux opérations électorales (B).

---

[841] Voir M. TROPER, « Justice constitutionnelle et démocratie », *RFDC*, 1990/1, p. 37.

[842] M-J. CRESPIN, « Les hautes juridictions dans la mise en œuvre du principe d'égalité entre les candidats, les organisations et partis politiques », *in Contrôle et sanctions des opérations électorales par les hautes juridictions*, Actes du Séminaire international sous-régional, (17-21 mars 1997, Ouagadougou), p. 52.

A. L'état de la jurisprudence sur les opérations préliminaires

Si le contentieux du résultat est tout de même décisif pour assurer l'égalité et la sincérité du scrutin, il reste à savoir également que les contentieux périphériques participent incontestablement à la protection du droit du suffrage.

Néanmoins, le problème se pose de savoir si le juge de l'élection peut statuer sur les actes qualifiés de préliminaires ou préparatoires, surtout lorsqu'il s'agit d'actes administratifs ayant un lien nécessaire avec l'élection stricto sensu. La phase préparatoire des élections est très souvent un prétexte favorable à l'intervention du juge électoral. Ce dernier est régulièrement interpellé pour censurer ou prévenir des irrégularités qui pourraient résulter des opérations préalables en rapport avec l'établissement des listes électorales, le découpage des circonscriptions électorales, la présentation des candidatures et la propagande électorale. Comme déjà entrevu, il s'agit de contester, devant le juge constitutionnel, les opérations préliminaires présentant un lien certain avec le processus d'une élection déterminée.

Dans le cadre du contentieux de l'établissement des listes électorales pour l'élection présidentielle de 1996, la Cour constitutionnelle béninoise a considéré certaines pratiques comme susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Pour ce faire, le juge évoque la disparition massive de cartes d'électeurs (20 500)[843] et l'établissement de listes électorales parallèles[844].

De même, il convient d'évoquer les cas d'inscription sur les listes électorales et de délivrance de cartes d'électeur effectuées dans des circonstances de nature à voiler du doute la régularité des opérations concernées[845].

[843] Décision EL-P-96-008 du 27 février 1996.
[844] Décision-EL-P-96-010 du 27 février 1996.
[845] Décision-EL-P-96-011 du 27 février 1996.

En la matière, la Cour constitutionnelle du Mali use de ses pouvoirs d'injonction, soit pour demander à la CENI, au vu de la gravité des faits, de produire les justificatifs nécessaires[846], soit pour ordonner la rectification de la liste électorale par l'inscription supplémentaire de requérants en mesure de justifier son absence du territoire national pendant la période d'inscription sur les listes électorales[847].

Pour les irrégularités concernant la présentation des candidatures, la Cour constitutionnelle béninoise fait montre d'une grande promptitude à recourir au critère de l'influence déterminante. Ce faisant, elle a jugé que l'utilisation par un candidat à l'élection présidentielle de l'emblème d'un autre parti, dont il a été exclu, *« est de nature à influencer le vote des électeurs et à entacher la sincérité du vote »*[848]. Aussi, convient-il d'indiquer que la Cour considère qu'un parti, faisant figurer sur son emblème, porté sur le bulletin de vote, le portrait d'un fondateur ou d'un membre du parti, réunit également les conditions de nature à influencer jusque dans l'isoloir le libre choix de l'électeur. En conséquence, il affirme *« que le fait de faire figurer, sur le bulletin de vote, un logo comportant un portrait ou un nom autre que celui d'un candidat de la circonscription considérée est de nature à créer une équivoque et porter une atteinte grave à la sincérité du vote »*[849].

Toutefois, la Cour constitutionnelle du Bénin estime que l'utilisation de la carte du Bénin comme élément constitutif du logo d'un parti ne présente pas le risque d'influencer de façon déterminante le choix des électeurs, dès lors qu'elle n'est pas prise en compte dans l'énumération des attributs de l'Etat par l'article premier de la Constitution[850].

Dans la même veine, le Conseil constitutionnel du Sénégal donne raison à l'opposition dans sa prétention à faire déclarer irrecevable la liste de la coalition au pouvoir pour avoir choisi l'effigie du président de la République.

---

[846] Décision-EL-P-96-010 du 27 février 1996.
[847] Décision EL-99-008 du 26 mars 1999.
[848] Décision EL-P-96-004 du 20 février 1996.
[849] Décision EL-95-007 du 13 mars 1995.
[850] Décision EL-95-009 du 17 mars 1995.

Pour le juge, *« le principe d'égalité entre les partis ou coalitions de partis commande qu'ils connaissent le même traitement ; qu'ainsi, aucun d'eux ne peut, au cours d'une campagne électorale à laquelle le président de la République n'est pas candidat, utiliser l'image ou les attributs constitutionnels de celui-ci »*[851].

La décision a connu des suites assez édifiantes du sentiment de suspicion généralisé à l'égard du Conseil constitutionnel du Sénégal, parce que partagé par les tenants du pouvoir et les opposants. Il s'en est suivi des altercations, par voie épistolaire, entre deux institutions appelées pourtant à être au-dessus de la mêlée, à savoir le président de la République et le Conseil constitutionnel mettant en berne *de facto* l'éthique de l'Arbitre et des Sages. Au lieu de faire preuve de modération et de sagesse, ces derniers se sont brillamment affrontés sur le terrain de l'adversité ; chacun rappelant à l'autre ses acquis scolaires. Non content de la décision, le président de la République conteste publiquement l'office du juge en arguant, dans une lettre du 28 mars 2001, qu'il lui revient de *« faire part de certaines réflexions au Conseil constitutionnel »*. Son raisonnement se fonde notamment sur le caractère absolu du droit de la défense qui implique subséquemment le respect du principe contradictoire en matière électorale, car étant consacré en principe général du droit. Par une note du 30 mars 2001 qui a fait l'objet d'une délibération, le Conseil, répond au président de la République. Loin de satisfaire le président de la République, cette réponse fait l'objet d'un nouveau commentaire. Ne serait-on pas également fondé à parler, à ce propos, d'un *complexe gaulliste*. Malgré tout, cette décision est salvatrice. En plus d'avoir momentanément inhibé *l'obsession de la compétence d'attribution*[852], elle est rendue dans le cadre d'une campagne électorale qu'elle a contribuée à apaiser.

En outre, il est inscrit parmi les irrégularités concernant la présentation des candidatures les actes modificatifs de la liste des candidats.

---

[851] Voir décision n° 81/2001, 2 à 4/E/2001, du 26 mars 2001, du 26 mars 2001, interdiction du nom « Wade » et de la photographie du Président de la République sur le bulletin de vote de la « Coalition Wade ».

[852] Cette expression employée par Alioune Sall n'est pas trop fort pour exalter l'inhabituelle hardiesse du juge. Observations sous la décision n° 81/2001 – Affaires 2 à 4/E/2001, du 26 mars 2001, *in* I. M. FALL (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel, op. cit.*, p. 418.

Faisant bonne œuvre prétorienne, la Cour constitutionnelle du Bénin se montre hostile à la permutation dans l'ordre des candidats figurant sur les listes publiées. En effet, elle juge que *« la publication des listes de candidature est destinée à porter à la connaissance des électeurs la composition de la liste et l'ordre des candidatures titulaires et suppléants ; que cette composition et cet ordre peuvent déterminer le choix de l'électeur et garantir la sincérité du scrutin ; que la permutation peut désorienter l'électeur et entacher la sincérité du scrutin… »* [853].

La Cour constitutionnelle du Mali fait valoir sa compétence pour statuer sur les demandes dirigées contre les listes électorales et les décrets de convocation du collège électoral.

D'une part, la même Cour rejette les demandes d'annulation de l'établissement des listes électorales[854]. D'autre part, elle s'est prononcée dans le cadre d'un recours intenté par des candidats contre un décret reportant la date de l'élection présidentielle de 1997, comme étant pris en violation des dispositions de la Constitution qui prévoit que les élections présidentielles sont fixées vingt et un (21) jours au moins et quarante (40) jours au plus avant l'expiration du mandat du Président en exercice et des dispositions de la loi électorale qui prescrivent un délai de 40 jours entre le décret de convocation des électeurs et la date de l'élection. A cet égard, elle interprète favorablement, entre autres, l'alinéa premier de l'article 31 de la loi organique la régissant qui dispose que *« tout le contentieux relatif à l'élection du président de la République et des députés à l'Assemblée nationale relève de la compétence de la Cour constitutionnelle »* [855]. Par cette décision, la Cour constitutionnelle décline une perspective de reconnaissance de sa compétence pour statuer sur un acte préliminaire de l'élection. Ce qui illustre de fort belle manière la volonté de cheminer vers l'unification du contentieux électoral.

[853] Décision EL 95-124 du 18 juillet 1995.
[854] Voir Arrêt CC-EL 97-035 du 3 avril 1997 ; arrêt CC-EL 97-041 du 11 avril 1997.
[855] Arrêt CC-EP 97-047 du 8 mai 1997.

Egalement, c'est à bon droit que la Cour constitutionnelle du Bénin annule le décret de convocation des électeurs pour le second tour de l'élection présidentielle de 1996 comme ne respectant pas les conditions de délai fixées, parce que pris en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution[856].

Quant au Conseil constitutionnel du Sénégal, il persiste dans une subtilité d'esprit qui cache mal son engagement pour l'orthodoxie du système de la spécialisation juridictionnelle. Il considère qu'il n'est pas de sa compétence *« d'apprécier, en vue de son annulation, l'acte administratif … ; que cependant, il en va autrement, en ce qui concerne l'impact que cet acte peut avoir sur le déroulement normal ou la sincérité du vote tel qu'effectué dans les conditions fixées par l'arrêté préfectoral dénoncé »*[857].

En ce qui concerne le découpage des circonscriptions électorales, la leçon de jurisprudence administrée par le juge administratif sénégalais est assez révélatrice de la fécondité des calculs politiciens susceptibles d'être censurés[858].

---

[856] Décision EL-96-015 du 13 mars 1996.

[857] Décision n° 42/98, 12/E/98 – 29/E/98, 8 juin 1998.

[858] A propos, on peut citer l'exemple du Conseil d'Etat du Sénégal qui s'est prononcé sur saisine du Parti socialiste du Sénégal et du sieur Khalifa Ababacar Sall, député à l'Assemblée nationale aux fins d'obtenir l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2007-331 du 06 mars 2007 portant répartition des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental, en plus d'une demande de sursis à l'exécution de la décision attaquée. Les requérants soutiennent qu'il n'a pas tenu compte de l'importance démographique respective de chaque département et affirment, en outre, qu'il a été gravement discriminé entre les départements puisque certains d'entre eux ont été dotés de plus de députés, alors que du point de vue démographique, ils sont de loin moins importants. Contre ces moyens, l'Agent judiciaire de l'Etat souligne, dans son mémoire en défense, que l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 janvier 2007 qui a annulé le décret n° 2006-1350 du 08 décembre 2006 a conduit le législateur à préciser, dans l'exposé des motifs de la loi n° 2007-22 du 19 février 2007 modifiant l'article L. 143 du Code électoral, que le critère démographique est essentiel, mais non intégral et exclusif. Sur le fondement de l'article L. 143 du Code électoral, il est prévu que dans chaque département, sont élu sept (07) députés au plus et un (01) député au moins. Le nombre de députés à élire dans chaque département est déterminé par décret en tenant compte de l'importance démographique respective de chaque département. Toutefois, le maximum ne peut être atteint que lorsque le quotient national le permet. Les départements dont la population est égale ou supérieure à cent cinquante mille (150.000) habitants obtiennent au minimum deux (02) sièges. En effet, même avec le plafonnement à sept (07) sièges de députés à affecter à un département, lorsque le quotient national le permet, la répartition des sièges opérée au regard de ces exigences légales n'épuise pas le nombre de députés à élire. Considérant que l'article L.143 du code électoral ne précise aucun mode de répartition des sièges restants du scrutin majoritaire départemental contrairement à l'article L. 145 du même code qui dispose que la répartition des restes se fait selon le système du plus fort reste pour le scrutin proportionnel et considérant que les dispositions de l'article L. 145 du Code électoral susvisé ne sont pas applicables à la répartition des restes des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental, le CE arrête qu'il ne peut être fait grief au décret attaqué, d'avoir procédé à une répartition

En plus, des décisions assez instructives proviennent de la dénonciation des irrégularités commises à l'occasion de la campagne électorale.

La Cour constitutionnelle du Bénin rejette une requête au motif qu'il n'est pas établi que les faits allégués sont de nature à exercer sur le scrutin une influence suffisante pour en modifier les résultats. En réponse à un moyen tiré de l'utilisation des attributs de l'Etat à des fins de propagande électorale, elle juge notamment que *« le titre de Président de l'Assemblée nationale n'est pas un attribut de l'Etat ; qu'en tout état de cause, il n'est pas établi que l'usage de ce titre a influencé les résultats du scrutin, … qu'il existe en l'occurrence un important écart de voix entre les suffrages recueillis par le P.R.D, - parti du candidat élu – 66.444 voix et ceux obtenus par le parti du N.C.C. – parti du requérant – 24.517 voix… »* [859]. Il retient ainsi le critère de *majorité confortable* comme une condition essentielle de la fiabilité des résultats.

Particulièrement, le juge est parfois sollicité pour dénoncer des manquements à la règlementation relative à la propagande électorale dans les médiats. Pour ne citer qu'un exemple, on peut évoquer le contrôle exercé par le juge constitutionnel malien sur les décisions du Comité national de l'Egal Accès aux Médias d'Etat[860]. Considérant que ledit Comité est une autorité indépendante compétente pour assurer l'égal accès de tous sans exception aux médiats d'Etats, il confirme l'inopportunité d'opérer une distinction entre partis politiques et candidats indépendants dans l'attribution du temps d'antenne lors d'une même campagne électorale[861].

---

des sièges restants, qui ne déroge pas aux limites prévues par l'article L143 du code électoral. (CE, 23 mai 2007). En droit comparé, on peut évoquer le cas du Conseil constitutionnel français qui a renforcé l'intensité de son contrôle par le recours à la notion d'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, dans sa décision du 8 août 1985, le Conseil a déclaré non conforme à la Constitution une disposition du régime électoral de la Nouvelle-Calédonie, car le législateur, en traçant des circonscriptions peuplées de façon profondément inégale, avait provoqué des inégalités de représentation. En l'espèce, l'erreur manifeste a été préférée au contrôle de *proportionnalité* habituellement démontré soit pour assurer la conciliation entre différentes exigences constitutionnelles ou d'intérêt général, soit comme condition d'application d'un principe constitutionnel, soit comme exigence constitutionnelle autonome. Sur ces développements, voir L. FAVOREU *et al*., *Droit constitutionnel*, *op. cit*, p. 134.

[859] Décision EL-95-134 du 28 décembre 1995.

[860] Par contre, au Sénégal, c'est la compétence juridictionnelle de la Cour d'Appel qui est reconnue en cas de rupture de l'égalité entre les candidats du fait de l'utilisation des biens ou moyens publics aux fins de cette campagne. Voir article LO. 125 du code électoral du Sénégal.

[861] Arrêt CC-EL 97-040 du 11 avril 1997.

Dans le même contexte, la Cour constitutionnelle déclare que tout le contentieux relatif à l'élection des députés relève de sa compétence, dont le contrôle de la campagne sur les ondes officielles. Après avoir déclaré la requête recevable, la Cour ordonne le Comité d'Egal d'Accès aux Médias d'Etat de rétablir dans ses droits le requérant pour avoir perdu son temps d'antenne pour la première semaine de la campagne électorale pour une raison indépendante de sa volonté[862].

B. L'état de la jurisprudence sur les opérations électorales

L'objectif recherché par le juge électoral doit principalement résider dans la manifestation de l'expression souveraine du corps électoral. Il s'impose dès lors au juge électoral de mesurer l'impact de l'irrégularité sur la sincérité du scrutin avant d'envisager une sanction d'annulation.

Cela est d'ailleurs la conviction du Président Youssou Ndiaye qui écrit : *« Lorsque le juge a à connaître d'un litige électoral, il doit être guidé avant tout par le souci de faire respecter la sincérité du scrutin, c'est-à-dire la volonté du corps électoral. Ainsi, lorsqu'il est en présence d'une illégalité ou d'une fraude, il ne doit pas procéder à l'annulation systématique. Il ne le fait que lorsqu'il a acquis la conviction que la volonté des électeurs a été trahie et de manière telle qu'il est impossible de la reconstituer a posteriori de façon certaine. »*[863].

Le juge de l'élection n'est pas conditionné, comme l'est le juge de l'excès de pouvoir, par l'alternative de l'annulation et du rejet. Il lui est ouvert, une fois la requête déclarée recevable, la faculté de confirmer ou d'annuler l'élection, ou encore de réformer les résultats.

---

[862] Arrêt CC- 97-044 du 11 avril 1997.

[863] Propos extraits de l'allocution prononcée lors de la séance solennelle de prestation de serment du Président de la République du 3 avril 1993 devant le Conseil constitutionnel du Sénégal. Cité par A. DIEYE, « Le contentieux des élections », *in Le juge et l'élection présidentielle*, Communication présentée à la Session de formation continue organisée dans le cadre du Projet « Justice et Etat de droit », (1er au 4 février 2004), SCAC, Ambassade de France, Dakar, p. 8.

Cependant, dans le contexte des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, la propension du juge constitutionnel à prononcer l'irrecevabilité des requêtes, en la forme ou au fond, est manifeste. A ce propos, Stéphane Bolle parle d'une *« mise en échec du droit de contestation »*[864].

La décision d'irrecevabilité serait justement en voie de devenir l'obstacle à l'examen de la matérialité des irrégularités alléguées devant le juge de l'élection ?

Concrètement, les annulations opérées par le juge de l'élection sont de plusieurs ordres. Lorsque certains faits se présentent, il est de sa compétence d'opérer des invalidations individuelles ou des annulations totales. En pratique, les invalidations individuelles se manifestent par l'évocation des cas d'inéligibilité et d'incompatibilité expressément énumérées par les dispositions électorales. En ce qui concerne les annulations totales, elles ont pour vocation de sanctionner des irrégularités lourdes de conséquences quant à l'issue de l'élection.

C'est le cas notamment d'une importante décision prise par la Cour constitutionnelle du Mali à l'effet d'annuler les résultats du premier tour des élections législatives du 13 avril 1997 sur l'ensemble du territoire national. En effet, considérant que, d'une part, les documents produits par la CENA sont dans leur grande majorité jugés non conformes aux dispositions de la loi électorale et, d'autre part, malgré la demande formulée par la Cour, aucun document ne lui a été communiqué pour les régions de Ségou, Koulikoro et les six communes du District de Bamako ainsi qu'une grande partie des cercles des régions de Sikasso et Kayes, et que, au surplus, aucune liste électorale ne lui a été fournie pour se prononcer sur la régularité et la sincérité du premier tour des élections, la Cour, de son propre constat des nombreuses irrégularités entachant de manière grave la régularité et la sincérité du scrutin, annule les opérations électorales du premier tour[865].

---

[864] S. BOLLE, « La paix par la Constitution ? La part du juge constitutionnel », *in* Académie Alioune Blondin Bèye pour la Paix, *Religions, violence politique et paix en Afrique*, (colloque international, 19, 20 et 21 juillet 2004, Cotonou), http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-15518232.html, consulté le 17/04/2011.

[865] Voir arrêt CC-EL 97-046 du 25 avril 1997.

Lors des élections législatives du 28 mars 1995, la Cour constitutionnelle du Bénin a eu à annuler les suffrages exprimés dans certains bureaux de vote affectés par des irrégularités relatives aux délais et conditions de réception des documents électoraux. Au niveau de la première circonscription électorale de l'Atlantique, les procès-verbaux et les feuilles de dépouillement de la Commune urbaine de Cotonou, abritant le siège de la Cour, ne sont parvenus que deux semaines environ, après la clôture du scrutin. Ce qui n'est pas conforme à la lettre de l'article 55 de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 demandant la transmission sous pli scellé par les voies les plus rapides et les plus sûres. La Cour s'est mise dans l'obligation d'annuler les élections en considérant que « *le retard anormal et les conditions de transmission des documents vicient la procédure de (sa) saisine ; qu'au surplus, un nombre particulièrement important d'irrégularités a été constaté lors de leur examen ; que ces circonstances enlèvent toute crédibilité auxdits documents et toute sincérité aux résultats des élections* » [866]. Dans la même foulée, la Cour n'a pas également raté l'occasion d'annuler les élections dans l'ensemble de la circonscription électorale de Borgou.

En revanche, des refus d'annulation sont souvent servis par le juge électoral. C'est le cas dans le cadre du contentieux de l'élection présidentielle béninoise de mars 1996. Les deux candidats en confrontation au second tour ont respectivement introduit des requêtes tendant à l'annulation des élections dans certains départements pour des actes de violence, de menaces, de pressions et de fraudes. La Cour s'est montrée réticente pour procéder à l'annulation totale des suffrages exprimés au niveau des départements ciblés pour cause de manque d'éléments suffisants ou plus simplement du défaut de l'absence de preuve de leur influence sur les résultats.

A la lumière des enseignements tirés de la pratique les juridictions constitutionnelles de l'Afrique subsaharienne francophone, l'invalidation totale d'une élection est un acte grave. Parce qu'elle symbolise l'échec circonstanciel de la démocratisation, les juges en font exceptionnellement appel pour sanctionner des situations d'irrégularités massives.

[866] Décision du 16 avril 1995 portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 28 mars 1995.

La prétention d'irrégularités graves abondamment soulevée par les perdants ne les enchante pas du fait des risques de convulsions politiques et tourmentes électorales.

L'exception confirmant généralement la règle, la Cour constitutionnelle du Mali a, à bon droit, annulé les opérations électorales des élections législatives du 13 avril 1997 sur toute l'étendue du territoire national, au motif principal que *« aucune liste électorale »* ne lui avait été *« fournie pour se prononcer sur la régularité et la sincérité»* desdites opérations[867].

Seulement, elle a validé d'office l'élection présidentielle du 11 mai suivant, en ne prenant acte du retrait de 8 des 9 rivaux du Président sortant que le jour de la proclamation des résultats, où elle a considéré *« comme nuls et non avenus les suffrages exprimés en leurs noms »*[868]. Ce faisant, Alpha Oumar Konaré est solitairement plébiscité d'un score de plus de 95% des suffrages valides.

Mais encore dans certaines conditions, il est de la compétence du juge électoral, d'opérer une réformation des résultats.

A propos de ce dernier aspect, il existe diverses interprétations. L'analyse des conditions d'exercice du pouvoir de réformation a suscité un grand intérêt chez certains auteurs.

On peut rappeler, tout d'abord, l'explication théorique formulée par Edouard Laferrière selon laquelle le juge de l'élection, agissant *« juge supérieur du recensement des votes »*[869], est investi du pouvoir d'appréciation des éléments *matériels* du vote, notamment le calcul des votes, la vérification des suffrages et l'attribution des bulletins aux candidats. Il dispose ainsi d'un pouvoir de substitution de la proclamation d'un candidat à un autre lorsqu'il est saisi de conclusions contestant la majorité attribuée à un candidat ou réclamant cette majorité pour un autre.

---

[867] Cour Constitutionnelle du Mali, Arrêt EL 97-046 CC du 25 avril 1997
[868] Voir arrêt CC-97-038 du 24 mai 1997.
[869] Cité par B. MALIGNER, « Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection », *in Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, p. 400.

Les apports théoriques postérieurs ont reprécisé la formulation de cette opinion sur le fondement juridique du pouvoir de réformation. C'est le cas, tout d'abord, de Gaston Jèze part d'une double supposition. Il considère que si l'opération est irrégulière, le juge annule l'élection sans pour autant disposer du pouvoir de désigner un élu. En revanche, si l'élection est régulière, il se contente de refaire les opérations de comptage pour, si nécessaire, rectifier les erreurs de calcul.

Pour apporter plus de précision, Maurice Hauriou se fonde sur la distinction entre l'opération de l'élection et celle du calcul des voix. Il estime que, quand les vices affectant *« l'opération de l'élection considère comme manifestation de la volonté des électeurs […], le juge n'a qu'un pouvoir d'annulation »* ; en revanche, *« en ce qui concerne l'opération du calcul des voix, le juge à un pouvoir de réformation, en ce sens qu'il peut réformer les décisions des autorités administratives qui ont proclamé les résultats du scrutin, si ces décisions sont erronées »*[870]. Il justifie cette différence de pouvoirs par le fait que *« dans l'hypothèse où l'opération de calcul des voix est seule viciée, la volonté des électeurs reste certaine, ce sont de pures opérations administratives qui avaient été mal faites, il est naturel qu'elles soient refaites »*[871].

En plus, il faut compter avec la contribution au débat d'auteurs contemporains. Pour André et Francine Demichel *« en pratique, ce pouvoir de réformation – ou à la limite de substitution – s'exerce essentiellement à l'égard de l'appréciation qui a été faite de la validité d'un certain nombre de bulletins. En principe, le juge peut, après avoir éventuellement rectifié cette appréciation, confirmer l'élu en place ou proclamer un nouvel élu sur la base des chiffres corrigés qu'il a dégagés »*[872]. Se voulant plus affirmatif, Yves Gaudemet, dans les mêmes dispositions d'esprit que Jean-Marie Auby et Roland Drago, fait remarquer que le pouvoir de réformation est de plein droit aussi bien en cas d'erreurs qu'en cas d'*irrégularités* ou de *fraudes*[873]. Ce faisant, ces auteurs clarifient la dimension psychologique du pouvoir de réformation du juge de l'élection.

---

[870] Cité par B. MALIGNER, *Ibid.*, p. 401
[871] Cité par B. MALIGNER, *Ibid.*, pp. 401-402.
[872] A. DEMICHEL, F. DEMICHEL, *Droit électoral*, *op. cit.*, p. 298.
[873] Voir Y. GAUDEMET, *Les élections locales*, Paris, Dalloz, 1991, p. 316. B. MALIGNER, « Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection », *op. cit.*, pp. 397- 410.

En clair, le pouvoir de réformation amène le juge électoral à refaire le calcul des voix à la suite de l'organe de recensement. Il peut procéder à un redressement des erreurs commises par l'Administration et rectifier la proclamation des résultats. Ce pouvoir est exercé aussi bien en cas de fraudes constatées qu'en présence de simples erreurs ou anomalies commises par les membres des bureaux de vote. Les rectifications peuvent être, selon les cas, qualifiées de certaines ou d'hypothétiques. Elles sont certaines quand le juge est invité à procéder à des opérations de réajustements par addition ou soustraction de bulletins déclarés nuls sans raison valable. Ce qui peut se traduire en conséquence par une modification du suffrage ou son inversion. A l'inverse, le juge électoral est confronté à un paradoxe en cas de rectifications hypothétiques. Des voix quantifiables avec précision sont à la disposition du juge qui pourtant se trouve dans l'impossibilité théorique d'en déterminer le bénéficiaire. Dans ce cas, diverses hypothèses sont envisageables. D'abord, il est possible au juge de déterminer le nombre des suffrages exprimés qui n'ont pas été attribués par le bureau de vote sans pouvoir identifier le candidat ou la liste bénéficiaire. Dans cette hypothèse, il est obligé de reporter fictivement ces crédits de suffrages au nombre de voix obtenues par chaque candidat ou liste de *non élu*. En cas de modification de l'ordre des candidats ou liste en lice, l'élection doit être annulée. Faute d'une certitude sur les bénéficiaires exacts des suffrages, le juge peut seulement conclure que les résultats ne reflètent pas de manière sûre la volonté du corps électoral. Ensuite, il est possible au juge de dénombrer les suffrages irréguliers comptés à tort sans que cela ne puisse bénéficier à un candidat ou une liste. Il en va ainsi des bulletins en excédent par rapport aux émargements. Pour ce cas, le juge est obligé de déduire fictivement leur nombre aussi bien du nombre des suffrages exprimés que de celui des suffrages du candidat ou la liste dont l'élection est acquise. Le juge confirme le résultat s'il n'a pas d'altération de la majorité ou annule l'élection pour défaut de certitude. Enfin, au cas où le juge n'est pas en mesure de déterminer avec précision les rectifications à opérer, ni quant à leur nombre ni quant à leur sens l'incertitude impose une annulation de l'élection[874].

[874] Voir Th. HOLO, « Contentieux des résultats. Rapport Bénin *in* J-C MASCLET, A. ZINZINDOUE, C. DESOUCHES (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique,* Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 168.

Une application en est faite dans la décision du Conseil constitutionnel du Sénégal n° 42/98 concernant les affaires 12 à 29/E/98, proclamant les résultats de l'élection des députés du 24 mai 1998. Par une requête, le mandataire de la liste des candidats AJ/PADS aux élections législatives demande, entre autres, *« au Conseil de décider l'annulation du scrutin dans le département de Bignona pour illégalité de l'arrêté préfectoral n° 012bis DB/PB du 23 mai 1998 par lequel, le Préfet du département de Bignona, à la veille du scrutin, a procédé à la délocalisation de dix-sept (17) bureaux de vote dans des villages constituant ''base électorale de AJ/PADS'' »*. Donnant une suite au moyen tiré de la violation et de l'atteinte grave à l'universalité et à la sincérité du scrutin, le Conseil procède par un raisonnement conjectural qui expérimente les trois hypothèses, à savoir l'annulation des 17 bureaux délocalisés, l'affectation de la moyenne des suffrages obtenus par chacun des deux partis dans les 14 bureaux non délocalisés à chacun des 17 bureaux délocalisés ou le report de la totalité des suffrages querellés dans les 17 bureaux délocalisés à la liste du requérant, avec, pour chaque bureau, la moyenne des suffrages exprimés dans les 14 bureaux non délocalisés, soit 84 voix. Dans toutes les hypothèses envisagées, il subsiste toujours un certain écart à l'avantage de la liste du parti supposé vainqueur (PS). La Cour en conclut au rejet du recours.

Au demeurant, on peut noter que ce pouvoir de réformation est un trait caractéristique du contentieux électoral ; il s'exerce même en l'absence d'un texte.

Dans d'autres cas, le juge de l'élection confirme *« la normativité de la parole du souverain »*[875].

Agissant comme régulateur du fonctionnement des institutions, la Cour constitutionnelle béninoise ordonne le report du second tour du scrutin hors le délai de quinze (15) jours. Pour elle, entre le désistement du candidat Nicéphore Dieudonné Soglo intervenu le vendredi 16 mars 2001, date de clôture de la campagne électorale pour le second tour du scrutin fixé au 18 mars 2001 et la date du 18 mars 2001, la

[875] D. ROUSSEAU, « Les grandes avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *in Mélanges Jacques Robert, op.* p. 311.

CENA ne peut manifestement pas accomplir toutes les opérations qu'appelle la mise en œuvre des dispositions des articles 45, 46 et 47 de la Constitution. En conséquence, elle a décidé, en vertu de l'article 114 de la Constitution, du report de la date du second tour du scrutin présidentiel[876]. Lors des dernières élections générales, c'est également en vertu de la même posture qu'elle déclare conformes à la Constitution toutes les dispositions de la loi n° 2011-03 portant habilitation spéciale des organes en charge de la réalisation de la LEPI et de l'organisation du double scrutin de l'année 2011 votée par l'Assemblée nationale le 4 mars 2011. Il est résulté de ladite décision un report des élections à quelques jours d'intervalles.

Par ailleurs, l'œuvre du juge béninois permet de dégager une signification réaliste de la notion de *« résidence continue sur le territoire national »* à l'occasion d'élections législatives. Commentant la Décision EL 95-092 du 19 mai 1995, Ismaïla Madior Fall note, en substance, que *« la Cour considère par ailleurs que la notion de domicile retenue par le législateur coïncide en matière électorale avec celle de résidence effective sur le territoire national »* [877]. A propos de l'affaire de la résidence du candidat Baba Moussa, la Cour précise que, étant Président de la Banque Ouest-Africaine de Développement dont le siège est à Lomé (Togo), ce dernier n'a pas effectivement résidé sur le territoire national. Dans une autre décision, elle estime que *« les diverses pièces produites par le Sieur Georges Ouedou n'établissent pas qu'il réside effectivement sur le territoire national pendant au moins un an avant la date du scrutin du 28 mars* 1995[878].

Donnant suite à la demande d'invalidation pour inéligibilité de l'élection de M. Todan Justin en prononçant sa déchéance, la Cour considère, en outre, que ce dernier n'a pas satisfait à la condition de résidence exigée par la loi pour être éligible car *« il n'a eu à effectuer, dans la période de l'année précédant sa déclaration de candidature, que des séjours sporadiques et de durée relativement courte »* au Bénin[879].

---

[876] Décision EL-P 01-053 du 17 mars 2001.
[877] I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique …, op. cit.,* p. 65.
[878] Décision EL 95-099 du 24 mai 1995 portant demande d'invalidation des élections du 28 mars 1995 dans la troisième circonscription du département de Ouémé.
[879] Décision EL 95-129 du 17 août 1995.

La jurisprudence électorale couvre également le champ des autorités administratives. Le juge constitutionnel malien déclare recevable une requête introduite aux fins de déclarer illégale la décision de la CENI - par suite jugée non fondée - par laquelle celle-ci a prescrit aux partis politiques de déposer à son siège les candidatures aux élections législatives dans un délai de sept (07) jours, sans égard à l'étendue du territoire et l'enclavement par manque d'infrastructures et de moyens de communication[880]. En outre, il s'est prononcé sur la composition et les pouvoirs de l'autorité administrative électorale indépendante[881].

Pour sa part, la Cour constitutionnelle du Bénin affirme que la création de la CENA relève des prérogatives constitutionnelles du Parlement et lui reconnaît la nature d'autorité administrative indépendante des pouvoir législatif exécutif[882].

Par ailleurs, l'exercice salutaire de la fonction de pacification de la compétition électorale est parfois perceptible. En raison de ''blocages'' en son sein, la Commission nationale de Recensement des Votes n'a pu procéder à la proclamation provisoire des résultats de l'élection présidentielle du 21 février 1993 au Sénégal. Elle s'est trouvée alors dans l'obligation de soumettre les procès-verbaux et l'ensemble des pièces au Conseil constitutionnel. Après s'être estimé valablement saisi, et malgré le silence des textes, le Conseil fournit davantage de précisions. Dans une ambiance de fièvre électorale, il fait preuve de sagacité en déclarant que si aucun délai n'a été déterminé par les textes, il est de pratique courante que, dans un tel cas, l'on se réfère à la notion de délai raisonnable. En conséquence, il a ordonné la commission à reprendre ses travaux pour procéder à la proclamation provisoire dans un délai de soixante douze (72) jours[883].

---

[880] Arrêt CC 97-009 du 6 février 1997 portant rejet de la requête contre la décision de la CENI jugée non fondée car accordant sept (07) jours aux candidats aux élections législatives pour le dépôt de leurs dossiers de candidature au siège de la CENI.

[881] Voir Th. HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 104-105. Au Mali, l'arrêt CC 96-003 du 25 octobre 1996 de la Cour constitutionnel du Mali déclare certains articles du projet de loi portant code électoral relatifs à la composition et aux pouvoirs de la CENI contraires à la constitution.

[882] Décision CC-34-94 du 23 décembre 1994.

[883] Décision n° 5/93, n° 6/E/93, 2 mars 1993.

Dès lors, le juge constitutionnel se présente sans doute comme l'un des piliers nécessaires à la pacification du climat politique et à la solidité de l'édifice constitutionnel et politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Par des décisions réfléchies, il a la possibilité de prouver sa force d'être l'ultime rempart contre la dérive politique.

Dans tous les cas, les contestations nées des opérations préliminaires et des opérations électorales sont d'une rare abondance. Mais, les requêtes n'ont pas toujours suffisamment prospérées pour donner lieu à une jurisprudence pertinente en raison certainement des difficultés de preuves et de la complexité des règles de formes ou de procédures. Conséquemment, la jurisprudence subit des insuffisances qu'il convient à présent d'analyser.

Paragraphe 2. Les insuffisances de la jurisprudence électorale

La compétition politique ne cesse pas avec la proclamation des résultats. Chaque scrutin comporte un *« dernier tour »*[884], celui où les concurrents font appel au juge pour tirer le meilleur profit du vote.

Le succès de ce tour dépend généralement de la soumission du jeu électoral à une justice conséquente. Mais, il est constant de voir le juge exercer son office d'une manière inopportune, inconséquente et angoissante.

L'on assiste alors à des avatars découlant d'une interprétation restrictive des compétences (A) et d'une faiblesse des constructions jurisprudentielles (B).

[884] O. IHL, *Le vote, op. cit.,* p. 101.

A. L'interprétation restrictive des compétences

Certes, le travail d'interprétation est souvent complexe, mais l'application littérale s'avère insuffisante. C'est pourquoi selon Pierre Pactet, ce travail implique l'élaboration d'un raisonnement qui prolonge le texte pour en apporter, de manière « *constructive* »[885], les précisions complémentaires nécessaires et raisonnables.

A côté des pratiques d'interprétation stricte des dispositions électorales, il est un phénomène courant d'observer le juge recourir à des artifices interprétatifs réducteurs de l'esprit des textes, alors que l'élément à ne pas négliger est, pour parler comme Hans Kelsen[886], que l'interprétation est un acte de volonté et non un acte de connaissance. On pourrait dire qu'il s'agit plus d'un mode opératoire pour accéder à une signification qu'un contenu à élucider.

Pourtant, le juge électoral dispose d'une assez large marge d'appréciation lui permettant sans doute de prendre en compte l'ampleur des irrégularités, les comportements respectifs des candidats en compétition et l'importance de l'écart des voix les séparant[887].

Dès lors, certaines attitudes semblent peu convaincantes car, comme l'écrit Thierry S. Renoux, le *« ''juge'', plus qu'une fonction, devient un label, celui d'une institution légitimante »*[888].

C'est notamment le cas du juge constitutionnel malien qui n'est nullement gêné par ses considérants imbibés de déni de justice.

Cette faiblesse est bien présente dans l'arrêt n° 07-174/CC-EP du 12 mai 2007 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection du président de la République (scrutin du 29 avril 2007)[889].

---

[885] P. PACTET, « A propos de la marge de liberté du Conseil constitutionnel », *in Mélanges Jacques Robert*, *op.* p. 284.
[886] Voir la théorie réaliste de l'interprétation exposés par M. TROPER, « Justice constitutionnelle et démocratie », *op. cit.*, p. 35.
[887] B. GENEVOIS, « Le nouveau rôle du juge de l'élection », *Pouvoirs*, septembre 1994, pp. 69-71.
[888] Th. S. RENOUX, « La liberté des juges », *Pouvoirs*, n° 74, 1995/5, p. 71.

Une première fois, la Cour considère que les activités d'associations, de partis politiques ou de personnes physiques appelant à soutenir la candidature d'une personne avant l'ouverture de la campagne électorale telle que définie par la loi électorale ne sont régies, en République du Mali, par aucun texte ; que ce qui n'est pas interdit par la loi ne peut être empêché aux termes de l'article 11 de la Constitution qui dispose que *« tout ce qui n'est pas interdit par la loi ne peut être empêché »*. Il en tire la conclusion que, en conséquence, il y a lieu de rejeter les moyens invoqués. Ne s'agit-il pas là d'une simple réminiscence du caractère légal de la loi pénale ?

Une deuxième fois, le juge récidive en affirmant que le vote des militaires dans les casernes n'est contraire à « *aucune disposition de la loi électorale* ». Il se contente de clamer que les candidats ont la faculté de se faire représenter dans tous les bureaux de vote sans exception aucune ; que s'ils ne sont pas représentés dans les bureaux de vote situés dans les camps, ils ne peuvent relever ce fait contre l'Administration qui organise les élections.

Au lieu d'analyser le moyen sous l'angle d'une sécurisation de la liberté de vote, le juge constitutionnel, hors du sujet, se remémore un précepte du régime des libertés publiques, à savoir *« tout ce qui n'est pas interdit est permis »*.

Par ailleurs, la part irréductible de liberté permettrait de dégager l'esprit de la Constitution et de la tradition démocratique.

Le juge constitutionnel a, nous semble-t-il, le pouvoir de créer le droit chaque fois qu'elle interprète les textes en vigueur[890]. Par ce biais, il en arrive à diversifier les exigences constitutionnelles auxquelles le législateur est assujetti. Il s'ensuit qu'il doit être à la pointe du combat pour « *l'ouverture de la Constitution politique* »[891].

---

[889] JORM, spécial n° 5, du 18 mai 2007, pp. 192-203.

[890] Comme le pense précisément B. S. NGOM, *L'arbitrage d'une démocratie en Afrique : La Cour suprême du Sénégal*, Paris, Présence Africaine, 1989, p. 91.

[891] D. ROUSSEAU, « Les grandes avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *op.cit.*, p. 302.

Evoquant le cas du Conseil constitutionnel du Sénégal, Alioune Sall pense que *« une certaine philosophie de la mission du juge »* - celle de la restriction de la compétence- obstrue les chemins vers l'interprétation dynamique de ses compétences[892].

C'est en ce sens qu'il est important de reconnaître que le rôle du juge ne saurait se résumer nullement à une conception exclusivement déterminée par l'ordre juridique de l'Etat[893].

Malgré l'étendue de ses pouvoirs (procédés inquisitoires, caractère définitif de ses décisions[894]), ce fervent adepte du *« culte du texte »*[895] rechigne encore à se libérer des carcans de la pensée simpliste.

Aussi, demeure-t-il toujours sourd aux sirènes de la pertinence des moyens excipés par les mémorants. Il se sert alors du caractère non contradictoire de la procédure pour pouvoir exécuter son office sur le fondement des dispositions textuelles restrictivement interprétées.

Finalement, le juge de l'élection cesse d'être *« l'oracle »* pour s'identifier fatalement à *« l'automate »*[896]. S'offusquant de cette situation, un politicien sénégalais s'étonne même que *« au Bénin, ce sont des ''conseillers'' qui siègent avec efficacité alors qu'au Sénégal, ce sont des ''juges'' (…) avec l'inefficacité constatée »*[897].

---

[892] Observations sous la décision n° 41/98, 11/E/98 du 16 avril 1998, Demande de la mise à la disposition du fichier électoral à tous les partis, *in* I. M. Fall (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 237.

[893] P. M. SY, *Le développement de la justice constitutionnelle en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, du Gabon et du* Sénégal, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1998, p. 227

[894] Au Sénégal, le Conseil constitutionnel a finalement assoupli sa position en admettant l'éventualité de rectification d'erreur matérielle (CC, 3 juillet 1998, *Parti démocratique sénégalais*).

[895] Observations sous la décision n° 81/2001, 2 à 4/E/2001, 26 mars 2001, Interdiction du nom « Wade » et de la photographie du Président de la République sur le bulletin de vote de la « Coalition Wade », *in* I. M. FALL (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 418.

[896] P. BOURETZ, « La puissance de la loi et l'art de l'interprétation : l'énigmatique légitimité du juge », *Pouvoirs*, n° 74, 1995/5, p. 73.

[897] J-P DIAS, « Conseil constitutionnel et ''incompétence'' », *Walfadjri*, du 30 juin 2009, p. 5.

Ce qui reflète le malaise du *« peuple sénégalais qui peine à comprendre toutes les décisions d'incompétence, alors surtout que la justice est rendue en son nom »*[898]. C'est également le sens de la posture satirique adoptée par Momar Diongue qui écrit : « *L'incompétence à tout-va* ». Par là, il entend dire que *« en se déclarant systématiquement ''incompétents'' à toute saisine de l'opposition, ils privent en tout cas cette dernière de moyens légaux pour faire barrage aux dérives du pouvoir »*[899].

B. La faiblesse des constructions jurisprudentielles

En premier lieu, il y a la prégnance du réalisme politique sur l'orientation jurisprudentielle. En effet, le juge électoral est plus un juge du résultat de l'élection qu'un juge de la légalité des opérations électorales.

Alors que des agissements qui ne constituent pas une irrégularité mais une atteinte à la moralité de l'élection, même si aucun texte ne les prohibe expressément, doivent pouvoir justifier l'annulation lorsque le juge estime qu'ils ont altéré la sincérité du scrutin[900].

En plus, les saisissants sont souvent grandement désabusés. La fréquence des irrégularités ne semble pas suffisante pour accroître le volume de confiance du juge électoral dès lors qu'il s'agit de procéder à des annulations, ce qui infléchit très souvent la rigueur de la jurisprudence.

---

[898] M. K. NDIAYE, « Le Conseil constitutionnel au banc des accusés : un mauvais procès », *Le Soleil*, n° 12240, du 16 mars 2011, p. 2. Mamadou Kikou Ndiaye est Premier Président honoraire de la Cour d'Appel de Kaolack et ancien juge au Conseil constitutionnel.

[899] M. DIONGUE, « Qui sont ces 5 ''incompétents'' ? », *Nouvel Horizon*, n° 679, du 03 au 09 juillet 2009, p. 14.

[900] L'une des notions les plus répandues en droit électoral, la notion de ''sincérité du scrutin'' trouve son unité autour de l'intégration d'un certain nombre de principes fondamentaux que Pierre Garonne considère comme étant le *patrimoine électoral* européen. Ces principes bien connus sont au nombre de cinq : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. Voir P. GARRONE, « Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral », *RDP*, 2001/5, p. 1417.

Dans le bilan porté au crédit du Conseil constitutionnel du Sénégal, Mamadou Kamara établit que les décisions n'ont globalement permis qu'à procéder à des modifications de résultats de scrutin ou, parfois, à des annulations de résultats de certains bureaux de vote ou bien au rejet de certaines attitudes désastreuses d'acteurs du processus électoral[901].

Mais, les juges sont souvent aidés en cela par la carence dans l'argumentation des moyens produits par les requérants. Ces derniers saisissent le juge électoral après que leurs représentants ont émargé la mention *''rien à signaler''*.

Parfois, il y a l'emploi de formules propres au discours politicien, donc vagues et inopérantes. Il en est ainsi, par l'exemple, devant la Cour constitutionnelle du Mali où il est fait mention que *« la volonté aveugle de se maintenir au pouvoir ne peut avoir raison du principe constitutionnel de l'unité nationale »*[902]. Ces généralités n'aident qu'à corrompre le sens du principe faisant des motifs le soutien nécessaire au dispositif.

En deuxième lieu, l'un des obstacles majeurs est l'évidence qui caractérise la propension des juges à réduire le contrôle de la sincérité au critérium de l'influence déterminante des irrégularités sur les résultats du scrutin, en l'absence d'instruments normés à cet effet.

De la fonction traditionnelle de moralisation de l'élection par laquelle sont systématiquement sanctionnées les infractions à la réglementation électorale, le juge évolue vers un contrôle de la sincérité, mais sans plus value conséquente. L'un des traits essentiels du raisonnement du juge est la logique finaliste qui se préoccupe d'analyser *« l'incidence des actions des candidats, mais aussi de celles de leurs adversaires, ou du déroulement des opérations électorales sur les résultats »*[903].

---

[901] M. KAMARA, *Les élections au Sénégal, op. cit.,* p. 344.
[902] Arrêt n° 96-003 du 25 octobre 1996.
[903] J-P CAMBY, « Le juge électoral : un seul juge pour deux logiques (à propos des décisions du Conseil constitutionnel du 29 novembre 2007, n° 2007-3888/3967, AN, Eure-et-Loir (1re circ.), M. Dominique Cheron, Mme Françoise Vallet et du 29 novembre 2007, n° 2007-3965, AN, Hauts-de-Seine (12e circ.), M. Ph. KALTENBAC, *RDP*, 2008/4, p. 1219.

Par l'application systématique du critère de l'influence déterminante, le juge électoral agit de manière obreptice comme le moralisateur de la sincérité du scrutin.

Parfois, conscient de sa *vulnérabilité*[904], le juge se préoccupe plus de maintenir en l'état les intérêts politiques en présence ou l'équilibre des partis et la certitude juridique que de faire face à son destin de faire respecter la volonté de l'électorat comme il sait l'affirmer théoriquement. C'est ainsi que, dans une de ses décisions, le Conseil constitutionnel du Sénégal passe aux aveux en considérant *« qu'il n'a pas été prouvé que les candidats de tel ou tel parti politique ont été les seuls à en bénéficier ; qu'au contraire, de fortes présomptions portent à croire qu'il en a été fait usage au bénéfice des candidats de tous les partis politiques ; qu'ainsi, suivant une jurisprudence constante, les irrégularités qui en résultent s'annulent et ne peuvent en conséquence constituer obligatoirement une cause d'annulation des élections »*[905].

En troisième lieu, le raisonnement par analogie aboutit à des considérations non inclusives, donc sans rapport pertinent avec les réalités politiques propres du pays. Dans l'avis donné au Premier Ministre sur les difficultés apparues en matière administrative et relative à l'exigence par les commissions de distribution des cartes d'électeurs d'une carte nationale d'identité en cours de validité, l'Assemblée générale consultative de la Haute juridiction administrative du Sénégal (l'ex. Conseil d'Etat) ne s'est vraiment pas gêné de donner la preuve de son accoutumance au modèle d'emprunt. En atteste son raisonnement par analogie faisant remarquer que *« c'est dans ce sens qu'en France, l'électeur peut être identifié sur présentation d'un passeport périmé et cela ne signifie nullement qu'il peut quitter le territoire par le biais du même passeport »*. Or, l'équipollence supposée n'est pas si évidente en ce sens que le système d'inscription sur les listes électorales en France présente plus de fiabilité[906] que les arrangements administratifs en matière d'établissement et de révision des listes électorales au Sénégal.

---

[904] G. CONAC, «Le juge constitutionnel en Afrique. Censeur ou pédagogue ? », *in* G. CONAC (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, Actes du colloque de Paris, (janvier 1987), Paris, Economica, 1989, p. VIII.
[905] Décision n° 10/93, 20 à 23/E/93 du 22 avril 1993, le Conseil constitutionnel du Sénégal statuant sur les recours de candidats et représentants de partis contre les résultats de l'élection législative du 9 mai 1993.
[906] Décision n° 10/93 du Conseil constitutionnel du Sénégal.

En outre, au lieu de raisonner sur les implications juridiques ou les conséquences politiques de l'utilisation de documents d'identification considérés périmés par la loi, le juge fait preuve d'opportunisme en énonçant *« si l'esprit était autre, le législateur aurait précisé ''en cours de validité''*. Ce faisant, il s'adosse aux imprécisions du législateur pour fonder son argument.

En dernier lieu, il est à déplorer le sens de certains considérants qui frise le narcissisme, sans conclure pourtant à l'annulation de l'élection ou à la réformation des résultats, encore moins à des appréciations spécifiques conséquentes. Par exemple, le Conseil constitutionnel du Sénégal a eu à faire les considérations suivantes : *« Il est laissé à l'appréciation du juge électoral le soin de déterminer si l'utilisation frauduleuse de ces documents a exercé ou non une influence déterminante sur les résultats du scrutin. »*[907].

Il s'y ajoute que l'analyse des arrêts fait état d'un imbroglio juridique sur les violations substantielles du droit électoral impunies, sans que les requérants et les électeurs soient suffisamment informés sur leur matérialité et leur séquence spatio-temporelle. C'est notamment le cas de la Cour constitutionnelle béninoise qui, lors de la proclamation des résultats des élections législatives du 31 mars 2007, après une litanie de manquements, notamment le retard dans l'acheminement du matériel électoral et dans l'ouverture des bureaux de vote, la violation, dans plusieurs bureaux de vote, des dispositions électorales (absence des procès-verbaux de déroulement du scrutin, établissement des procès-verbaux de déroulement du scrutin et/ou des feuilles de dépouillement avec ratures et surcharges, votes de mineurs, tentative de bourrage d'urne, défaut d'annexion des bulletins nuls aux documents électoraux, pression sur les électeurs, défaut de mention d'identification des bureaux de vote, etc.) conclut sans scrupule, que *« toutes ces irrégularités commises en violation de la Constitution et des lois électorales ne sont pas de nature à compromettre la régularité, la sincérité et la transparence du scrutin »*.

[907] Décision n° 10/93 du Conseil constitutionnel du Sénégal.

Titre 2. Les implications politiques du droit électoral

En se fondant sur l'affirmation de Raymond Aron selon laquelle *« les traits structurels des régimes démocratiques sont bien les élections »*[908], il est possible de considérer que l'expression démocratique du suffrage est une condition sine qua non pour asseoir la liberté des citoyens. Mais pour mettre l'électeur en condition de s'exprimer librement, le vote implique aussi des mécanismes et des procédures de mise en forme de la décision. En effet, pour assurer la régularité des élections, il est nécessaire de mettre en place des mesures juridiques destinées à protéger efficacement le processus électoral contre le parti pris, la fraude et la manipulation. Ce qui ne saurait se réaliser sans une prise en considération de la réalité du contexte politique. L'enjeu devient la recherche d'une stratégie convaincante de légitimation des gouvernants. Sur ce point, Hilaire de Prince de Pokam écrit : « *L'élection est une institution porteuse de légitimité démocratique, un rituel légitimant. Son acception se fonde non sur la coercition, mais sur le consentement réputé libre de la population qui s'y trouve soumise. »*[909]. Fondamentalement, l'élection peut servir à l'élucidation du *« mystère de l'obéissance civile »* dont parle Bertrand de Jouvenel[910]. Ainsi, les mutations politiques intervenues à la suite des transitions démocratiques ont amorcé un nouveau cycle sur le plan électoral.

Dans la dynamique d'instauration et de consolidation de l'Etat de droit dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, *la mascarade électorale*[911] fait place de plus en plus à des élections libres, transparentes, régulières et sincères.

---

[908] Cité par R. CHARVIN, « Le droit de suffrage, stade suprême de la démocratie », *in Pouvoir et liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon)*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 131.
[909] H. de PRINCE POKAM, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne, *RJPIC*, 2006/3, p. 342.
[910] Cité par M. HASTINGS, « Voix sans issue et vote utile. Les leçons d'une disproportionnelle », *op. cit.*, p. 22.
[911] A. ELEGBE « La notion d'irrégularités graves de nature à entacher la sincérité et à affecter le résultat d'ensemble du scrutin : Expérience de la Cour constitutionnelle du Bénin », *in Contrôle et sanction des opérations électorales par les hautes juridictions », op. cit.*, p. 152.

Pour cerner la dimension politique en tant que donnée importante de la problématique de l'étude, il convient d'analyser l'émergence du droit électoral relativement à la démocratisation respective des processus électoraux (Chapitre 1) et des institutions représentatives (Chapitre 2).

Chapitre 1. La démocratisation des processus électoraux

Dans une société démocratique, le processus électoral est conditionné par le jeu structuré des forces démocratiques.

On est alors en droit d'affirmer que le droit électoral est inséparable de la démocratie politique. Il assure le respect de celle-ci dans le déroulement du processus électoral. Sous ce rapport, le droit électoral apporte une valeur ajoutée à la théorie du droit constitutionnel.

Pendant l'apprentissage du rite démocratique par les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, l'évocation du droit électoral n'a été qu'un délicat exercice de stigmatisation des maux de la vie politique et institutionnelle. Ce qui ne va pas sans déplaire aux tenants du pouvoir généralement prompts à y voir une forme d'opposition à leurs idéaux[912]. Or, dans l'univers de la démocratie, les entités politiques et sociales constitutives des forces démocratiques ont le privilège de s'ériger en instruments de réalisation de la démocratie[913].

Au rang de ces forces figurent, entre autres, les partis politiques et la société civile. Sans doute, convient-il de reconnaître que les enjeux de pouvoir sont inséparables de l'expression de diverses forces relevant de la fonction de socialisation de la démocratie, notamment les partis politiques, les organisations de la société civile et les médiats. Ainsi, il faut rendre compte des conditions de démocratisation des processus électoraux (section 1) ainsi que des facteurs limitatifs qui leur sont consubstantiels (section 2).

[912] Voir D. IKOGHOU-MENSAH, *Le droit des élections au Gabon*, Libreville, Raponda-Walker, 2005, p. 90.
[913] Sur la question, voir H. SY, *Les paradoxes de la démocratie*. *Sociologie de la théorie et de la pratique démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 68-80.

Section 1. L'ouverture démocratique des processus électoraux

Les processus électoraux dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone relevaient auparavant du seul ressort des partis uniques. Au regard de la réalité politique qui y prévalait, les dirigeants de parti au pouvoir exerçaient des rôles prépondérants dans le déroulement du jeu politique. Ainsi, les élections s'organisaient principalement sur fond de clientélisme et de tribalisme. Désormais, l'ouverture démocratique des processus électoraux semble déterminer les conditions d'organisation des élections. En effet, les processus électoraux sont de plus en plus structurés par les activités concurrentes des partis politiques et des institutions de veille électorale. Ces derniers deviennent le lieu par excellence de la maximisation des possibilités de participation ou de contestation des modalités d'expression du suffrage universel. Certes, l'association des partis politiques et des institutions de veille électorale aux diverses opérations de la chaîne électorale est à coup sûr un gage pour la transparence des opérations électorales[914], mais leur importance est à analyser plus largement en tant que composante essentielle du pluralisme politique.

Une lecture de l'environnement des processus électoraux permet alors de mettre en évidence l'existence d'enjeux liés à la participation ouverte des partis politiques (paragraphe 1) et l'admission de mécanismes de veille électorale (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La participation ouverte des partis politiques

Le pluralisme est une condition qui rend les élections démocratiques suffisamment ouvertes. Les élections disputées sont le signe de l'acceptation, dans un Etat déterminé, du phénomène de la société pluraliste.

[914] S. DACKO, *Processus électoraux et transitions démocratiques en Afrique francophone (exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, du Sénégal et du Togo), op. cit.*, p. 188.

Pour s'en convaincre, il suffit de tenir compte de l'intérêt que le pluralisme attache à la diversité au sein de l'ordre politique et juridique. Ainsi, la diversité des courants d'idées et d'opinions constitue le fondement de la démocratie.

En l'espèce, la réflexion va être axée sur l'existence d'une opposition politique (A) et la quête de mécanismes de financement public des partis politiques (B).

A. L'existence d'une réelle opposition politique

En tant que défi majeur du renouveau démocratique, la question du statut de l'opposition taraude les esprits depuis un certain temps[915]. Comme l'entend El Hadj Mbodj, il est de plus en plus admis que *« sans reconnaissance légale de l'opposition, gage du pluralisme, point de démocratie »*[916]. Certes il est vrai que *« les problèmes contemporains de terminologie sont suffisamment nombreux et complexes pour ne pas en rajouter »*[917], mais la difficulté se pose a priori au niveau de la recherche d'une définition de la notion d'*''opposition''*. Pour contourner la perversité de l'approche conjecturale, Olivier Duhamel et Yves Mény se proposent de la décrire sous l'angle de sa signification dans les régimes démocratiques. Ainsi, ils écrivent : *« L'opposition désigne les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique. Une force politique sans représentation parlementaire ne participe qu'épisodiquement au débat politique : en effet, une opposition extraparlementaire ne peut guère se manifester qu'à travers sa capacité à participer aux élections (en présentant des candidats), par la confrontation des idées à travers les médias ou en recourant le cas échéant à la violence. L'opposition parlementaire, qui se caractérise par sa critique de l'action du gouvernement et de la majorité et se distingue par la régularité de ses votes hostiles notamment lors des scrutins les plus significatifs (en particulier ceux engageant la responsabilité du*

[915] Th. HOLO, « Le statut de l'opposition », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone, op.cit.,* p. 351.
[916] Voir E. H. MBODJ, *Rapporteur au Président de la République : Statut de l'opposition. Financement des partis politiques*, 1999, p. 6.
[917] G. DUPUIS, M-J. GUEDON, P. CHRETIEN, *Droit administratif, op. cit.,* p. 472.

gouvernement), trouve dans le parlement un moyen privilégié d'expression et de reconnaissance. »[918].

Dans une certaine mesure, il faut reconnaître que, avec l'avènement du pluripartisme, les électeurs ont théoriquement le choix entre plusieurs listes ou candidats en considération du principe selon lequel les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Toutefois, la splendeur de cette déclaration ne doit pas conduire à conclure naïvement à la réalisation du pluralisme politique car, comme le dit si bien Nyong'o, *« … en l'absence d'une politique culturelle de participation et de responsabilité, la démocratie multipartiste aurait tendance à se réduire à une compétition au sein de l'élite politique à l'exclusion des masses. »* [919].

En substance, le droit de vote ne signifie pas nécessairement un pouvoir, étant donné que la simple reconnaissance du suffrage universel ne garantit pas l'accès aux décisions politiques. Autrement dit, il est possible qu'un système monopartiste qui reste favorable aux débats ouverts et aux représentations des intérêts des minorités soit en fait plus démocratique qu'un système multipartiste caractérisé par l'absence d'un minimum de consultation du public et de responsabilité.

Dans le processus d'approfondissement de la démocratie, le défi majeur à relever consisterait alors à mettre en place des institutions de contre-pouvoir, notamment une opposition politique active. Selon Eric Hounsou, *« c'est conscient de cette importance de l'opposition que dans certains pays notamment le Bénin et dans les démocraties émergentes, il a été élaboré un statut spécial pour les forces politiques se réclamant de l'opposition [….] non seulement ce statut montre la légitimité de ces forces politiques qui ne sont plus perçues comme des ennemis de la République, mais il permet de leur donner les moyens de leur combat de contrôle de l'action gouvernementale, de conquête et d'exercice du pouvoir d'Etat »*[920].

---

[918] Voir O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit*., pp. 677-678.
[919] Cité par R. BUIJENTHUIJS, E. RIJNIERSE, *Démocratisation au Sud du Sahara (1989-1993)*, Leyde, African Studies Centre, 1993, p. 34.
[920] E. HOUNSOU, « Naissance des G 4 et G 13 dans la démocratie béninoise : Opposition structurelle ou alliances conjoncturelles », *in Le Bénin émergent* (LBE), Tome II, p. 11

Du fait des enjeux liés à l'existence d'un pluralisme politique dans les démocraties encore fragiles d'Afrique subsaharienne francophone, la question du statut de l'opposition est prise en charge au plan normatif. Cependant, en l'état actuel des choses, l'édifice est véritablement modeste au regard de l'étendue des attentes.

Comme le prévoit l'article 15 de la loi n° 2001-36 du 14 octobre 2011, le décret portant statut de l'opposition en République du Bénin[921] ne porte que sur les avantages protocolaires et autres biens matériels dont pourrait bénéficier le Chef de l'opposition.

Sur le plan protocolaire, les dispositions portent sur divers cas d'invitations (à participer à certaines négociations et aux accords engageant le Bénin à l'intérieur ou à l'extérieur à titre d'observateur, à être reçu par le président de la République sur des questions d'intérêt national, à assister aux manifestations et réceptions officielles), sur l'accueil et l'assistance par les représentants du Bénin dans les missions et postes diplomatiques à l'arrivée et au départ dans les pays de leur juridiction autant que faire se peut, et sur l'exigence pour le(s) Chef(s) de l'Opposition d'arborer un signe distinctif (à la charge de l'Etat) pendant leurs déplacements et à l'occasion des cérémonies officielles[922].

Sur le plan matériel, le(s) chef(s) de l'Opposition bénéficie(nt) en outre d'avantages non cumulatifs comprenant un (1) véhicule de fonction, un (1) chauffeur, un (01) un garde-corps, un (01) chargé de mission, un (01) secrétaire particulier[923].

Au Sénégal, le statut de l'opposition relève toujours de l'empire des solennités constitutionnelles. Le législateur demeure encore sourd au renvoi exprès du constituant qui dispose que *« la loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs »*[924]. En dépit de l'absence de cadre réglementé dans les contextes malien et sénégalais, il existe des brides de disposition éparpillées dans les règlements des assemblées destinées à reconnaître à l'opposition un certain pouvoir d'expression dans le travail parlementaire.

[921] Le Décret est pris en Conseil des Ministres depuis le 20 novembre 2008 (version reproduite par D-D. KATAKOULA, « Adoption du statut de l'opposition. Les partis politiques dans l'embarras, *in Le Bénin émergent* (LBE), Tome II, pp. 24-25.
[922] Voir l'article 3 du décret sur le statut de l'opposition.
[923] Voir l'article 6 du décret sur le statut de l'opposition.
[924] Alinéa 2 de l'article 58 de la Constitution du Sénégal.

Toutefois, l'opposition est relativement avantagée dans les démocraties pluralistes contemporaines, en tant que minorité parlementaire. Ainsi, elle peut participer à l'organisation et au fonctionnement du travail parlementaire à travers les postes qui lui sont réservés au sein du bureau ou de la conférence des présidents (vice-président, secrétaire, président de commission) ou des possibilités qui lui sont offertes de participer activement au contrôle de l'action gouvernementale (temps de parole, commission d'enquête parlementaire, présidence de la commission des Finances, initiative parlementaire en matière constitutionnelle ou législative, etc.)[925]. En tout état de cause, il convient de s'arrêter sur le principe selon lequel l'existence d'une opposition est une condition pour arbitrer démocratiquement une alternative politique. En ce sens, l'opposition mérite un statut qui détermine les droits et libertés fondamentaux pour ainsi lever les entraves liées au pouvoir concurrentiel de la majorité. L'idée centrale est de réserver des droits spécifiques à l'opposition, sans que la majorité puisse s'y opposer légalement.

B. Le financement public des partis politiques

Le financement public des partis politiques est une préoccupation longtemps restée marginale dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Mais, consécutivement au progrès politique né des transitions démocratiques, les Etats commencent à l'envisager en vue de réduire l'inégalité entre les candidats et tarir les sources occultes de financement[926].

[925] A titre d'exemple, on peut citer le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Sénégal qui permet d'octroyer des postes au sein du bureau à l'opposition parlementaire. Il dispose que les vice-présidents, les secrétaires et les questeurs sont élus au scrutin de liste, pour chaque fonction. Chaque groupe de l'Assemblée peut présenter une liste par fonction. Tous ces scrutins sont secrets et ont lieu à la représentation proportionnelle selon la méthode du quotient électoral, calculé sur la base du nombre des députés inscrits dans chaque groupe, avec répartition des restes selon le système de la plus forte moyenne. Les postes de vice-présidents et de questeurs sont attribués dans l'ordre fixé à l'article 13, en donnant la priorité au groupe ayant obtenu le plus de voix. Voir l'article 14 de la loi organique n° 2002-20 du 15 mai 2002.

[926] D. E. EMMANUEL, « L'institutionnalisation de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », *Nouvelles Annales africaines*, 2012, p. 41.

La charte des partis politiques du Mali présente des avancées remarquables en matière de financement public des partis politiques. Le législateur leur accorde la possibilité de bénéficier d'une aide financière de l'Etat inscrite au budget de l'Etat à raison de 0,25% des recettes fiscales. Le montant annuel des crédits affectés au financement des partis politiques est réparti ainsi qu'il suit : une première fraction égale à 15% des crédits est destinée à financer les partis ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales, une deuxième fraction égale à 40% des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des députés, une troisième fraction égale à 35% des crédits destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux, et une quatrième fraction égale à 10% des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5% pour les députés et 5% pour les conseillères communales[927].

Au Bénin, c'est à travers la loi électorale que le financement de l'activité politique connaît un embryon de règlementation. Il s'agit plus d'une limitation du montant des dépenses électorales que d'un système structuré de financement public de la vie politique. Sur fond d'interdictions et d'injonctions faites au parti, le législateur entend assurer la moralisation des dépenses en période de propagande et préserver l'égalité des concurrents. Il est interdit à tout parti politique ou à tout individu prenant part aux élections d'engager pour la campagne électorale, par lui-même et/ou par une tierce personne, plus de quinze millions (15 000 000) de francs de dépenses par candidat pour les élections législatives et plus de deux milliards cinq cent millions (2 500 000 000) de francs pour l'élection du président de la République[928].

---

[927] Voir l'article 29 de la loi n° 05-047 du 18 août 2005. Sur la base chiffres rapportés dans le journal *Les Echos*, Abdoulaye Diarra cite les montants alloués aux partis politiques maliens de 1997 à nos jours (en Francs CFA) : ADEMA : 1,411 milliard, RPM : 673 millions, CNID : 195 millions, PARENA : 172 millions, URD : 137 millions, USRDA : 74 millions, SADI : 76 millions, BDIA : 76 millions : 76 millions, MPR : 90 millions, UDD : 97 millions, RND : 60 millions, PDR : 42 millions, RAMAT : 39 millions, PSP : 30 millions, PIDS : 28 millions, PDJ : 27 millions, MIRIA : 23 millions, RDT : 19 millions, BARA, FAMA, PEI : 17 millions chacun, RDS, UFDP, MADI : 15 millions chacun. Les autres du 70e parti politique au 106e : 879 000F. A. DIARRA, « Le financement des partis politiques et le financement national des élections », *in* J-P. VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone , op.cit.,* p. 449.

[928] Voir l'article 92 de la loi électorale du Bénin.

Ainsi, les partis politiques sont légalement assujettis à l'établissement d'un compte prévisionnel de campagne précisant l'ensemble des ressources et des dépenses à effectuer en vue des opérations électorales par eux-mêmes et/ou pour leur compte. Ils doivent en faire dépôt contre récépissé à la chambre des comptes de la Cour suprême, quarante (40) jours avant la date des élections. 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[929]. En outre, dans les soixante (60) 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 des 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 (15) 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, elle adresse dans les quinze (15) jours, un rapport au Procureur de la République près le Tribunal de première instance de Cotonou pour les élections présidentielles ou législatives aux fins de poursuites contre les contrevenants[930].

En ce qui concerne le remboursement des frais de campagne électorale aux partis politiques et candidats individuels par l'Etat, la loi prévoit l'allocation d'un forfait par candidat élu en ce qui concerne les élections législatives.

Pour l'élection présidentielle, le remboursement forfaitaire est fait à tout candidat ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés. Le montant de chacun des forfaits est déterminé par décret pris en Conseil des Ministres[931].

[929] Voir l'article 93 de la loi électorale du Bénin.
[930] Voir l'article 94 de la loi électorale du Bénin.
[931] Voir l'article 95 de la loi électorale.

A propos de cette règlementation, Gilles Badet pense qu'il faut aussi bien améliorer la Charte des partis politiques que le décret sur le financement. En ce sens, il évoque la possibilité d'intégrer des critères de couverture géographique, de genre et de mixage générationnel[932].

Sur le bien fondé de l'instauration de mécanismes de financement public des partis politiques, El Hadj Mbodj[933] croit savoir que la consolidation de la démocratie suppose un renforcement préalable de la capacité d'action des opérateurs politiques et, en particulier, les partis politiques, par l'élimination systématique, sinon l'atténuation des inégalités résultant des disparités à travers l'allocation équitable des ressources publiques. L'adoption de mesures d'accompagnement visant à assainir les mœurs politiques permet de lutter contre certaines dérives liées à l'argent dans ses rapports avec la politique. Pour lui, cela peut faire certainement peser sur les candidats et les partis politiques l'obligation de présenter des comptes annuels bien transparents. Ainsi, il préconise un système régulant en amont les ressources et contrôlant en aval les dépenses des candidats ou/ et des partis politiques afin d'instaurer une obligation de transparence financière des comptes politiques et, *« par ricochet, une plus grande appropriation citoyenne de la chose politique grâce au patriotisme partisan »*[934].

En définitive, l'idée fondamentale est de faire de sorte que le financement débouche sur une moralisation de la vie politique[935] ; il ne doit pas conduire à une prolifération de micro-partis ou réduire le parti politique à *« une agence unipersonnelle de promotion sociale »*[936].

---

[932] G. BADET, *Bénin. Démocratie et participation à la vie politique, op. cit.,* p. 11.

[933] El Hadj Mbodj a été nommé par décret n° 98-657 en date du 7 août 1998 en qualité de *Médiateur* chargé de la définition du statut de l'opposition et des conditions et modalités du financement des partis politiques par le budget de l'Etat.

[934] Voir E. H. MBODJ, « Le financement des campagnes électorales et des partis politiques dans les États africains francophones », Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections (avril 2000)*, p. 243, http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article= 369&id_ rubrique=161, consulté le 17/04/2011. Voir également, E. H. MBODJ, *Rapporteur au Président de la République : Statut de l'opposition. Financement des partis politiques*, 1999, 244 p.

[935] Voir Rapport général du séminaire interactif de restitution des résultats provisoires de l'étude sur le financement des partis politiques au Sénégal : RADI, CERAP, NDI, *financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience*, Dakar, pp. 111-118.

[936] Propos du Président Bruno Amoussou du Bénin cités par E. H. MBODJ, « Le financement des campagnes électorales et des partis politiques dans les États africains francophones », p. 246.

En plus de l'engagement de la société civile, la transparence des opérations électorales repose sur l'admission de mécanismes de veille électorale contribuant à garantir les conditions d'une expression démocratique des suffrages.

Paragraphe 2. L'admission de mécanismes de veille électorale

La veille électorale est analysée en termes de mécanisme mettant les normes électorales sous la surveillance d'observateurs neutres. Il s'agit d'une modalité pratique qui s'appuie principalement sur des standards inscrits dans les dispositions électorales contenues dans les textes de droit interne des Etats considérés (Constitution et lois électorales) et dans des instruments internationaux[937].

Pour combattre les risques de fraude et de manipulation des résultats électoraux, les acteurs politiques mettent le focus sur l'engagement de la société civile (A) et sur la présence d'observateurs internationaux (B).

A. L'engagement de la société civile

L'engagement de la société civile est très remarqué dans la revendication d'élections justes et transparentes dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone profondément gangrénés par *« un enracinement endémique de la fraude électorale »*[938].

[937] Voir A. TINE, « Aléas de la construction démocratique et de la formation de la citoyenneté en Afrique », *in* Séminaire international sous régional (17 au 21 mars 1997, Ouagadougou), p. 42.
[938] D. F. MELEDGE, « Fraudes électorales et constitutionnalisme en Afrique », *in* J-P. VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone , op.cit.,* p. 791.

Il faut noter que le débat autour de la société civile[939] est posé en des termes très actuels dans les démocraties en tant qu'*éthos de la liberté*[940], pour bien parler comme Nasser Etemadi. En effet, au-delà des problématiques identitaires, la question de la société civile mérite d'engager une réflexion sur le sens de l'expression politique d'une majorité silencieuse angoissée par les enjeux de l'institutionnalisation du pouvoir démocratique[941].

Au Bénin, les organisations de la société civile ont toujours occupé une place importante dans les domaines divers et variés.

Depuis la transition démocratique, de nombreuses organisations de la société civile s'activent dans le domaine électoral. Ainsi, elles mènent d'âpres luttes pour la tenue d'élections régulières, transparentes et pacifiques.

Cela se confirme à travers les récentes luttes de la société civile pour s'opposer aux révisions conjoncturelles de la Constitution et pour exiger la tenue effective d'élections transparentes dans les délais constitutionnels[942].

---

[939] Le terme *« societas civilis »* apparaît pour la première fois au XIVe siècle. Tantôt contre l'absolutisme théocratique et tantôt en opposition avec la cité religieuse, la societas christiana – qui s'emploie pour désigner une identité de l'Europe médiévale - la société civile se veut alors comme l'affirmation d'une sphère sécularisée de la politique. Vers la fin du XVIe siècle, l'expression « société civile » devient comme tel le leitmotiv du vocable philosophique. Elle occupera, au long des XVIIe et XVIIIe siècles, une place centrale dans les débats théologico-philosophiques dans la mesure où elle sera particulièrement invoquée pour répondre aux problèmes politiques ressurgis à travers les guerres de religion. Ce qui revient à reconnaître qu'on ne saurait dissocier le concept de *société civile* d'un mouvement général de libération de l'individu et de la société. Autrement dit, il s'agit de reconsidérer les problèmes majeurs de la pensée politique à partir des catégories sociales tels que les mouvements sociaux. Une telle interprétation sur l'origine du terme trouve son écho dans les écrits de N. ETEMADI, *Concept de société civile et idée du socialisme*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 16-47.

[940] N. ETEMADI, *Ibid.*, p. 88.

[941] A noter que le concept *société civile* connaît présentement un certain succès dans les analyses politiques africaines. Entre autres, voir C. MONGA, *Anthropologie de la colère. Société civile et démocratie en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 97 ; P. MBOW, « La société civile sénégalaise : identification et rôle dans le processus démocratique », Communication sur le thème : *La démocratie au Sénégal à l'épreuve des consultations législatives de mai 1998* (du 18 février au 24 mars 1998), Dakar, Présence chrétienne et Fondation Konrad Adenauer au Sénégal, pp. 69-77.

[942] Une fois le processus démocratique mis en place, d'importantes ONG se sont investies dans l'éducation et la formation à la citoyenneté des populations. On peut mentionner ici l'institut des droits de l'Homme et de la promotion de la démocratie (IDH) du Professeur Maurice Ahanhanzo-Glélé, le Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Démocratie et le Développement économique et social (GERDDES-Bénin et la structure mère installée aussi au Bénin avec des antennes dans plusieurs pays africains, à savoir, le GERDDES-Afrique) de Me Sadikou Alao, le Centre *Africa-Obota*, l'Association pour le Développement des Initiatives villageoises (ASSODIV), l'Association des Femmes juristes du Bénin

La genèse du mouvement de la société civile au Bénin correspond au besoin des personnes ne pouvant exercer ouvertement des activités de nature politique pendant la période révolutionnaire et monolithique des années 80 de se réfugier dans les associations de développement ou les organisations religieuses pour y exercer leur action citoyenne. C'est au sein de ces creusets que des réflexions politiques ont été menées et des stratégies de démocratisation élaborées.

La défense de la Constitution par la société civile est un facteur crédibilisant pour le processus électoral. La première occasion de faire ce constat a lieu entre 2003 et 2005. Deux ans après la réélection controversée de Mathieu Kérékou en 2001, certains membres de son entourage politique ont soulevé le débat sur une éventuelle révision de la Constitution pour faire sauter le verrou de l'âge (70 ans au maximum) et la limitation du nombre de mandats (deux au maximum).

Pour faire face à cette manœuvre politique, l'association ''Elan'' a sonné la révolte de la société civile. Elle a déclenché, en juillet 2003, une vaste campagne de sensibilisation dénommée *« Touche pas à ma Constitution* »[943].

A l'effet de vivifier l'engagement, trente trois (33) associations et réseaux d'associations de défense des droits humains, de lutte contre la corruption, de prévention de conflits, de promotion de paix et d'éducation civique ainsi que des personnalités civiles et universitaires se sont joints à *Elan* pour créer, en janvier 2005, le Front des Organisations de la Société civile pour les Elections transparentes et démocratiques (Fors présidentielle 2006).

(AFJB), la Ligue pour la Défense des Droits de l'Homme au Bénin, Amnesty-international Bénin, l'Institut pour le Développement et les Echanges endogènes (IDEE). On peut ajouter la Commission béninoise des Droits de l'Homme, structure mi-administrative, mi-ONG, qui n'est plus active de nos jours, mais qui, malgré sa création par l'État, a su jouer un rôle significatif et similaire à ceux des ONG. Plus tard, se sont joints à ce groupe des ONG d'autres comme l'Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (« ALCRER-ONG ») et l'ONG Droits de l'Homme, Paix et Développement (DHPD-ONG). G. BADET, *Bénin. Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans …, op. cit.,* p. 68.

[943] Cité par A. K. METODJO, « Bénin democracy and élections : démocratie en consolidation », *in* Gorée Institute, *L'état de la démocratie en Afrique de l'Ouest*, 2009, p. 63.

Ce qui fait dire à Emmanuel Adjovi que *« l'association ''Elan'' a donné le tocsin de la révolte de la société civile »*. Cette coalition d'organisations a maintenu la pression sur les « révisionnistes » et a finalement poussé à l'abandon de la « tentative » de révision de la Constitution.

Après avoir manifestement fait preuve de dilatoire, le Gouvernement agite soudainement les difficultés à organiser le scrutin de mars 2006 en l'absence de liste électorale fiable (LEPI).

Face aux réactions surtout de la société civile, il cherche refuge dans ses habituels atermoiements en évoquant cette fois-ci un argument circonstanciel et opportuniste : le manque d'argent pour organiser les élections. Au motif de vouloir ramener les différents budgets de la CENA et des autres institutions à des normes raisonnables, deux mois s'étaient écoulés depuis l'installation de la CENA, sans que le Gouvernement puisse débloquer les ressources financières nécessaires à l'organisation du scrutin de l'élection présidentielle de mars 2006, pour la désignation du successeur du Président Mathieu Kérékou devant achever son deuxième et dernier mandat constitutionnel, comme président de la République en avril 2006.

L'engagement citoyen à la veille des élections de 2006 conforte la place de la société civile béninoise dans les revendications démocratiques. La Cour constitutionnelle invoque alors l'article 114 de la Constitution pour rappeler que cette disposition fait d'elle *« l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics »*. Sur le fondement de cette qualité, elle a dit avoir *« compétence pour prendre toute décision susceptible d'éviter la paralysie du fonctionnement régulier des institutions et des pouvoirs publics* ».

En se basant sur l'article 34 alinéas 2, 3 et 4 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, elle rappelle en outre que ces décisions *« doivent en conséquence être exécutées avec la diligence nécessaire»* avant d'en déduire que *« le gouvernement est tenu d'exécuter la Décision CC 05-139 en mettant une avance substantielle à la disposition de la CENA»*.

La Cour ajoute qu'en se comportant comme ils l'ont fait, le Gouvernement et le Ministre des Finances et de l'Economie ont violé par ailleurs l'article 35 de la Constitution aux termes duquel les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.

Là encore, le coup de grâce va venir de la proposition de la société civile de faire recueillir des souscriptions pour soutenir le travail de la CENA[944]. Encouragée en plus par les injonctions de la Cour, la société civile a décidé de voler au secours de la CENA en sollicitant, à son profit, une cotisation nationale, pour lui permettre d'organiser le scrutin[945]. Dans ce contexte, les partenaires au développement se sont engagés à financer directement la CENA.

Dans ces conditions, l'Union européenne et le PNUD ont apporté une aide de près de cinq (05) milliards de francs CFA pour faciliter l'organisation des élections. Les élections ont fini par être organisées à bonne date et dans le maintien de la Constitution en l'état[946].

Finalement, l'engagement citoyen est arrivé à bout des manœuvres tendant à ne pas organiser la présidentielle de 2006 qui marquait la fin des mandats présidentiels du Président Mathieu Kérékou.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle béninoise a eu à consolider son attachement à la participation de la société civile au renforcement de la démocratie. L'article 36 du texte adopté par le Parlement prévoyait que la CENA soit composée de vingt-cinq (25) personnalités (…), désignées à raison de deux (02) par le président de la République et de dix-neuf (19) par l'Assemblée nationale en tenant compte de sa configuration politique. Les quatre (04) membres du Secrétariat administratif permanent sont également membres de ladite commission.

---

[944] R. MADOUGOU, *Mon combat pour la parole. Les défis d'une mobilisation citoyenne pour la promotion de la gouvernance démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 78.
[945] Décision CC 05-139 du 17 novembre 2005 ; Décision CC 05-145 du 1er décembre 2005.
[946] A. K. METODJO, « Benin democracy and elections : démocratie en consolidation », *op. cit.*, p. 53.

En l'espèce, il a été jugé que cet article est contraire à la Constitution du fait de l'exclusion de personnalités désignées par la société civile, composante de médiation ou d'interface par excellence. Pour la Cour, l'exclusion de la société civile est jugée *« contraire au principe à valeur constitutionnelle de transparence, d'honnêteté, de fiabilité et de sincérité des élections »*[947].

En outre, il faut se réjouir du fait que le principe d'indépendance de la société civile à l'égard de l'Etat soit défendu par la Cour constitutionnelle du Bénin. Elle considère que *« en s'impliquant comme il l'a fait dans le processus de désignation des représentants de la société civile à la CENA et ses démembrements alors qu'ils doivent être désignés par la société civile elle-même, le Ministre chargé des Relations avec les Institutions, la Société civile et les Béninois de l'Extérieur s'est immiscé dans les prérogatives accordées à la société civile par la loi électorale … »*[948].

Il faut saluer aussi l'intérêt que le juge constitutionnel béninois accorde au respect des conditions de transparence dans la préparation des élections en considération de la place, entre autres, de la société civile dans le dispositif institutionnel. Ainsi, la Cour est amenée à juger que l'expression *''configuration politique de la CENA''* doit s'entendre de la prise en compte de la provenance de toutes les composantes de la CENA, à savoir le président de la République, l'Assemblée nationale, la Société civile et le SAP/CENA. L'élection du bureau de la CENA intervenue le 05 octobre 2005 est nulle et de nul effet [949].

Ensuite, la quête de légitimité se manifeste à travers l'implication de la société civile dans l'observation du processus électoral.

Par le déploiement d'un dispositif de veille sur le processus électoral, les organisations de la société civile effectuent d'importantes actions de sensibilisation, d'observation du vote et de décompte parallèle[950].

---

[947] Décision CC 05-056 des 21 et 22 juin 2005.
[948] Décision CC 05-111 du 15 septembre 2005.
[949] Décision CC 05-124 du 7 octobre 2005.
[950] NDI et *al.*, « Les Élections en Afrique: Meilleures pratiques et collaboration transectorielle », Rapport final, (colloque d'Accra, 11-14 novembre 2009), pp. 11-13.

Au Mali, il est par exemple recouru à la force des organisations de la société civile pour susciter la bonne gouvernance électorale. Les partenaires techniques et financiers ont privilégié leur observation pour asseoir la crédibilité et la transparence dans la gestion des consultations populaires. En 2002, le PNUD a accompagné le réseau d'ONG pour l'Appui au Processus électoral au Mali (APEM). Grâce à son rôle d'interface et de plaidoyer auprès des bailleurs, il a appuyé la formation et le déploiement de 570 observateurs nationaux sur tout le territoire malien, avec l'appui de l'Allemagne, du Canada, de la Norvège, des Pays Bas et de la Suède. Le même réseau a également participé à l'observation pré-électorale afin de suivre la qualité du climat politique et l'égal accès des partis aux médiats de l'Etat. Au total, ils ont été environ 800 observateurs nationaux et 90 observateurs internationaux, dont 70 des missions diplomatiques en poste, au premier tour de la présidentielle, à avoir constaté la neutralité et l'impartialité dans l'organisation du processus électoral. Ce faisant, les ONG maliennes ont joué un rôle important dans l'observation non partisane. Ses observateurs, issus de la société civile - donc à même de mieux comprendre les réalités politiques du pays - ont permis de juger que le déroulement des consultations électorales de 2002 au Mali est crédible et satisfaisant.

Au Sénégal, le sursaut de la société civile a été ressenti surtout pendant le tournant électoral du 19 mars 2000. Le mystère de l'alternance au pouvoir ne saurait être appréhendé en dehors du combat de la société civile pour la démocratie. A cette occasion, la société civile a été sans doute particulièrement impitoyable à l'endroit du régime politique postcolonial incarné par le Parti socialiste; même si, en amont, celui-ci a été fragilisé *par « l'implosion consécutive au congrès de la refondation de mars 1996 »* [951] à l'origine de *« la scission de deux poids lourds de l'ex- ''Parti-Etat'' : Djibo Kâ, dont le parti l'URD (Union pour le Renouveau démocratique) se positionne comme la troisième force politique après les législatives de 1998, et Moustapha Niasse (16% au premier tour de la présidentielle) sera décisive »*[952].

[951] A. B. DIOP, « Espace électoral et violence au Sénégal (1983-1993) : l'ordre public, otage des urnes », *Afrique et Développement, op. cit.,* p. 187.
[952] A. B. DIOP, *Ibid. id.*

Plus récemment, l'engagement décisif de la société civile y a porté ses fruits lors des récents événements du 23 juin 2011 à propos desquels on a pu parler à juste raison de la naissance d'un *patriotisme constitutionnel*[953]. Le citoyen sénégalais, en dehors des cadres partisans ou juridictionnels, entend désormais imposer sa volonté aux pouvoirs publics pour défendre *sa* Constitution.

L'Assemblée nationale avait été saisie aux fins d'examiner, en procédure d'urgence, une loi constitutionnelle instituant l'élection du président de la République et du Vice-président au suffrage universel sur un même ticket. Le projet de loi prévoyait que le vote a lieu en un premier tour au scrutin de liste majoritaire et que, en outre, un ticket est déclaré élu s'il vient en tête de l'élection et réunit au moins le quart (1/4) des suffrages exprimés. En plus, il était annoncé qu'en cas de démission, d'empêchement définitif ou de décès en cours de mandat, le Président de la république est remplacé par le Vice-président. Le Vice-président nommé dans ces circonstances ne peut remplacer le président de la République élu en cas de vacance définitive. Il est procédé à un nouveau scrutin.

Il s'agit encore d'un projet de modification de la Constitution très controversée et, cette fois-ci, sanctionnée par la résistance populaire suscitée par l'appel citoyen des organisations de la société civile (RADHO, mouvement *Y'en a marre*, etc.) et des partis politiques de l'opposition. L'ampleur de la mobilisation aux alentours de l'hémicycle a amené le Gouvernement à interrompre la procédure en retirant, en pleine séance plénière, le projet de texte. Relativement aux péripéties du 23 juin, Ismaïla Madior Fall pense que *« ce jour marque assurément la naissance du patriotisme constitutionnel sénégalais »*[954].

---

[953] Selon Jürgen Habermas, le patriotisme constitutionnel est l'expression d'une *«identification des membres d'un groupe aux principes et valeurs démocratiques énoncés dans la Constitution »*. Cité par L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, op. cit.*, p. 7.

[954] I. M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2012, p. 207.

En somme, il n'est pas étonnant que Céline Thiriot parle du « *rôle politique marqué* » de la société civile.[955]

B. La présence d'observateurs internationaux

Divers organismes jouent un rôle important dans les élections. Il s'agit ici d'interpréter l'intervention en matière d'observations des élections d'organisations internationales intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales[956].

L'intervention internationale peut prendre la forme d'observation du processus électoral ou d'assistance à l'organisation d'élections[957]. Mais, pour les pays en développement, l'envoi des missions d'observation s'intègre très souvent dans les clauses de bonne gouvernance contenues dans les programmes de soutien au développement économique et social ou dans les objectifs d'intégration des politiques publiques[958].

Sous cet angle, Yves Beigbeder écrit que le but des missions d'observation est généralement de vérifier la conformité des opérations électorales aux principes de justice et d'équité, dans le cadre d'une législation et d'un code électoral appropriés et dans le respect de la souveraineté du peuple et des libertés fondamentales (liberté d'association et d'activité politique, liberté d'expression, droit de réunion pacifique, droit de voter et d'être élu.

---

[955] C. THIRIOT, « Société civile et élections : un rôle critique », *in* J-P. VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone, op.cit.,* p. 817.
[956] Voir M. FAU-NOUGARET, « L'observation internationale non-gouvernementale des élections », *in* J-P. VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone , op.cit.,* pp. 625-637.
[957] Voir L-E. OGNIMBA, « Le cadre juridique de l'observation et de l'assistance électorales de l'Union africaine, *in* J-P. VETTOVAGLIA *et* al., *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone, op.cit.,* pp. 88-103.
[958] Voir D. KOKOROKO, *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections,* Thèse de Doctorat, Université de Poitiers, 2005, pp. 230-278.

Il s'agit de contribuer à la tenue d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs)[959].

L'observation des élections est devenue une institution indispensable. Selon Hector Gros Espiell : *« Il est quasiment impossible aujourd'hui d'envisager une élection, et ce, non seulement dans les pays en voie de développement, avec des carences démocratiques, mais aussi dans ceux qui sont engagés dans des processus de retour à la démocratie, de restauration de la démocratie, sans la participation d'observateurs électoraux étrangers. »*[960].

Dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, l'observation internationale[961] est réalisée par une multitude d'acteurs dont l'Union africaine, l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Union interparlementaire, le National Democratic Institute for International Affairs (NDI), la CEDEAO, la RADHO, etc. L'observation par l'Union interparlementaire, compétente en matière d'élections législatives, pourrait valablement rentrer dans ce cadre.

Par ailleurs, au regard de son bilan l'Organisation internationale de la Francophonie considère la mission d'observation des élections aujourd'hui comme essentielle pour accroître l'autorité et la crédibilité de ses Etats membres dans les relations internationales. Selon Karel Vasak, *« le « bilan (…) paraît largement positif en tant que soutien des processus démocratiques des pays membres et comme supplément*

[959] Y. BEIGBEDER, Le contrôle international des élections, Bruxelles/ Paris, Bruylant/LGD, 1994, p. 7.
[960] H. G. ESPIELL, « Liberté des élections et observation internationale des élections », *in Liberté des élections et observation internationale des élections*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 103-104.
[961] La pratique de l'ONU reflète une nuance entre l'observation et certains termes connexes. Ainsi, le *« monitoring »* donne lieu à un simple rapport final interne, *« l'observation »* à l'évaluation de certaines phases du cycle électoral, la *« vérification »* à l'observation intégrale d'une élection complétée par la certification de ses résultats et, enfin, la *« supervision »* à la certification des étapes successives du processus électoral. Voir V-Y GHEBALI, N. KAZADI, « La déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections de l'UNEAD du 7 juillet 2005, suivi des commentaires de l'OIF », *in* J-P. VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone, op.cit.,* pp. 107.

de légitimité démocratique réclamé de plus en plus souvent par la communauté nationale et par la communauté internationale »[962].

D'autre part, lors du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2000 au Sénégal, la RADDHO[963] a déployé 815 observateurs et 80 superviseurs sur le terrain qui ont été présents dans tous les départements du pays. Ils ont observé dans 2108 bureaux de vote (soit 25 % des bureaux de vote[964]. Ainsi, le recours à des observateurs peut être un bon moyen pour asseoir l'authenticité du résultat. La présomption de neutralité et d'objectivité peut mettre en confiance l'électorat et accroître le désir des électeurs de participer au processus électoral.

Pour cela, il importe que la présence réelle des observateurs soient garantie par certaines conditions essentielles telles que l'autorisation de circuler et d'accès, la protection et la non ingérence dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Sur le plan politique, il y a lieu de constater que le rôle légitime et nécessaire de ces *vigies* de la démocratie est surtout sollicité par les partis d'opposition comme instrument de dissuasion contre les agissements frauduleux des gouvernants. La raison en est que *« dans les pays de transition démocratique, l'observation et l'évaluation des élections, par les délégués d'institutions ou d'organismes indépendants, constituent le meilleur moyen de crédibiliser le système électoral »*[965].

Dans la pratique, l'observation électorale ne peut être imposée par aucun Etat ou groupe d'Etats étrangers ni par aucune organisation internationale, quelle que soit sa nature, ni en dehors du cadre juridique *ad hoc* prévu par les Etats eux-mêmes. Dès lors, des mécanismes négociés sont mis en œuvre pour veiller à l'effectivité du droit de vote.

---

[962] Cité par OIF, *Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone Bamako, Dix ans après, 2000-2010*, p. 51. Voir, entre autres, C. SIGNBORI, « Démocratisation en Afrique et processus électoraux », *in Parlements et Francophonie*, Paris, 1998, n° 106, pp. 41-49.

[963] Il est important de mentionner l'action significative de la Rencontre africaine des Droits de l'Homme (RADDHO) dont le rayonnement à l'échelle du continent lui a valu le statut d'observateur à l'ONU.

[964] A. TINE, « Déclaration sur le 2ème tour de scrutin de l'élection présidentielle du 19 mars 2000 au Sénégal », Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections (avril 2000)*, p. 226, http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=364&id_rubrique=161, consulté le 17/04/2011.

[965] M. DIOP, *Le système politique sénégalais*, Dakar, Clairafrique, p. 300.

Pour organiser des élections libres et régulières, les Etat sollicitent parfois une assistance afin de se conformer aux normes internationales en matière de droits de l'homme et de renforcer les infrastructures juridiques, techniques et matérielles. En vue de la participation croissante de l'ONU à des processus électoraux, le Secrétaire général, conformément à la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, a chargé le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques de coordonner les activités d'assistance électorale. Puis, le Groupe de l'assistance électorale a été créé pour l'aider à remplir sa mission. Ce dernier joue un rôle clef dans l'examen des demandes d'assistance. Lorsqu'il reçoit une demande d'assistance électorale, le Groupe, en Coopération avec le PNUD, le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et d'autres organismes compétents du système onusien, procède généralement à une mission d'évaluation des besoins afin de déterminer le type d'assistance requis et fournit un appui pour les phases initiales de l'élaboration du projet[966].

En contribuant au perfectionnement du système d'élaboration et de distribution des documents électoraux et à la rationalisation des opérations électorales, l'assistance technique crédibilise l'exercice du vote pour que soit respecté pleinement le caractère démocratique des élections. Le fait qu'il n'existe pas encore en droit international d'exemples d'instruments internationaux dotés d'attributions contentieuses en matière électorale, donnant la possibilité d'annuler les élections nationales, ne signifie pas l'absence de mécanismes dissuasifs. Par le biais de communications, les observateurs rappellent aux Etats l'obligation de respecter les droits politiques distillés dans les instruments juridiques reconnus. En ce sens, le cadre d'action future pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, adopté par la Commission des droits de l'homme en 1989, prévoit que les institutions nationales devraient garantir l'universalité et l'égalité du suffrage ainsi que l'impartialité de l'Administration.

[966] Voir CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Droits de l'homme et élections. Guide des élections : aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme*, New York / Genève, 1994, p. 2.

Pour cela, les Etats ont la possibilité d'*« inviter des observateurs ou demander la fourniture de services consultatifs. Dans l'un ou l'autre cas, ou dans les deux, il pourra s'adresser aux organisations régionales ou aux organismes des Nations Unies. »*[967].

Pourtant, le fondement juridique du contrôle international des élections n'est pas sans controverses. La réflexion est d'autant plus intéressante que, sur le plan strictement juridique, la question de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats n'est pas également sans objet dans ce domaine. Par ailleurs, certains voient à travers le contrôle international des élections une violation évidente des résolutions de l'ONU. Mais, ce point de vue est sans doute relativisé par la résolution 47/130 du 18 décembre 1992 qui rappelle la nécessité du respect des principes de souveraineté nationale, ainsi que le principe de non ingérence dans les affaires intérieures des Etats surtout en matière de processus électoraux[968].

L'analyse de ces conditions de réalisation doit, sans doute, s'intéresser aussi à la question des facteurs parasites des processus électoraux.

Section 2. Les facteurs parasites des processus électoraux

L'extension du suffrage au cours du XIXe siècle et au début du XXe a naturellement incité au développement progressif d'une théorie sur les comportements explicatifs des résultats électoraux. L'analyse du comportement électoral de l'ensemble des citoyens devient alors un élément indispensable pour la compréhension des évolutions politiques même si, pour certains, le vote traduit des influences multiples, sans qu'on ne puisse établir *in concreto* les influences mutuelles[969].

[967] Voir sect. IV.
[968] Z. GANDOU, *Etude critique du processus électoral en Afrique noire francophone : Réflexion sur la crise des Etats nouveaux …, op. cit.*, p. 251.
[969] Parmi les tenants de cette théorie, on peut citer P. BARRAL, « La sociologie électorale et l'histoire », *Revue historique*, juillet-septembre 1967, p. 134.

Avec l'avènement de la théorie *béhavioriste*[970], l'étude des comportements et des attitudes sociaux devient une voie d'accès à l'intelligence du phénomène électoral. En raison de cela, Olivier Ihl s'est mis à dénoncer le parti pris sur l'analyse consistant à l'ériger au rang de donnée immédiate de la conscience politique. Il estime que l'élection dépasse le cadre d'expression d'une simple opinion dès lors qu'elle détermine aussi la nature du vote qui y transite[971].

En raison des circonstances sociales et politiques en cours dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, les conditions d'exercice du droit de vote sont souvent corrompues par divers facteurs, sans doute inhérents à l'appropriation de la culture démocratique.

A ce niveau, il s'avère tout au moins important d'explorer les facteurs déterminants pour tenter de comprendre les soubassements de certains comportements sociopolitiques à l'origine de la dénaturation des choix politiques.

Deux facteurs sont susceptibles d'agir pernicieusement sur les conditions de démocratisation des processus électoraux. Il s'agit, d'une part, du dévoiement du comportement électoral des citoyens (paragraphe 1) et, d'autre part, des malversations électorales orchestrées par les acteurs du jeu politique (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Le dévoiement du comportement électoral

Quel que soit l'effet des assauts de la modernité, il existe toujours dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone des structures sociales considérées comme de véritables centres d'impulsion du pouvoir politique.

---

[970] Traditionnellement, la psychologie introspective ou subjective s'appuie sur le postulat platonicien de la métaphysique dualiste. En réaction contre cet ordre fondé sur les états de la conscience, Pierre Naville, éclairé par les principes du *behaviorisme*, tels que les a exposés le psychologue américain John Broadus Watson, fait noter que *« avant tout, le béhavioriste considère que le domaine réel de la psychologie ne consiste qu'en mouvements ''observables''. On ne peut formuler des lois, on ne peut pratiquer de mesures qu'à propos de choses observables, directement ou indirectement »*. P. NAVILLE, *La psychologie du comportement*, Paris, Gallimard, 1963, p. 23.

[971] O. IHL, *Le vote, op.cit.*, p. 17.

En plus des mécanismes formels, les processus électoraux sont généralement régis par des procédés traditionnels. Ce qui amène alors relativiser l'objectivité du vote dans un tel contexte. Eu égard à cela, il convient d'entrevoir l'orientation des comportements électoraux à travers le déterminant socioculturel (A) et le déterminant religieux (B).

A. Le déterminant socioculturel

En Afrique subsaharienne francophone, l'expression du droit de suffrage est sans conteste sous l'emprise de la réalité sociale. Ainsi, certaines pratiques comme *l'alignement électoral*[972] sont indissociables des considérations sociales. L'indissociabilité du politique et des catégories régionales, ethniques, religieuses est devenue un paramètre déterminant de la configuration de l'univers politique[973]. Dans ce sens, Patrick Quantin, en théoricien averti de l'approche comparatiste écrit : *«L'acte de vote n'aurait donc de sens qu'autant qu'il serait rapporté à des codes partagés au sein d'une société hors de laquelle il n'est point de salut comparatif. Parler de vote en terme transculturels serait donc une absurdité. Ce que les traditions démocratiques occidentales apportent au vote ne serait pas transposable au Sud du Sahara. »*[974].

[972] Cette expression exprime l'idée qu'un groupe d'électeurs est électoralement aligné en faveur d'un parti ou d'une tendance politique si ce groupe se prononce régulièrement en faveur de ce parti de manière nettement supérieure à la moyenne de l'électorat. Le développement des sondages d'opinion en France, surtout à partir des années 60 a permis de vérifier au niveau du comportement électoral les intuitions de la géographie électorale. Mais, c'est d'abord aux Etats-Unis que se sont développées les études universitaires faisant apparaître, à partir d'analyses d'enquêtes d'opinion, la stabilité des comportements électoraux et la liaison entre le comportement électoral et les caractéristiques sociologiques des individus (L'Ecole de Michigan : Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miler, Donald E. Stokes). L'Ecole du déterminisme social fut renforcée plus tard par les conclusions des travaux de l' Ecole de Columbia autour de Paul F. Lazarsfeld qui soutient que le statut social est déterminant dans le vote, beaucoup plus que la campagne ou les enjeux. Ce déterminisme social fut fortement critiqué au début des années 70 par Lee Benson qui a, au contraire, défendu la thèse selon laquelle les tensions culturelles, d'origine ethnique ou religieuse ont dominé les clivages de classe dans l'histoire électorale des Etats-Unis. On retrouve, dans ce débat américain, la confrontation de l'influence électorale de deux types de clivages politiques : les clivages « culturels » et les clivages « sociaux ». P. MARTIN, *Comprendre les évolutions électorales : La théorie des réalignements revisitée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 31.

[973] Voir A. DIAW, *Démocratisation et logique identitaires en acte. L'invention de la politique en Afrique*, Dakar, CODESRIA, Série de monographies 2/94, 1994, p. 18.

[974] P. QUANTIN, « Voter en Afrique : quels paradigmes pour quelles comparaisons ? », *in* P. QUANTIN (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 21.

Pour lui, il existe une corrélation entre l'élection et la culture. Non seulement, la culture a une influence déterminante sur l'élection mais l'élection elle-même constitue le critérium de la matrice culturelle. Reckya Madougou rend compte du critère de vote basé sur le clientélisme du terroir en tant que phénomène qui draine les voix vers le fils du terroir, sans analyse préalable des idées politiques du candidat originaire de la localité par les électeurs[975]. La *prime au fils du territoire* est une pratique identifiée au Bénin à partir des élections législatives de 1991 et de 1995. Elle est issue d'une situation favorisée en partie par le mode de scrutin. Afize D. Adamon explique qu'en 1991, les circonscriptions électorales correspondaient aux six départements du pays. Comme il fallait présenter un candidat dans chacune des circonscriptions, le lien avec le terroir a été le *meilleur* critère de choix. Les candidats étaient presque toujours du département d'origine ou de résidence depuis de longues années. Ensuite, en 1995, il y aura non seulement un nombre triple de circonscriptions - donc des circonscriptions trois fois plus petites - mais il y a aussi un nombre considérable de listes de présence. Selon lui, il se posait alors aux partis établissant leur liste de candidats, la question de savoir comment faire dans ces conditions pour choisir un candidat ayant les meilleures chances de gagner contre trente concurrents.

En choisissant le plus connu de ses militants dans la circonscription, celui-ci ne pouvait être qu'un enfant du terroir né dans la circonscription, vivant, travaillant ou ayant des liens soutenus et suivis sur place [976].

Par suite, les résultats électoraux en 1996 témoignent d'une orientation ethno-régionaliste du vote. Au premier tour, les candidats béninois se sont illustrés dans les sphères géographiques suivantes : Mathieu Kérékou dans le Nord (86,5% dans l'Atacora et 80,8% dans le Borgou), Nicéphore Soglo dans le centre et le Sud (70,1% dans le Zou et 60,8% dans l'Atlantique), Adrien Houngbédji dans la région de l'Ouémé (61,1%) et Bruno Amoussou dans la région du Mono (40,7%).

---

[975] Parmi les essais politiques intéressés par l'étude des fondements ethniques du phénomène, on peut citer S. ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique, op. cit.,* pp. 52-58 ; R. MADOUGOU, *Mon combat pour la parole, op. cit.,* p. 124 ; R. GBEGNONVI, « Les législatives de mars 1995 », *in Politique africaine, Le Bénin*, n° 59, octobre 1995, p. 67.

[976] A. D. ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin,* Cotonou, Les Editions du Flamboyant, 1996, p. 92.

Au second tour, M. Kérékou obtient effectivement 95,6% dans l'Atacora et 85,5% dans le Borgou, mais aussi 68,6% dans l'Ouémé contre 29,6% dans l'Atlantique[977].

Ces résultats portent la marque d'une carence d'institutionnalisation des enjeux nationaux. Ce qui fait écrire à Alain Kisito Métodjo les propos suivants : *« Au Bénin, l'origine des candidats est un paramètre central du vote. Les électeurs choisissent leurs représentants en fonction de sa proximité géographique ou linguistique. Les élus dans leur grande majorité ont toujours un lien intense avec le terroir qui les choisit. Ils développent un fort ancrage local afin de se légitimer politiquement. Ils affichent ou s'octroient un '' capital d'autochtonie'' indispensable à leur acceptation par les populations. »*[978].

Dès lors, il peut être affirmé, certainement au risque de simplifier quelque peu l'analyse, que le statut social prédomine dans la réalisation du comportement électoral des citoyens. A ce propos, Samson Dossoumou écrit : *« En Afrique, les liens de sang, d'ethnie et de clan sont encore très vivaces. Par ailleurs, la politique semble être la ''vache à lait'' nationale, la poule aux œufs d'or qui excite toutes les ambitions, soulève les passions et réveille les instincts. Chaque groupe ethnique, chaque région veut contrôler le pouvoir politique afin de contrôler d'une part la circulation des biens, services et capitaux, d'autre part la distribution des postes de responsabilités. »*[979].

Au Sénégal, Alioune Badara Diop a songé décrypter le « *cauchemar de l'opposition* » [980]crée par le vote ethnique et régional, particulièrement dans la région Nord (Fouta). A son sens, une sorte d'ineptie compromet les chances de certains acteurs politiques à pouvoir accéder à des espaces historiques et culturels transformés en fiefs électoraux.

---

[977] Voir C. MAYRARGUE, « Les langages politiques en campagne électorale. Représentations et comportements des candidats à une élection présidentielle au Bénin », *in* P. QUANTIN (dir.), *Voter en Afrique …, op. cit.,* p. 300.
[978] A. K. METODJO, « Benin democracy and elections : démocratie en consolidation », *op. cit.,* p. 69.
[979] S. DOSSOUMOU, « Rapport Bénin », », *in* J-C MASCLET, A. ZINZINDOUE, C. DESOUCHES (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique,* Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 138.
[980] A. D. DIOP, *Le Sénégal, une démocratie du phénix, op. cit.*, p. 315.

Les analyses aboutissent à la conclusion que le vote des électeurs serait déterminé, entre autres, par les appartenances sociales, culturelles voire religieuses spécifiques à une société donnée.

En intégrant la dynamique de cristallisation de ces facteurs, ce dernier explique, en plus, que le principal obstacle à l'institutionnalisation de la démocratie multipartite dans les Etats de l'Afrique est d'ordre historique et social. Pour lui, cela relève de l'ordre du sens et de la représentation du politique. Pour justifier cette thèse, il met l'accent sur *« la persistance des pouvoirs périphériques incarnés par les figures du notable traditionnel et du chef religieux associés à la construction hégémonique du parti au pouvoir »* [981]. La sédimentation des identités communautaires est ainsi perçue comme un facteur compromettant pour l'institutionnalisation du pouvoir.

Dans la même veine, la place particulièrement importante faite à l'histoire individuelle du sujet doit être évoquée. C'est ainsi que Philippe Braud valorise les éléments d'ordre biographique dans l'étude des facteurs qui conditionnent le comportement électoral[982]. Partant du modèle d'analyse théorisé par Jacques Gerstlé[983], Babaly Sall écarte les hypothèses de la rationalité du vote dans les ressorts de la domination du PS au Sénégal, particulièrement dans la région de Matam[984]. D'après l'étude réalisée, le contexte où l'électeur est à la fois dépendant des structures sociales et peu informé politiquement est plutôt conforme au système d'analyse de Bourdieu articulé autour du principe d'homologie entre le champ social et le champ politique ; autrement dit, les comportements sociaux détermineraient les attitudes politiques en général, et comportements électoraux en particulier. Les éléments d'enquêtes ont permis de conclure à l'existence d'un clientélisme politique[985].

---

[981] A. B. DIOP, « Société civile et gouvernance démocratique. Enjeux de pouvoir et pouvoir en jeu », *Nouvelles Annales africaines*, 2011/2, pp. 40-41.
[982] Ph. BRAUD, « Données psycho-biographiques et formation des opinions politiques », *RFSP*, juin 1974, p. 596.
[983] J GERSTLE, « L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture, *RFSP*, 1996/5, Vol. 46, p. 731.
[984] B. SALL, « Les ressorts de la domination du PS dans le département de Matam (Sénégal), Afrilex, n° 5, pp. 151-171, *http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/05dossbabalysall.pdf*, consulté le 20/12/2011.
[985] P. PERRINEAU, D. REYNIE, *Dictionnaire du vote, op. cit.*, pp. 198-199.

En rapport avec ces considérations, les débats actuels sur la nature de la démocratie semblent finalement envisager deux approches possibles. Emportés par l'idée d'une démocratie qui lui serait particulière, en l'occurrence la démocratie communautariste, certains mettent l'accent sur les ethnies qui seraient politiquement renforcées. En revanche, d'autres croient qu'il soit possible de spécialiser les ethnies dans le champ culturel - c'est-à-dire hors du politique - pour promouvoir une démocratie dans laquelle l'individu prime sur le groupe[986].

Le clientélisme, *« comme vecteur paradoxal de la démocratie »*[987], a également un soubassement socio-économique. Par exemple au Mali, comme partout ailleurs dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, les candidats, inspirés par le contexte socio-économique caractérisé par une précarité et une paupérisation, usent de moyens peu orthodoxes dans la perspective de consolider leur assise politique. La situation de vulnérabilité rend les électeurs souvent insensibles au discours programmatique ou idéologique. Les acteurs politiques optent généralement pour des subterfuges pour se faire élire, notamment par le biais de la *monétarisation* des rapports politique et de la *démagogie*. Ce type de clientélisme définit des relations volontaires entre partenaires qui se trouvent dans une situation d'inégalité en termes de disponibilité de ressources, du fait d'une asymétrie dans le contrôle du pouvoir.

Quand les clients découvrent l'importance du vote comme bien à échanger, le clientélisme devient un vrai facteur de mobilisation électorale. Toute compétition électorale exigeant de solides soutiens permanents, le clientélisme reste un mode possible d'organisation des rapports dans tous les systèmes politiques.

Les réseaux et les modes clientélaires sont contrôlés à travers un système de courtage favorisé par l'interventionnisme des pouvoirs publics dans le domaine économique et social.

---

[986] S. RANDRIANJA, « *Nationalisme, ethnicité et démocratie* », *in* S. ELLIS (dir.), *L'Afrique maintenant*, Paris, Karthala, 1995. p. 83.
[987] R. BANEGAS, « Bouffer l'argent. Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », *in* J-L. BRIQUET, F. SAWICKI, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, p. 78.

Les intermédiaires profitent de l'accès aux ressources publiques pour obtenir ou renforcer le soutien électoral afin d'obtenir, en contrepartie, des ressources de la part du centre. Pour saisir les ressorts de l'assimilation du clientélisme dans le cadre du renouveau démocratique béninois, Philippe Noudjenoume part du processus de structuration du système partisan dans lequel ce phénomène, en rapport avec la monétarisation des relations, joue un rôle considérable à chaque consultation. Par une analyse empirique, il parvient à expurger le mal social comme l'expriment ainsi ses propos : *« La récurrence du thème de l'argent dans les représentations du pouvoir et de la légitimité politique témoigne de manière diffuse d'une articulation étroite entre le médium monétaire, les interactions sociales et la réalisation de soi. C'est dans le cadre de ces formes de sociabilité et de cet imaginaire de l'argent que s'inscrivent les transactions électorales de la démocratie clientélaire et les processus de subjectivation politique liés à celle-ci. »*[988]. Le clientélisme est sans doute devenu un vecteur d'apprentissage des règles du pluralisme politique.

En fin de compte, il reste toujours vrai que la cupidité travestit l'activité politique. En général, les militants des partis politiques s'activent pour tout simplement bénéficier des retombées lucratives. Comme semble le montrer Comlan Cyr Davodoun lorsqu'il écrit que le parti politique fonctionne sous la direction des actionnaires majoritaires de sorte que « *les supposés militants se contentent d'un statut d'employé et attendent de leur leader des émoluments périodiques, des primes d'assujettissement, de dévouement, de soutien et d'appui à la résolution de leurs problèmes sociaux »* [989]. Il s'agit là de l'une des formes d' *« influence douce »* pouvant être difficilement pénalement sanctionnée. Par ailleurs, si le parti est assez puissant pour modeler la vision que l'électeur a de la réalité, au point de lui suggérer comment il doit voter, il serait intéressant de s'interroger sur comment chacun choisit son parti. Là également, la transmission d'une identité sociale politiquement marquée est à démontrer dans les macrosociologies africaines. Sous l'effet d'un déterminisme, les électeurs sont fidélisés par rapport à une ligne partisane.

[988] Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin …, op. cit.*, p. 88.
[989] C. C. DAVODOUN, *Présidentielle 2006 au Bénin, le coup du 3ème larron*, Cotonou, Star éditions, 2007, pp. 52–53.

Subséquemment, l'effet sporadique et périphérique de la personnalité des candidats - pour ne pas dire de leur personne – influe plus sur les électeurs que les enjeux politiques.

C'est ainsi que l'entrée en lice de candidats particulièrement populaires ou impopulaires peut, dans des circonstances données, exercer un attrait sur certains électeurs.

Le jeu électoral est alors sous l'emprise de l'effet de mode plus que de choix instruit par la rationalité politique. Que les médiats privilégient la personnalisation du politique est une évidence car mettant plus facilement en scène des personnalités que des institutions. A en croire Guy Carcassonne, *« ce sont des personnalités, au moins autant que des idées et sans doute plus que des partis, qui gagnent les élections, qui capitalisent une légitimité concentrées sur un(e) seul(e) »*[990].

Dans la mesure où elles dénaturent la compétition électorale, toutes ces formes restent contraires aux modalités d'exercice démocratique du pouvoir. Normalement, le débat démocratique doit permettre aux électeurs de déterminer librement leur choix en rapport avec leur situation sociale concrète (statut socioprofessionnel, niveau culturel, lieu de résidence, âge ou sexe[991]). C'est pourquoi, Philippe Braud estime que le procédé de substratification doit être intégré dans le système d'analyse, si l'on veut cerner de plus près les intérêts objectifs réels des électeurs et comprendre le degré variable d'intensité de leur conscience. Mais souvent, *« nombre d'électeurs, abusés par des propagandes insistantes, peuvent se trouver conduits à adopter des comportements non cohérents avec leurs intérêts réels »*[992].

Le progrès électoral suppose un degré de maturité civique rendant l'électeur en mesure de s'approprier les enjeux et les programmes des candidats plus que toute autre considération.

---

[990] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, pp. 23-24.
[991] Ph. BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, *op. cit.*, p. 15.
[992] Ph. BRAUD, *Ibid.*, p. 9.

Mais malheureusement, les grands problèmes ne sont généralement connus que de façon très rudimentaire. Ceux qui connaissent le sujet et qui sont capables de discerner les différences entre les thèses des divers partis ne représentent d'habitude qu'une faible proportion de l'électorat.

Le niveau de formation et d'information révèle que, le plus souvent, les citoyens sont en majorité mal informés de la nature des problèmes. La plupart des questions, sauf les plus graves, se trouvent ainsi totalement écartées de leurs préoccupations. Pour promouvoir l'idée d'élections démocratiques, il y a lieu donc de briser les traditionnelles allégeances électorales. Ce qui nécessite une promotion de la stratégie du désalignement électoral en vue d'affaiblir le système partisan[993].

B. Le déterminant religieux

La pratique électorale constitue par ailleurs un site d'observation de premier ordre pour discuter de la relation entre la politique et la religion. En effet, la religion est une des *« sources d'impasses de la démocratisation en Afrique »*[994]. Particulièrement au Sénégal, les rapports si étroits entre le pouvoir et certaines confréries religieuses jouent un rôle actif dans l'élection des gouvernants[995]. Le *ndigal*[996] y est une pratique socialisée. Il consiste, pour le guide religieux, à donner une consigne de vote aux membres de la communauté. Cette autorité émane du statut donné au guide religieux par les fidèles conformément à leur acte d'allégeance.

---

[993] On rencontre dans le lexique électoral des termes voisins, notamment le transfert électoral ou le nomadisme électoral qui traduisent la même idée, à savoir le comportement par lequel l'électeur dissocie les options de vote entre deux catégories d'élections. C'est bien le cas lorsque les électeurs renoncent à reproduire leur vote local à l'occasion d'un vote national. Voir, L. BOUCHARENC ; J. CHARLOT, « L'étude des transferts électoraux », *RFSP*, juin 1974, p. 1205 ; A. LAURENT, « Le nomadisme électoral », *RFSP*, février 1987, p. 6.

[994] M. A. NDIAYE, A. A. SY, « Les impasses de la démocratisation en Afrique », *Sud quotidien*, n° 5278, du 21 décembre 2010, p. 11.

[995] Sur le phénomène, voir H. NDIAYE, *Le rôle des confréries dans la vie politique et institutionnelle du Sénégal »*, Thèse de Doctorat, Paris, Sorbonne, 2008 ; E. H. O. DIOP, *Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme*, CREDILA, 2012, pp. 267-269.

[996] Un terme de la langue nationale wolof.

Déjà en 1914, Blaise Diagne, premier député noir, reçoit le soutien du khalife général de la confrérie mouride. Puis, Léopold Sédar Senghor, homme politique de confession chrétienne, conscient de l'intérêt à s'allier avec les marabouts, profite du fanatisme de la population paysanne mouride. Par cette alliance, il remporte la victoire contre Lamine Guèye en 1951 et devient par la suite le premier président de la République du Sénégal.

Malgré la démarcation opérée par certains leaders politiques, on note toujours la survivance des rapports de connivence avec certains khalifes généraux. Pendant les élections de 1988, le fait marquant a été le *ndigal* en faveur du candidat du parti socialiste. Le 13 octobre 1987, Serigne Abdou Ahad Mbacké, à l'époque khalife général des mourides, avait lancé un appel public aux fidèles (*taalibé*) à voter pour le candidat Abdou Diouf. Cette consigne de vote a été interprétée comme une des raisons pour les lesquelles le candidat Abdoulaye Wade n'avait pas réalisé un pourcentage de plus de 12%.

L'acte de vote prend une dimension sociale ; il n'est pas considéré comme un acte de liberté individuelle. En réalité, il s'agit d'un clientélisme religieux qui repose sur la stratégie du *gagnant-gagnant*. L'alliance entre le politique et le religieux s'opère sur la base d'un échange de services : les religieux aident les gouvernants à se maintenir au pouvoir et, en retour, ces derniers mobilisent l'appareil d'Etat pour la satisfaction de leurs doléances (promotion d'activités religieuses, réalisation d'ambitions économiques). Cependant, les effets combinés de l'action de la société civile et les répercussions de la crise économique auraient contribué à la maturation de la mentalité politique des citoyens sénégalais. Avec l'élection présidentielle de 2000, les citoyens savent désormais qu'il leur est possible, par la voie des urnes, d'élire par eux-mêmes les gouvernants de leur choix. Ainsi, le *ndigal* perd de plus en plus de son éclat[997].

[997] Parmi diverses analyses visant à décrypter le phénomène, voir F. DIOP, « Comportements électoraux et déterminants : l'exemple de la religion dans les élections présidentielles de février-mars 2000 », Dakar, CODESRIA, juillet 2000, p. 5 ; F. SAMSON : « La place du religieux dans l'élection présidentielle sénégalaise », *Afrique contemporaine*, n° 194, avril-juin 2000, pp. 5-11 ; M. DIOUF, « Le Sénégal, une démocratie inachevée », propos recueillis par Stanislas Ndayishimiyé (RFI) et repris dans *Le Quotidien*, du 7 avril 2010, p. 7 ; E. H. O. DIOP, *Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme*, CREDILA, pp. 267-269.

Les politiciens béninois n'échappent pas également à la tentation d'instrumentalisation du religieux. Dans ce pays, il a été observé la recherche de soutiens politiques auprès des responsables *vodun*[998] et de leurs adeptes.

Visiblement, la démarche du Président Nicéphore Soglo lors des secondes élections législatives du renouveau démocratique en est le cas le plus édifiant. Minoritaire à l'Assemblée nationale, il va se tourner vers le ministère du culte vodun pour mobiliser ses fidèles à son profit en les appelant à voter pour les listes de son parti. A propos, Cédric Mayrargue révèle : *« Au cours d'une séance de travail, le Président nous avait demandé de l'aider, dans tous les domaines, pour qu'il puisse avoir une majorité à l'Assemblée. Avec notre concours, on va prier, sensibiliser tous les adeptes sur le territoire national à voter pour son parti, pour la députation et pour la présidentielle. »*[999].

L'Eglise béninoise, quant à elle, observe une présence assez discrète dans le l'univers politique. Toujours à équidistance des candidats, elle s'efforce de préserver, avec la plus grande délicatesse politique, son image de figure emblématique de la revendication démocratique[1000]. Les rapports entre les candidats et les dignitaires religieux sont tout de même moins ostentatoires. Malgré l'implication éminente de l'élite chrétienne dans la conquête des libertés démocratiques, la promotion sociale et la sauvegarde de l'identité culturelle, le scrupule imprègne encore ses rapports avec le politique, en particulier le vote. Les Eglises ne se mêlent pas directement de politique[1001].

---

[998] *« Les adeptes du Vodun (Vodunsi) reconnaissent, en dehors des esprits des défunts, de nombreuses divinités indépendantes. On s'en remet aux Vodun afin qu'ils approchent les déités et les esprits et obtiennent la naissance des bébés et prévention des maladies, aident à amasser une fortune, vaincre les ennemies et mériter la grâce des dieux et le paradis après la mort »*, http://www.museeouidah.org/Theme-LeVodun.htm, consulté le 19 mars 2012.

[999] Ces propos sont recueillis au cours d'un entretien du 7 mars 1995 avec Basile Adoko. Voir C. MAYRARGUE, *« Démocratisation politique et revitalisation religieuse. L'exemple du culte vodun au Bénin*, *in* F. CONSTANTIN, Ch. COULON (dir.), *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala, 1993, p. 158.

[1000] R. BANEGAS, « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *in Politique africaine, Le Bénin*, n° 59, octobre 1995, p. 36.

[1001] Voir A. De SURGY, « La multiplicité des Eglises au sud de l'Afrique occidentale », *Afrique contemporaine*, n° 177, janvier-mars 1996, p. 40.

Ainsi, à la question de savoir pour qui voter, la Conférence épiscopale béninoise a eu à rétorquer : « *La règle d'or de tout progrès est de mettre ''l'homme qu'il faut à la place qu'il faut''. Se tromper de personne est toujours préjudiciable à la bonne marche des institutions. Sans vouloir orienter votre choix sur tel ou tel candidat, il nous semble utile d'illuminer votre conscience dans les limites de notre rôle et de notre mission, dans l'espoir que le vote sera vraiment libre. »*[1002].

En plus de cela, il convient de se rendre à l'évidence que les processus électoraux sont affectés par certaines malversations.

Paragraphe 2. Les malversations électorales

La malversation électorale a logiquement pour conséquence la vulnérabilité des normes électorales. A travers son acception générique qui convient parfaitement à notre étude, ce terme désigne un phénomène relatif à *« toute espèce de désordre, de mauvaise conduite, de faute grave commise par cupidité, dans l'exercice d'une charge ou l'exécution d'un mandat »*[1003]. La réalité politique d'un système de droit dépend de la mise en œuvre correcte des règles constitutionnelles et infra-constitutionnelles qui composent son régime juridique. La manipulation des règles du jeu électoral compromet sérieusement le caractère démocratique des processus électoraux.

C'est pourquoi, étant un acte social qui légitime les institutions, le vote doit reposer sur des normes viables car, comme semble le comprendre le Général Lamine Cissé, *« le premier signe qui ne trompe pas sur les intentions d'un pouvoir, c'est le code électoral, cette loi électorale qui fixe les règles du jeu, véritable instrument d'organisation des élections »*[1004].

[1002] Conférence Episcopale du Bénin, *Message : Bientôt les élections présidentielles*, Cotonou, Les Editions catholiques du Bénin, mars 2005, p. 3.
[1003] Définition tirée du *Nouveau Littré*, édition augmentée, 2004, p. 812.
[1004] L. CISSE, *Carnets secrets d'une alternance. Un soldat au cœur de la démocratie*, Paris, Editions GIDEPPE, p. 191. Le Général Lamine Cissé était Ministre de l'Intérieur au moment des élections sénégalaises de 2000.

Dans le processus d'élaboration et de révision de ce texte, les arrangements politiques ne doivent pas conduire à l'ensevelissement de la pratique substantielle du vote.

A ce niveau, l'analyse des malversations va s'intéresser respectivement au tripatouillage des normes électorales (A) et à la précarité du consensus politique (B).

A. Le tripatouillage des normes électorales

Même si la consécration ne suffit pas pour affirmer l'efficacité concrète des normes électorales, il reste que la stabilité du cadre juridique d'expression du suffrage peut précisément témoigner de l'effort visant à *« soustraire une partie du droit positif à la volonté des gouvernants en faveur de la défense des droits des citoyens »*[1005]. Comme le pense Slobodan Milacic, *« le droit ne peut pas assumer, c'est-à-dire assurer –seul – la garantie de la qualité démocratique des élections »*[1006]. Celle-ci est principalement tributaire du contexte politique, voire de la culture juridique des sociétés concernées. Pour cet auteur, le rang hiérarchique de la norme électorale n'est pas toujours déterminant car une loi ''ordinaire'' peut suffire pour assurer l'efficacité de la procédure électorale, si les autres conditions d'une bonne application de la norme sont réunies. Par conséquent, il est à noter que le respect des valeurs fondatrices et des réflexes induits de la culture démocratique assure la symbiose entre la norme juridique et l'élection politique.

La stabilité du droit électoral a un rôle important à jouer dans la crédibilisation du processus électoral qui, elle-même, est un facteur indispensable à la consolidation de la démocratie. Or, par des procédures qui heurtent l'entendement juridique, des pouvoirs dérivés s'habituent, dans certains cas de la manière la plus déconvenue, à défaire et à refaire les dispositions constitutionnelles relatives aux normes électorales, pourtant initialement verrouillées à la suite d'un consensus politique.

[1005] J. ANDRIANTSIMBAZOVINA *et* al., (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme , op. cit.*, p. 194.
[1006] S. MILACIC, « Constitution, élection, sondages », *in* AIDC, *Constitution et Elections*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, p. 392.

Il s'est avéré que les possibilités d'une alternance politique reposent sur un système électoral irrigué par des normes crédibles et consensuelles. Mais, les gouvernants sont enclins à asservir le code électoral en vue d'un assouvissement des égoïsmes politiques[1007]. Ce qui fait dire à Giovanni Sartori que *« la réforme électorale est l'instrument premier et le plus spécifiquement manipulateur de la politique »*[1008].

C'est notamment le cas de l'amendement Tévoédjrè-Ladikpo adopté par l'Assemblée nationale béninoise en 1996[1009], obligeant chaque candidat à fournir la preuve de sa renonciation à toute nationalité autre que celle du Bénin et visant, entre autres, à disqualifier Nicéphore Soglo, le Président en exercice, également de nationalité française.

Fort justement, la Cour constitutionnelle s'est brillamment illustrée dans la défense de la loi électorale. En réponse à la requête, elle a considéré que *« en procédant comme il l'a fait, l'article 5 de la loi (…) [querellée] crée une condition supplémentaire en matière de nationalité pour l'élection du président de la République, alors que la seule condition exigée à ce titre par la Constitution en son article 44 est d'être de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans »*[1010].

En 2005, alors que se succédaient des sondages favorables à la candidature non encore officiellement annoncée du Dr Yayi Boni, Président de la Banque ouest-africaine de Développement (BOAD) dont le siège est à Lomé, les députés ont voté une nouvelle loi électorale pouvant compromettre sa candidature dont le dernier alinéa de l'article 5

[1007] A travers l'Afrique, il n'est pas rare de voir les chefs d'Etat au pouvoir tenter à tout prix d'écarter de la compétition leurs principaux rivaux, en les empêchant de présenter leurs candidatures aux élections nationales. En Zambie, Frédéric Tshiluba fait voter un amendement constitutionnel durcissant les conditions requises pour être candidat à la présidence de la République dans le seul dessin d'écarter Kenneth Kaunda accusé d'être originaire du Malawi. En Côte d'Ivoire, Henri Konan-Bédié fait réviser la Constitution, pour empêcher la candidature de l'opposant Alassane Dramane Ouattara, taxé originaire du Burkina-Faso. Au Congo Brazzaville, une des conditions pour être candidat à l'élection présidentielle est d'avoir résidé au moins 24 mois au Congo. Cela exclut des potentiels successeurs tels Pascal Lissouba, Bernard Kolelas, Jacques-Joachim Yombi Opango vivant en exil depuis la victoire militaire du Général Dénis Sassou-Ngouesso en 1997.

[1008] Cité par Ph. LAUVAUX, « Rapport introductif », *in* ULB, *Les élections dans tous leurs états*, Actes du colloque organisé par le Centre de Droit public, (22 et 23 septembre 2000), Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 3.

[1009] A l'initiative de l'opposition radicale, l'Assemblée nationale avait adopté le projet de loi par 72 voix pour, 1 contre et 6 abstentions.

[1010] Décision CC 96-002 du 5 janvier 1996.

disposait que *« nul ne peut être candidat à l'élection présidentielle s'il :(…) ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections. Le moment des élections durant lequel le candidat doit résider sur le territoire de la République du Bénin correspond à la période allant de l'installation de la Commission électorale nationale autonome à la proclamation des résultats définitifs du scrutin »*[1011]. Saisie par plusieurs requérants proches du futur candidat Yayi, la Cour a annulé la loi 2005-26 du 24 mai 2005 ; elle confirme que *« la seule condition exigée par la Constitution en son article 44, 5^{e} tiret est de résider sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections »* ; en conséquence la loi avait violé la Constitution en créant *« une condition supplémentaire relative à la durée de résidence »*[1012]. Ce texte durcissant la condition de résidence au moment des élections a raisonnablement subi la censure du juge constitutionnel. Cette décision est intéressante en ce sens qu'elle établit que *« sur la base d'une application rigoureuse de la Constitution, la Cour constitutionnelle considère que la fixation par le législateur considéré de la durée de la résidence est une condition supplémentaire à la seule condition de résidence sur le territoire au moment des élections posée par le Constituant »*[1013].

A la lumière de ces deux cas, Gilles Badet écrit : *« Au total, par l'action de la Cour constitutionnelle, deux tentatives d'exclusion de candidats sérieux, dont le premier était en exercice, et le deuxième, le sera, ont échoué, permettant ainsi de ne pas déplorer au Bénin des cas flagrants d'instrumentalisation de la Constitution, de la loi ou de la justice, pour exclure des adversaires politiques de la possibilité d'accession à la gestion des affaires publiques de leur pays. »*[1014].

Au Mali, la Cour constitutionnelle a adopté un libéralisme de bon aloi. Elle s'est comportée quelquefois en véritable censeur de la délinquance normative. Ce faisant, elle déclare contraires à la Constitution de nombreuses dispositions de la loi électorale.

[1011] Loi n° 2005-26 du 18 juillet 200 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République votée par l'Assemblée nationale.
[1012] Décision CC 05-069 du 27 juillet 2005.
[1013] L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine…, op. cit.,* pp. 523.
[1014] G. BADET, *Bénin. Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans …, op. cit.,* p. 109.

Par un arrêt de 1996, elle a encadré la volonté du législateur en l'enjoignant de rompre le monopole des partis politiques pour la présentation des candidatures en considérant que dans un système de démocratie pluraliste, les candidatures sont libres ainsi que l'adhésion d'un citoyen à un parti; par conséquent la mise en œuvre des droits politiques d'un citoyen n'est pas fonction et ne saurait être fonction de son adhésion à un parti. La Cour oppose au législateur, sans pour autant méconnaître que les partis concourent à l'expression du suffrage, le principe à valeur constitutionnelle de la liberté de candidature pour annuler l'exigence de *« la signature de cinquante élus locaux dans chaque région [qui] peut revenir dans certaines conditions et dans certaines régions à limiter le nombre de candidats à la Présidence de la République »*[1015].

De même, l'élection présidentielle du 25 février 2007 au Sénégal permet de jauger l'étendue du phénomène. La réélection du Président Wade est rendu aisée par des changements importants dans le processus électoral, notamment la refonte totale du fichier électoral, la prolongation du mandat des députés et le couplage des élections présidentielle et législatives (finalement re-découplées) et le vote des militaires et des paramilitaires.

Ce remuage des bases juridiques à la veille de l'élection présidentielle de 2007 par un président sortant, candidat à sa propre succession traduirait dans une certaine mesure le caractère morbide des rapports entretenus avec le pouvoir[1016].

Pourtant, l'intangibilité des règles électorales est inséparable du caractère sacré de la Constitution. Par le verrouillage constitutionnel, les normes électorales sont en principe rendues moins vulnérables, donc plus difficiles à modifier. Ce faisant, la volonté des dirigeants des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone de se maintenir à vie au pouvoir est juridiquement restreinte.

[1015] Arrêt CC 96-003 du 25 octobre 1996.
[1016] Voir A. THIAM, « Une constitution, ça se révise ! ». Relativisme constitutionnel et État de droit au Sénégal », *Politique africaine*, n° 108, décembre 2007, pp. 145-153.

Après l'ère des présidents inamovibles, l'enjeu consiste à promouvoir l'alternance démocratique par la limitation du nombre de mandats présidentiels. Il s'agit de prévenir des situations de patrimonialisation du pouvoir.

Pires en est, comme l'écrit Alexis de Tocqueville, *« [les] dangers que feraient courir à la liberté et à la moralité publique un président rééligible, qui emploierait davantage à se faire réélire, comme cela ne pouvait manquer d'arriver, les immenses moyens de contrainte ou de corruption que les lois et [les] mœurs accordent au chef du pouvoir exécutif »*[1017].

L'actualité du débat ne justifie-t-elle pas l'interrogation posée par Augustin Loada dans les termes suivants : *« La limitation du nombre de mandats présidentiels serait-elle devenue l'une des pierres angulaires du néo-constitutionnalisme africain d'expression francophone ? »*[1018].

Le pacte politique a sans doute séduit les dirigeants politiques du Bénin et du Mali, mais le phénomène du tripatouillage est une réalité encore bien présente dans les Etats.

Au chapitre des malversations électorales, il y a généralement les révisions récurrentes de la clause relative au mandat présidentiel.

Au Bénin[1019], c'est l'actuelle Constitution qui limite pour la première fois dans l'histoire politique du pays le nombre de mandats ; que les mandats soient successifs ou pas, *« en aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels »* [1020].

Il est ainsi consacré le principe de *l'irrévisabilité* de la disposition régissant le nombre de mandats.

[1017] Cité par A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n° 03, 2003, p. 151, http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/ IMG/pdf /3doc8loada.pdf, consulté le 20/12/2011.
[1018] A. LOADA, *Ibid.*, p. 139.
[1019] Voir FONDATION KONRAD ADENAUER, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990…, op. cit.,* pp. 61-62.
[1020] Article 42 de la Constitution du Bénin.

A l'évidence, cette disposition justifie les positions qui militent en faveur de l'alternance démocratique au niveau du sommet de l'Etat, permettant ainsi une succession régulière des élites politiques dans les fonctions exécutives. Paul Martial Tevoedjré la considère d'ailleurs comme *essentielle* à l'ordre constitutionnel[1021].

En revanche, l'affirmation est moins nette dans la Constitution du Mali qui prévoit de manière lapidaire que le président de la République *« n'est rééligible qu'une seule fois »*[1022]. Mais jusque-là, le comportement des Présidents successifs tendant à préserver le caractère supra-constitutionnel de cette disposition rend la protection plus ou moins absolue.

Aussi Sénégal, la pratique des manipulations est encore vivace. Pour ce cas, Ismaïla Madior Fall note que *« le passage en revue des différentes révisions constitutionnelles opérées à travers l'histoire politique montre une fréquence des révisions ayant pour objet et pour finalité ''l'instrumentalisation'' (le mot plus familier est ''tripatouillage'') de la Constitution à des fins de manipulation des règles du jeu démocratique par le groupe dirigeant, pour optimiser ses chances de préserver le pouvoir »*[1023]. En effet, dans ce pays, la durée du mandat a longtemps été particulièrement un subterfuge politique pour distraire les opposants et s'éterniser au pouvoir[1024]. Mais, l'intérêt présenté par la situation de ce pays en 2012 justifie qu'on s'y attarde un peu.

[1021] P. M. TEVOEDJRE, *Discours sur la Constitution. L'alternance démocratique module-t-elle une civilisation ?*, Cotonou, Impression 2000, 2005, p. 113.
[1022] Article 30 de la Constitution du Mali.
[1023] I. M. FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal …, op. cit.*, p. 153.
[1024] Ainsi, avant l'Alternance, la durée du mandat du Président de la République a été fixée à sept (07) ans par la loi n° 60-045 du 26 août 1960 portant révision de la Constitution et successivement porté à 4 ans (loi constitutionnelle n° 63-22 du 7 mars 1963, JORS, n° 3587 du 11 mars 1963, pp. 356-364), à 5 ans (loi constitutionnelle 70-15 du 26 février 1970, JORS, n° 4089 du 28 février 1970, pp. 230-232) et à 7 ans (loi constitutionnelle n° 91-46 du 6 octobre 1991, JORS n° 5450 du 7 février 1992, pp. 41-42). En France, le septennat en France a par ailleurs existé avant la consécration contemporaine de la République. On présente le septennat comme le fruit d'un calcul : il s'agissait d'une spéculation sur la vie probable du Comte de Chambord, dont l'attachement au drapeau blanc était le signe le plus manifeste de la volonté de rétablir une monarchie absolue. Il traduisait donc une solution d'attente, motivée par une considération de conjoncture politique. Le blocage politique, en 1873, paraît pouvoir être contourné : après la chute de Thiers, la loi du septennat (20 novembre 1873) établit une commission de trente membres pour examiner les lois constitutionnelles. Le débat de 1873 ne porte pas tant sur cette durée elle-même que sur la possibilité pour une assemblée de prolonger un mandat conçu comme transitoire au-delà de la durée de vie de l'Assemblée nationale elle-même. Le rapporteur de la loi de 1873 exclut cette possibilité, et

A l'instar de ses pairs du renouveau démocratique, le constituant sénégalais du 22 janvier 2001, fortement préoccupé par le renforcement du principe de sacralité, a cherché à figer la durée et le nombre du mandat pour favoriser l'actualisation périodique de l'expression souveraine des citoyens et de la légitimité des gouvernants. Dans sa rédaction initiale, l'article 27 de la Constitution du 22 janvier 2001 disposait : *« La durée du mandat du président de la République est de sept ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire »*. Cette disposition va être révisée à la faveur d'une acrobatie légistique ayant permis de démembrer l'alinéa en phrases dépourvues de liens. A cours d'argument juridique, le Gouvernement rend la révision légale par une analyse syntaxique de la disposition. D'ailleurs, des rappels et des rapprochements insensés par rapport à l'opération – à moins qu'il s'agit d'un flou artistique - embrouillent l'exposé des motifs ainsi introduit : *« L'article 27 de la Constitution du 22 janvier 2001 a marqué une rupture importante : la volonté du constituant exprimée d'une manière non équivoque, d'imposer la voie référendaire pour toute révision visant à renouveler plus*

---

propose une durée équivalente à celle de la législature, supposée être de cinq ans. C'est Mac-Mahon qui fit pencher la balance : '' après y avoir réfléchi, j'ai cru que le délai de sept ans répondrait suffisamment aux exigences de l'intérêt général et serait plus en rapport avec les forces que je puis consacrer encore au pays'' (message à l'Assemblée nationale, 17 novembre 1873). La loi du 20 novembre 1873 est donc une loi provisoire, et ce caractère provisoire se traduit dans le fait que son article premier confie pour sept ans le « pouvoir exécutif » au Maréchal Mac-Mahon, ''ce pouvoir continuera à être exercé avec le titre de Président de la République (instauré depuis la loi dite ''Rivet'' du 31 août 1871 par laquelle Thiers n'était plus chef du pouvoir exécutif mais ''Président de la République''). La durée fut institutionnalisée par l'amendement Wallon (30 janvier 1875) : du septennat personnel, la loi du 25 février 1875 fera un septennat impersonnel. Peu ou pas de projets ou de propositions de loi portant sur la réforme du septennat ni sous la IIIe […], ni sous la IVe République. Même à l'origine de la Ve République, l'exception notable est celle de Michel Debré qui écrit : *« On ne peut envisager de nommer à vie le Président de la République. Mais, un mandat trop court, comme celui de sept ans, n'assure pas la durée complète de deux législatures. La meilleure solution paraît être un mandat allongé qui devrait être au moins d'une douzaine d'années. C'est d'ailleurs sensiblement la vie moyenne des monarques héréditaires. Si l'on veut que, tel un roi, le Président soit dégagé des soucis de la réélection, il devra, à la fin de son mandat, sortir définitivement de la vie publique. ». Il apparut rapidement que le Président, devenu la pièce maîtresse du régime et bénéficiant depuis 1962 de la légitimité issue du suffrage universel, était élu pour un temps singulièrement long par rapport à ses homologues étrangers. En 1973, la centenaire se portait donc plutôt bien. Initié par Georges Pompidou, dans un message au Parlement, le projet de quinquennat ''sec'' recueille, le 16 octobre, à l'Assemblée 270 voix contre 221 et 7 abstentions, dont celle de M. Debré, alors qu'au Sénat, le 19 octobre, les résultats sont de 162 contre 112, et 7 abstentions. Il est donc clair que la majorité des trois cinquième ne pouvait être réunie. Le projet ne fut donc pas soumis au Congrès. […]. La loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 (référendum du 24 septembre 2000, conformément aux dispositions de l'article 89) a réduit de sept à cinq ans la durée du mandat présidentiel »*. Sur l'ensemble de ces développement, voir J-P. CAMBY, « 1873-1973 : cent ans de septennat », *RDP*, 2000/4, pp. 945-950.

d'une fois le mandat présidentiel. Le recours au référendum constitue ainsi un verrou pour tout élu qui serait tenté de conserver le pouvoir après un second mandat. En ramenant le mandat présidentiel de 7 à 5 ans, il a été tenu compte du vécu précédant. En effet, le mandat présidentiel a connu diverses évolutions. A titre d'illustration, il était de cinq ans de 1988 à 1993 et de sept ans de 1993 à 2000. »[1025]. Ce faisant, la loi constitutionnelle n° 2008-66 du 21 octobre 2008 modifiant la première *phrase* de *l'alinéa* premier de l'article 27 de la Constitution a été adoptée en congrès par une majorité mécanique. Pourtant, le président de la République a eu à *interpréter* cet alinéa en déclarant publiquement qu'il avait, lui-même, verrouillé la Constitution et que, par conséquent, il ne pourra pas faire un troisième mandat[1026]. Plus tard, il se dédit en invoquant l'argutie de la situation de droit transitoire pour valider le principe de la non-rétroactivité des lois[1027], sans compter que, au préalable, il a été procédé à un test de validité de la loi interprétative à l'endroit de l'opinion politique par voie de presse[1028].

[1025] Voir JORS, n° 6432 du 21 octobre 2008, p. 1039. Au cours des débats à l'Assemblée nationale, les Commissaires très malaisés ont interpellé le Gouvernement *« sur la compétence du Parlement à délibérer sur le projet de loi constitutionnelle, sur l'opportunité de la modification proposée, sur le caractère rétroactif ou non de la loi constitutionnelle qui viendrait à être adoptée et sur la nécessité d'une concertation au sein de la classe politique »*. Rapport fait au nom de la Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains sur le Projet de loi constitutionnelle n° 42/2008 modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la constitution, séance du 11 juillet 2008, pp. 3- 4.

[1026] Sur la valeur juridique de la déclaration du Président de la République, Ismaïla Madior Fall note que *« dans le régime politique où le Président est la clé de voûte des institutions, l'interprétation présidentielle de la loi fondamentale est un élément de référence juridique »*. I. M. FALL, « De la constitutionnalité de la candidature du Président sortant ? », *L'Observateur*, n° 2221, du 17 février 2011, pp. 8-9). Cette question avait été également discutée dans un article publié dans la Revue de Droit public. Voir R. ROMI, « Le Président de la République, interprète de la Constitution », *RDP*, 1987/5, pp. 1265-1295.

[1027] Augustin Loada précise que le principe de non-rétroactivité n'a pas de valeur absolue, en dehors des lois pénales de fond plus sévères. A l'appui de sa thèse, il cite François Terré qui affirme que *« dans les conceptions dominantes à l'heure actuelle, la règle de non-rétroactivité est conservée, mais elle n'est plus présentée comme un impératif absolu : dans certains cas, les nécessités du progrès doivent l'emporter sur l'intérêt de sécurité des citoyens et de stabilité de la loi »*. A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone » …, *op. cit.*, p. 159.

[1028] Dans son article précité, Augustin Loada revient sur le cas de l'ancien Président péruvien Alberto Fujimori qui avait fait voter en 1996 par sa majorité parlementaire une *''loi d'interprétation authentique''* l'autorisant à briguer un troisième mandat consécutif alors que la Constitution de 1993 ne permettait que deux mandats consécutifs. Le motif invoqué était que le premier mandat exercé par le Président de 1990-1995 était intervenu sous l'empire de la Constitution antérieure. Après que le Tribunal constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de la loi interprétative, trois juges dissidents ont dévoilé leurs positions au cours d'une conférence de presse, à savoir que la loi interprétative est inapplicable au président sortant. A. LOADA, *Ibid. id.* Dans le contexte sénégalais, El Hadj Mbodj écarte même la possibilité d'une loi interprétative. Il soutient énergiquement que *« la loi interprétative est une catégorie juridique inconnue de la Constitution sénégalaise, inconnue de l'ordonnancement constitutionnel du Sénégal »*. Pour s'en

Il faut se rappeler enfin qu'au-delà des considérations politiques, la controverse n'est pas sans intérêt du point de vue du droit. Même si le Conseil constitutionnel a finalement validé la candidature du Président Me Abdoulaye Wade à l'élection du 26 février 2012 pour briguer *un* troisième mandat, celle-ci a eu au moins le mérite de galvaniser la doctrine[1029].

De manière générale, la pratique constitutionnelle en Afrique subsaharienne francophone aboutit à la banalisation de l'acte de révision des Constitutions.

---

convaincre, il ajoute : *« Il n'est pas du pouvoir du législateur d'interpréter la constitution. La bouche de la Constitution est le Conseil constitutionnel »*, pour reprendre le Conseiller d'Etat Jacques Arrighi de Casanova, dans un article intitulé ''Pouvoir normatif du Conseil constitutionnel et stabilité de la norme'', publié dans les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 24, juillet 2008. L'interprétation est *« la fonction propre et particulière des tribunaux'' soulignait avec force Alexandre Hamilton au XVIIIe siècle. Le législateur ne peut alors se substituer au juge pour exercer les compétences ressortissant du second.»*. Lire « Loi interprétative pour clore le débat sur la candidature de Me Wade », interview réalisée par I. BA, *Le Populaire*, n° 3336, du 11 février 2011, p. 13.

[1029] Le débat a permis de faire émerger des points de vue qui divergent quant à la méthode d'interprétation. Kader Boye, dans un style de donneur de leçons, réfute la thèse de l'invalidité. En rivalisant d'ardeur dans ce combat d'idées, Jacques Mariel Nzouankeu revendique son droit de cadrage juridique du débat sur la recevabilité de la candidature du Président Abdoulaye Wade à l'élection de 2012 Dès l'entame de son propos, il canalise sa pensée en ressuscitant, à tort ou à raison, des querelles d'école apaisées par le réalisme politique : *« L'approche de cette contribution est celle du normativisme juridique, école de pensée juridique dont nous nous réclamons, et dont l'un des postulats méthodologiques consiste à toujours distinguer et séparer le droit de son objet, et en particulier de la morale et de la politique. »*. Pour sa part, Ismaïla Madior Fall se veut moins orthodoxe et adopte une autre perspective d'analyse moins fermée qu'il présente comme suit : *« La ''soutenabilité'' de la thèse de l'inconstitutionnalité de la candidature de Wade ne doit pas être exclusivement fondée sur l'esprit de la constitution. Elle doit aussi s'articuler autour d'une analyse dynamique de la substance des dispositions de la Constitution du 22 janvier 2001. A défaut, l'objection – consistant à dire que si ''l'on invoque l'esprit c'est que la lettre dit autre chose'' – demeure imparable. L'esprit peut être mobilisé non à titre principal, mais doit venir en appoint à la mobilisation de l'argumentaire fondée sur l'analyse substantielle des textes. »*. En outre, après avoir livré ses confidences, Babacar Guèye, l'un des rédacteurs de la Constitution du Sénégal, se prononce sur la compétence du Conseil constitutionnel pour examiner la recevabilité de la candidature du Président Abdoulaye Wade en 2012. Malgré la tare congénitale d'incompétence qui caractérise le Conseil, il déclare : *« En tant que premier gardien de la Constitution, en tant que garant du respect de la Constitution et de l'Etat de droit, il est obligé de prendre une décision. Par conséquent, il est obligé d'examiner la validité de ces candidatures. D'ailleurs, l'article 116 du Code électoral dit clairement que pour s'assurer de la validité des candidatures déposées et du consentement des candidats, le Conseil constitutionnel fait procéder à toute vérification qu'il juge utile. Il n'est limité par aucun texte. Ceux qui disent le contraire se réfèrent à l'article 2 du code qui organise le Conseil constitutionnel. Mais, l'article 116 fait obligation au Conseil constitutionnel de vérifier la validité des candidatures. »*. Lire respectivement « Greffe réussie des incivilités constitutionnelles et de la candidature de Wade », *L'Observateur*, n° 2244, du 21 février 2011, pp. 14-15 ; « Le Conseil constitutionnel du Sénégal juge de la conformité à la Constitution et juge des élections », *Le Populaire*, n° 3346, du 19 janvier 2011, p. 12 ; I. M. FALL, « De la constitutionnalité de la candidature du Président sortant ? » …, *op. cit.*, p. 8 ; « Pour invalider la candidature de Wade, c'est très facile », *L' Observateur*, n° 2376, du 23 août 2011, p. 7.

La notion de majorité, au-delà des données arithmétiques, s'y définit par les rapports qu'elle entretient avec le pouvoir exécutif. Cette dernière approuve, par ses votes, les orientations du Gouvernement.

Une telle pratique, habituelle dans les démocraties émergentes, s'oppose au processus de vote des textes suivant un *modèle consensuel* qui, par l'effet de variabilité des configurations politiques, *« s'efforce de partager, disperser, contenir et limiter le pouvoir par toutes sortes de moyens »*[1030].

Comme les électeurs sont dessaisis de leur pouvoir dès le soir des élections, il est utile de mettre en place des éléments modérateurs de nature juridique. Le plus essentiel est que la majorité parlementaire et le gouvernement doivent éviter de contrevenir à la Constitution au gré des rapports de force politiques.

La volonté d'une majorité ne pouvant prévaloir que pour le temps d'une législature, il s'avère donc fondamental de protéger les citoyens contre les excès possibles d'une majorité qui échoit momentanément à un parti ou une coalition de partis au pouvoir.

C'est dire que la pérennité des institutions démocratiques interdit forcément le vote abusif de lois en considération de la conjoncture électorale, *« des lois plutôt de circonstance et de complaisance »*[1031]. Cela est d'autant plus nécessaire dans la mesure où, même si le fait est réel, on peut convenir avec Pierre Pactet que *« le souverain n'a pas disparu mais il est provisoirement muet »* [1032].

Compte tenu de la nature politique de l'objet, chacun devra pourtant se convaincre de la nécessité d'agir, comme le souhaite le philosophe français Alain, de sorte que *« la démocratie ne soit pas le règne du nombre mais le règne du droit »*[1033].

[1030] Ph. LAUVAUX, « La Démocratie majoritaire : conception et discussion d'un modèle polaire », *op. cit*., p. 7.
[1031] B. KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *in* P. GELARP Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Paris, Montchrestien, 2008, p. 271.
[1032] P. PACTET, « Constitutions, élections et partis politiques », *in* AIDC, *Constitution et Elections*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, p. 370.
[1033] Cité par A. D. ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin …, op. cit.,* p. 148.

La démocratie ne devrait pas souffrir de la majorité politique. En ce sens, Alexis de Tocqueville, après avoir affirmé que *« il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu ; en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste »*, juge *comme « impie et détestable »* [1034] que la majorité d'un peuple ait le droit de tout faire en matière de gouvernement.

On ne saurait apprécier le caractère démocratique d'un régime sur le seul fait de sa conformité aux vœux de la majorité[1035].

En regard de tout cela, Ismaïla Madior Fall dénonce le phénomène de révisions non consensuelles devenu une habitude des gouvernants pendant les années précédant les élections, pour ne pas dire l'année électorale elle-même. A cet effet, il écrit que *« ce sont les années folles où le pouvoir de révision s'emballe parce que les tenants du pouvoir sont, au plus haut point, préoccupés par le changement des règles du jeu électoral, qu'elles soient simplement dans le code électoral ou dans la Constitution »*[1036].

En même temps, il analyse la finalité de certaines révisions au Sénégal sous l'angle de la *dé-consolidation* dont le mode opératoire se traduit soit par une logique de conservation du pouvoir soit par une logique de règlement des comptes[1037].

La seule limite au pouvoir institué tient généralement à l'absolutisme de la règle de procédure pouvant être considéré comme la source suprême des manipulations de la loi électorale, si l'on sait que la facilité de la mise en branle de la procédure de révision est une réalité dans les systèmes constitutionnels des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone.

Parée des vertus de la doctrine formaliste, la limite est prioritairement cantonnée au respect de la procédure de révision déterminée par la Constitution[1038].

[1034] A. de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Tome I, Paris, Gallimard, 1961, p. 367.
[1035] Une idée de Georges Burdeau reprise par G. CONAC, « Démocratie et élections », *op. cit.*, p. 28
[1036] I. M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal …*, *op. cit.*, p. 197.
[1037] I. M. FALL, « Les révisions constitutionnelles au Sénégal », *Nouvelles Annales africaines*, 2010/1, p. 124.

Le juge constitutionnel se suffit d'une certaine position défendue par une certaine doctrine reconnaissant, selon la formule du doyen Vedel, que le pouvoir constituant dérivé n'est pas un pouvoir d'une autre nature que le pouvoir constituant initial.

Dans le même ordre d'idées, Robert Badinter pense *« que les modalités d'exercice du pouvoir constituant soient différentes, selon qu'il s'agit du pouvoir constituant d'origine ou du pouvoir dérivé, n'implique pas une dualité de nature du pouvoir constituant »*[1039].

Emporté par les commodités d'interprétation restrictive, le juge constitutionnel en Afrique subsaharienne francophone ne s'offusque nullement de rappeler à souhait le principe de la souveraineté du peuple exercé par ses représentants.

Il y est donc en honneur une logique apparentée au constitutionnalisme d'inspiration française, à savoir*« le constituant commande ; le juge constitutionnel lui obéit »*[1040].

B. La précarité du consensus politique

A la différence de la démocratie sociale orientée vers l'égalité, la démocratie politique, plus soucieuse de la liberté, vise à instaurer un système de désignation des gouvernants par des élections transparentes.

[1038] En procédant de la sorte, le juge semble suivre une certaine mouvance jurisprudentielle. Pourtant, il est possible de trouver dans d'autres systèmes démocratiques des traces de supériorité des principes qui constituent les assises de la démocratie, qu'on les qualifie de supra-constitutionnels ou non. En Italie par exemple, la Cour constitutionnelle a adopté dans sa décision n° 1146 du 15 décembre 1988 une logique inverse à celle du conseil constitutionnel français. Elle a d'abord dégagé des principes *« qui bien que n'étant pas expressément mentionnés parmi ceux qui ne peuvent faire l'objet d'une procédure de révision constitutionnelle appartiennent à l'essence des valeurs suprêmes sur lesquelles se fonde la Constitution italienne »*. C. ISIDORO, « Le pouvoir constituant peut-il tout faire ? », *in Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 250.

[1039] R. BADINTER, « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », *in Mélanges Jaques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 219.

[1040] S. BOLLE, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al. Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, *op.cit.*, p. 564.

La nécessaire réalisation des conditions qu'appelle une telle conception politique est suffisante pour exiger le règne du consensus au sein des acteurs politiques. C'est dans ce sillage que s'inscrivent les propos par lesquels Ismaïla Madior Fall fait remarquer que *« l'institutionnalisation du pluralisme pour l'accession au pouvoir ne peut être un facteur d'apaisement des sociétés politiques africaines qu'à condition qu'il existe des règles consensuelles destinées à encadrer la compétition »*[1041]. Le consensus renforce la confiance des partis dans le système électoral ainsi que l'élargissement et l'approfondissement de la participation des citoyens à la vie politique de leur pays.

Mais à vrai dire, le consensus supposé est le reflet d'une cristallisation d'antagonismes politiques momentanément arbitrés. Initialement instituée pour satisfaire un principe de procédure administrative d'élaboration des actes, la formalité de consultation des partis politiques se transforme décidément en procédé *d'adoption* de textes régissant la matière électorale. Il est vrai que le consensus est indispensable en considération de la nature politique des règles électorales mais, sans doute, faudrait-il l'entendre comme une condition essentielle de la légitimité ? L'exemple de l'invitation adressée aux partis politiques de se retrouver au sein d'une Commission nationale de Réforme du Code électorale, réunie autour d'une Commission cellulaire, pour discuter et arrêter des règles consensuelles est une illustration patente de ce paradoxe. A l'issue des travaux, les jugements les plus optimistes avaient été publiquement exposés à la grande satisfaction des acteurs politiques. : « *Ce qui fera dire,* comme le rapporte Ndongo Fall, *à l'un de ses membres qui, il est vrai, siégeait à l'époque au gouvernement en l'occurrence, le futur président de la République A. Wade que ''toutes les dispositions essentielles ont été formulées et acceptées … [et] chaque chef de parti a fait une déclaration publique à la presse pour dire qu'il est satisfait de ce code électoral et qu'il n'a rien à ajouter…''. En écho, le ci-devant président de la République Abdou Diouf devait avancer que ''c'est le meilleur code du monde'' et qu'il souhaitait son adoption ''sans changement d'une virgule'' par l'Assemblée nationale. »*[1042].

[1041] I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique …, op. cit.,* p. 50.
[1042] Nd. FALL, *Le droit électoral sénégalais …, op. cit.,* pp. 5-6. Il convient ici de préciser que le code en question fait suite à l'importante réforme constitutionnelle et politique de 1981 ayant permis des élections présidentielle et législatives régulières organisées en 1983 et 1988, sous l'empire du multipartisme intégral. Il faut signaler que les résultats des élections de 1983 furent contestés par une opposition

Kéba Mbaye, Président de ladite commission renchérit : *« J 'ai eu l'impression, tout au long de cette première étape des négociations sur le Code électoral, que je travaillais avec un seul et même parti et non quatorze comme dans la réalité ; tellement l'unanimité dans cette très haute conception du devoir national animant les différents représentants des diverses formations politiques était manifeste. »*[1043]. A l'épreuve de la pratique, les acteurs politiques devraient pourtant se rendre à l'évidence que toute légitimité acquise en dehors de celle du peuple est suspecte. Cette situation renseigne sur la précarité des choix opérés en matière électorale. En mai 1993, l'élection présidentielle du Sénégal s'est tenue, par exemple, sur fond de contestation et de violence. Le Vice-président du conseil constitutionnel, Me Babacar Sèye, a été assassiné à la veille de la proclamation officielle des résultats. Clédor Sène, principal suspect, n'hésita pas à accuser Me Abdoulaye Wade et certains membres de son parti (PDS) comme étant les commanditaires du crime abominable. Par la suite, l'information ouverte débouche sur un non lieu suivi plus tard du vote de la loi n° 2005-05 du 17//02/2005, dite loi Essan, amnistiant le crime. Le *meilleur code au monde* qui avait suscité tous les espoirs vient d'échouer dans ses objectifs d'organisation d'élections transparentes et démocratiques au Sénégal[1044].

D'autre part, lors de l'élection présidentielle de 2007, le Chef de mission de la délégation des observateurs de la CEDEAO, tout en reconnaissant un *« déroulement normal »* au Sénégal, a regretté *« le manque de consensus au sein de la classe politique sénégalaise sur certaines modifications de la Constitution et du code électoral, entraînant ainsi une violation du protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance »*[1045].

---

excédée par l'ampleur des irrégularités. Mais, ce sont les élections présidentielle et législatives de février 1988 qui vont installer le pays dans une atmosphère de crise politique et un contexte d'insurrection maîtrisée au fort prix de Etat d'urgence décrété dans la région de Dakar) et d'un couvre feu instauré. Il s'ensuit des arrestations tous azimuts des leaders de l'opposition dont Abdoulaye Wade et Amath Dansokho. Pour dépeindre cette situation, on a parlé de *« démocratie en transes »*, de *« vitrine brisée »*. Voir S. KABA, *Les droits de l'homme au Sénégal, op. cit.,* pp. 75-76 ; D. C. O'BRIEN, M-C. DIOP, M. DIOUF, *La construction de l'Etat au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002, pp. 106-111.

[1043] Cité par P. B. SECK, *Le nouveau code électoral. Le multipartisme au Sénégal : de la décolonisation à nos jours*. Les 3 pouvoirs + N pouvoirs, Dakar, Les éditions Lumière, 1993, p. 17.

[1044] Voir S. KABA, *Les droits de l'homme au Sénégal*, *op. cit.,* p. 80.

[1045] L. OUEDRAOGO cité par A. FALL, *Les élections présidentielles 2007 au Sénégal, op. cit.,* p. 141.

Plus récemment, l'utilisation du bulletin unique au n'a encore été que l'affaire exclusive de la classe politique sénégalaise. Le consensus de la Commission technique de Revue du Code électoral a été brisé par les réticences exprimées par le président de la République et le Premier Ministre, son Directeur de Campagne[1046]. Pourtant, à l'occasion de l'examen du projet de budget 2012, du, le Ministre en charge des Elections a signalé que l'utilisation du bulletin unique a été débattue par les politiques lors de la revue du code électoral qui était une forte recommandation de l'audit international du fichier. Il a rassuré que du point de vue technique, il n'y a pas de difficultés d'organisation par rapport au bulletin unique ou aux bulletins multiples.

Néanmoins, le Ministre est d'avis que le bulletin unique offre des coûts d'édition moindres. Cependant, pour lui, le choix relève éminemment de l'appréciation des acteurs politiques[1047].

De même, le cadre juridique des élections au Bénin est caractérisé par une multitude de lois votées, amendées et revues la veille d'un cycle électoral. La mise en œuvre de ces lois est souvent soumise à des exceptions qui, en plus de les rendre vulnérables à la manipulation politique, fait rarement l'objet d'un consensus au niveau des acteurs politiques. Ce sont simplement des acteurs politiques qui, en tant que cercle restreint d'intérêts partisans, parviennent à imposer leurs choix aux citoyens.

Ces derniers sont de fait écartés des choix majeurs au profit des plénipotentiaires des partis politiques. Au nom d'un consensus *politisé,* il est probable d'entraîner une transfiguration de la volonté souveraine du peuple. Le destin d'un Etat peut être suspendu à une réalité transactionnelle et contingente.

C'est comme si un simple consensus attaché à la qualité de politicien suffit à justifier l'adoption de certaines règles du jeu électoral. De même, il faut regretter que le juge constitutionnel béninois soit facilement emporté par la commodité de pensée.

[1046] Lire l'entretien accordé par le Président du Comité de veille de la revue du fichier électoral, Mazide Ndiaye à, L. MANE « Comment Wade et Souleymane Ndéné ont cassé le consensus sur le bulletin unique », *L'Observateur*, n° 2444, du 15 novembre 2011, p. 6.

[1047] ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique*, en sa séance du vendredi 04 novembre 2011, p. 128.

Au lieu d'analyser le risque de transformer les *conventions politiques* en normes juridiques, il se contente de verser dans des problématiques conceptuelles favorables au forfait. Sans doute, rappelle-t-il allègrement que *« le consensus, principe à valeur constitutionnelle, tel qu'affirmé par la Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006 de la Haute Juridiction de céans, préoccupe légitimement tous les acteurs de la vie sociale ; que le consensus, loin de signifier l'unanimisme, est d'abord un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; qu'il permet sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes »*[1048].

En tout état de cause, les modifications substantielles des règles électorales auraient dû servir de temps fort pour restituer aux citoyens la plénitude de leur pouvoir originaire.

[1048] Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

Chapitre 2. La démocratisation des institutions représentatives

Il résulte de l'analyse faite par Guy Harmet que *« l'histoire électorale ne se résume donc pas à celle d'un cheminement vers l'extension du suffrage et le renforcement de la capacité des votants de participer à la définition de la forme de leur société, de leur mode de gouvernement, ou plus simplement de choisir leurs dirigeants et d'influer sur leurs décisions. […] En définitive et bien que la majorité des Etats anciens ou nouveaux existant de par le monde soient entrés dans l'ère électorale, la plupart d'entre eux relèvent plus de la perspective offerte par les scrutins sans choix et sans alternative convaincante – et aussi sans conséquence obligatoire pour les gouvernants – que de celle applicable aux élections véritablement disputées et pourvues d'enjeu pour l'électeur. »*[1049].

Mais, comment s'apprécie ce scepticisme au terme de deux décennies d'expériences électorales dans le contexte du renouveau démocratique des Etats de l'Afrique subsaharienne ?

Même si les systèmes électoraux sont encore viciés par certains manquements, il ne faudrait pas être amené à occulter les transformations politiques entraînées par l'évolution positive du droit électoral.

Le ''génie'' politique des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone est en voie de surprendre une bonne partie de la doctrine. Le processus d'institutionnalisation des élections disputées tempère les inquiétudes exprimées par André Cabanis et Michel Louis Martin qui écrivent, aux lendemains du déclic des transitions démocratiques, que *« toute transition démocratique demeura toujours plus précaire à gérer ; c'est le pari que semblent pourtant vouloir tenter aujourd'hui des pays comme le Bénin »*[1050].

[1049] G. HARMET, « Les élections sans choix » *RFSP*, février 1977, pp. 30-31.
[1050] A. CABANIS, M. L. MARTIN, « Note sur la Constitution béninoise du 2 décembre 1990 », *op. cit.*, p. 29.

Les résultats des premiers scrutins organisés aux lendemains du renouveau démocratique participeraient à renforcer la conviction de la gestation d'une aube politique stabilisée par l'élection populaire des organes représentatifs[1051]. Cette tendance s'est confirmée avec les élections postérieures.

L'évolution peut être cernée à travers une réalité ambivalente pouvant être analysée en termes d'ouverture démocratique des institutions représentatives (section 1) et d'avatars du jeu électoral (section 2).

Section 1. L'ouverture démocratique des institutions représentatives

Après une expérience postcoloniale tumultueuse, les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone subissent encore la loi des transformations politiques conformément à l'hypothèse d'apparition d'une certaine réalité de la représentation au carrefour des rapports entre la démocratie et l'expression du suffrage. La réalité actuelle des institutions représentatives est entrain de modifier fondamentalement le paysage politique.

A l'analyse, il s'agit d'expliquer les avancées pouvant justifier la condamnation progressive de la fatalité historique.

De plus en plus, on assiste en effet à une *alternance politique*. Cela pourrait signifier que les régimes politiques des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone ont tendance à se départir des procédés de la *succession*.

[1051] Le régime représentatif est tenu par la volonté de la nation. Il implique l'élection des représentants qui siègent traditionnellement dans un parlement considéré comme l'incarnation de la souveraineté. La fonction de représentation tient à ce que, à partir de la fin du XVIIIe siècle et dans presque tous les régimes dits représentatifs, les assemblées parlementaires étaient les seuls organes pouvant être mandatés par la nation parce que procédant de l'élection. Cette fonction exclusive de représentation de la population, qui a pris tout son sens avec l'avènement de la démocratie, est très importante car elle fonde la prééminence non pas tant institutionnelle ou politique que philosophique et morale qui a été longtemps concédée aux assemblées par rapport à ces organes « commis » - dans la terminologie des Lumières – qu'étaient les organes exécutifs. Par ailleurs, avec l'extension des régimes républicains mettant fin à l'exception constituée par des Etats-Unis, le Président de la République élu au suffrage universel acquiert le statut de représentant du peuple investi par l'expression souveraine des citoyens. Voir P. PACTET, *Institutions politiques et Droit constitutionnels*, Paris, Armand Colin, 19e édition, 2000, p. 118

Comme le définit très justement El Hadj Mbodj, *« l'alternance relève du domaine de la dévolution du pouvoir à l'intérieur d'un régime constitutionnel donné. Elle est le résultat de l'arbitrage opéré par l'opinion publique entre les différentes forces impliquées dans la conquête du pouvoir par la voie électorale. L'alternance est une forme de succession, mais elle relève plus de la dévolution que la transmission du pouvoir. De surcroît, elle est inconcevable dans un régime monopartisan alors que la succession pourrait être une technique de conservation d'un régime d'essence néo-patrimoniale. »*[1052].

Sans doute en prenant pour repère les élections fondatrices, c'est-à-dire celles organisées aux lendemains du renouveau démocratique, convient-il de constater la démocratisation des institutions politiques par la voie des processus électoraux.

A ce propos, il sera mis en avant la démocratisation du pouvoir politique (paragraphe 1) et l'élargissement de la représentation parlementaire (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La démocratisation du pouvoir exécutif

L'une des conséquences majeures du renouveau électoral est l'avènement de l'alternance au niveau du pouvoir exécutif. Mais, il convient de se rappeler que la condition de cette institution a longtemps été minée par l'extinction des droits et libertés électoraux durant les décennies de règne chaotique des *pères fondateurs* des ''Etats'' d'Afrique subsaharienne francophone.

Par le vote, il est désormais rendu possible la succession au pouvoir sur la base de règles démocratiques de désignation du Chef de l'Etat. Le processus a été souvent long et parfois douloureux, mais les élections ont permis d'amorcer une démocratisation des institutions représentatives.

[1052] E. H. MBDOJ, *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain. Analyse juridique et impact politique, op. cit.,* pp. 10-11.

C'est d'ailleurs fort de ce constat que Koffi Annan est fondé à dire que *« il y a aujourd'hui en Afrique plus de gouvernements démocratiquement élus que jamais auparavant. Ces dernières années, dans plusieurs pays d'Afrique, de nouveaux gouvernements sont venus au pouvoir à la faveur d'élections multipartites. Les électeurs ont voté en grand nombre, traduisant ainsi la volonté d'exercer leurs droits civiques »*[1053].

Dans ce point, il sera étudié le scénario des arrangements politiques (A) et l'alternance démocratique au pouvoir (B).

A. Le scénario des arrangements politiques

Les péripéties des transitions démocratiques expliquent certains greffes politiques (majorité/opposition) au sein de l'appareil gouvernemental. Vers la fin des années 80, la faiblesse des légitimités tirées des élections s'était révélée inopérante pour gouverner sereinement. C'est cela qui expliquerait la tendance consistant, pour le parti vainqueur à intégrer, au moyen de combinaisons politiquement savantes, des membres de partis perdants. A ce propos, Ismaïla Madior Fall fait remarquer : *« L'ère démocratique a révélé l'existence de deux formes de combinaisons gouvernementales qui ont entamé la capacité du Président à choisir ''ses'' hommes et femmes du gouvernement. Il s'agit des ''gouvernements de majorité présidentielle élargie'' et des gouvernements de coalition dominés par la majorité présidentielle. »*[1054]. Appelé *« entrisme »*, ou *« Gouvernement de majorité présidentielle élargie »*, ou encore *« Gouvernement d'union nationale »*, le procédé s'analyse comme une recette politique pour masquer les revendications de l'opposition. Il consiste généralement pour le parti au pouvoir - déclaré vainqueur d'une élection contestée – de canaliser la colère des leaders de l'opposition en les associant à la gestion des portefeuilles gouvernementaux.

[1053] Propos prononcés lors du IIIème sommet de l'Union africaine cités par F. KPATINDE, « Koffi Annan dans le texte», *Jeune Afrique / L'intelligent*, n° 2270, du 11 au 17 juillet 2004, p. 9.
[1054] I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique …, op. cit.,* p. 142.

En rapport avec la stratégie d'apaisement, El Hadji Omar Diop note que *« le Gouvernement de majorité présidentielle élargie se justifie dès lors que la majorité présidentielle issue du processus électoral éprouve du mal sous les contraintes de l'environnement politique aussi bien à constituer seule le Gouvernement qu'à gouverner seule »*[1055]. Ce que semble partager Alioune Badara Diop qui fait remarquer que pour dissimuler la crise de légitimation de son pouvoir, Abdou Diouf *« a eu l'intelligence – même s'il avait une part de contrainte dans cette option - en instituant le ''gouvernement de majorité présidentielle élargie » en 1991, de désamorcer les effets corrosifs de la conjoncture critique, rétablissant ainsi, malgré le contentieux électoral pendant, la normalité apparente et la légitimité des rapports de force politiques »*[1056]. En regard de cela, on peut particulièrement songer à l'entrée au Gouvernement du Sénégal, comme *« ministre d'Etat sans portefeuille »*, de l'opposant Abdoulaye Wade en avril 1991, après une assez longue période de crise consécutive aux violences postélectorales de 1988. Il en démissionne avant la présidentielle de 1993. Puis, il réintègre le Gouvernement en février 1995 et en ressort avant les législatives de 1998. En se référant aux travaux de Momar-Coumba Diop et Mamadou Diouf, Michel Ben Arrous fait coïncider l'entrée de Me Wade au Gouvernement à une phase de *« décompression politique »* [1057] engagée par le Président Abdou Diouf et son parti (PS).

Même si le parallélisme n'est pas parfait avec les autres cas, la fonction de membre du Gouvernement dénote purement une opération de troc ou de rétribution politique.

La pratique béninoise révèle une curiosité institutionnelle avec la nomination d'Adrien Houngbedji comme *« Premier ministre »*, en guise de compensation à son soutien au second tour de l'élection qui a opposé Mathieu Kérékou à Nicéphore Soglo. Pourtant, ce poste était étranger à la nomenclature gouvernementale sous la présidence de Soglo (1991-1996).

[1055] E. H. O. DIOP, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire. Recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Paris, Publibook, 2006, p. 331.
[1056] A. B. DIOP, *Le Sénégal, une démocratie du phénix, op. cit.*, p. 315.
[1057] M. B. ARROUS, *Coalition, dispersion. Un moment démocratique en Afrique de l'Ouest « francophone », 1988-1996*, Dakar, CODESRIA, 2003, p. 23.

En l'absence de fondement juridique à l'institution d'un premier ministre dans le régime présidentiel, ce poste a été supprimé avec le départ de son seul titulaire en 2001. Selon Alioune Sall juge, cette greffe maladroite renseigne suffisamment sur le poids des *« servitudes des alliances électorales »*[1058]. Dans la même logique, l'attribution des prestiges de *« ministre d'Etat »* à Bruno Amoussou intervient en 2001. Les mêmes causes au Bénin produisant les mêmes effets au Sénégal, Moustapha Niasse de l'Alliance des forces de Progrès (AFP) est porté au poste de Premier ministre pour avoir appelé au report de ses voix du premier au profit du candidat Abdoulaye Wade du Parti démocratique sénégalais, autrement dit toujours en considération du poids des alliances électorales. Quoi qu'il en soit, de tels *modus vivendi* contrastent à bien des égards avec la logique d'un système de légitimation fondé sur le principe de la majorité active des urnes.

B. L'alternance démocratique au pouvoir exécutif

Le multipartisme a entraîné des changements démocratiques dans le sens tant souhaité. En plus de l'affirmation de principes démocratiques, le nouveau système politique est caractérisé par l'émergence d'institutions constitutionnelles en *rébellion contre l'ordre patrimonial*[1059]. D'ailleurs, la quête de l'alternance démocratique a animé pendant longtemps le débat juridico-politique dans le seul dessein de briser le cercle vicieux du pouvoir autoritaire. Dans le manifeste du Centre d'Etude sur la Démocratie dans les pays du Tiers-monde, créé il y a quelques années par Jacques Mariel Nzouankeu, l'existence de plusieurs partis politiques, la liberté de la presse et de l'information, l'indépendance de la magistrature, l'organisation d'élections libres et régulières et l'alternance y sont définies comme les principes cardinaux du système démocratique[1060].

[1058] A. SALL, « Processus démocratiques et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : Essai de Bilan », *Nouvelles Annales africaines*, 2008/2, p. 228.
[1059] A. S. MESCHERIAKOFF cité par Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin …, op. cit.*, p. 15.
[1060] Voir D. SY, « Bilan de la démocratie sénégalaise », *in* Présence chrétienne, *Bilan de la démocratie sénégalaise à l'orée du Troisième millénaire*, Dakar, p. 53.

Dans les mêmes dispositions d'esprit, Abdoulaye Wade s'est employé à diffuser l'idée selon laquelle *« un multipartisme qui jugule l'opposition et refuse l'alternance n'est que supercherie qui ne vaut pas mieux que certains régimes à parti unique »*[1061].

Au Bénin, dix personnes se sont succédé dans les fonctions de président de la République au moyen de putschs, de démissions ou de destitution dans la période de 1960 à 1990[1062]. La fin du cycle infernal annoncé par l'échec de Mathieu Kérékou aux élections de mars 1991 fonde en même temps les prémices de l'émergence d'institutions représentatives démocratiques. Par des élections régulières, Nicéphore Soglo (avril 1991 - avril 1996), Mathieu Kérékou (avril 1996- avril 2001) ont accédé au pouvoir dans les formes démocratiques[1063]. Dans son étude sur le *pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain*, Ismaïla Madior Fall écrit : *« Lors de la première élection présidentielle vécue par le Bénin démocratique en 1991, la règle des deux tours fut mise en œuvre. Le premier tour organisé le 10 mars enregistre la participation de 14 candidats. Au second tour (24 mars), Nicéphore Soglo est élu avec 67,33% des suffrages exprimés contre Mathieu Kérékou qui obtient 32,27%. La seconde élection présidentielle qui eut lieu dans le courant de mars 1996 voit M. Kérékou et N. Soglo devancer les autres au premier tour : ils obtiennent respectivement 33,94% et 35,69%. Au second tour, c'est M. Kérékou qui devait cette fois-ci l'emporter : il est élu avec 52,39%. De même, lors de l'élection présidentielle de mars 2001, le Président Kérékou ne put être réélu qu'à l'issue du second tour. »*[1064].

[1061] A. WADE, *Un destin pour l'Afrique*, Paris, Karthala, 1989, p. 31.

[1062] Hubert Maga, décembre 1960 - octobre 1963 (2 ans 10 mois), putsch ; Christophe Soglo, octobre 1963 - janvier 1964 (4 mois), élections présidentielle et législatives du 19 janvier 1964 ; Marcellin Sourou-Migan Apithy, janvier 1964 - décembre 1965 (1 an), démission ; Congacou Tahirou, décembre 1965 - 22 décembre 1965 (22 jours), putsch ; Christophe Soglo, 1er décembre 1965 - décembre 1967 (2 ans), putsch ; Maurice Kouandete, 18 décembre 1967 - 21 décembre 1967 (4 jours), destitution ; Alphonse Alley, décembre 1967 - juillet 1968 (8 mois), destitution, Emile Derlin Zinsou, juillet 1968 - décembre 1969, (1 an 6 mois), Putsch, Paul Emile de Souza, décembre 1969 - mai 1970 (6 mois), destitution et création d'un Conseil présidentiel composé de H. Maga, J. T. Ahomadegbé, et M. S. M. Apithy, putsch, mai 1970 - octobre 1972 (2 ans 6 mois), putsch ; Mathieu Kérékou, octobre 1972 - avril 1991 (18 ans 3 mois), échec aux élections. Fondation Konrad Adenauer, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 …, op. cit.*, p. 63.

[1063] Pour un exposé plus exhaustif des différents arguments, lire *L'Autre quotidien*, n° 1628, du 28 mars 2011, pp. 5-10 ; l'opinion du Dè Sodji Abée, « Présidentielle de mars 2011 : le Bénin humilié », *La Tribune de la Capitale*, n° 1550, du 29 mars 2011, p. 6 ; Ph. PERDRIX, « Boni Yayi par K.O. », *Jeune Afrique*, n° 2620, du 27 mars – 2 avril 2011, pp. 24-26.

[1064] I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique …, op. cit.*, p. 75.

Par l'élection présidentielle de 1996, le laboratoire démocratique béninois a encore mis au point une découverte potentiellement efficace contre le doute sur la capacité des Etats africains à réaliser l'alternance politique. Ce qui fait écrire à Emmanuel Vidjinnagni Adjovi les propos suivants : *« Au Bénin, un scrutin présidentiel s'est déroulé dans des conditions exemplaires. Mieux, cette élection à suspense (sans doute l'une des toutes premières dans l'histoire de l'Afrique où le résultat n'était pas connu d'avance) a abouti à la défaite du candidat sortant, faisant mentir l'adage selon lequel, en Afrique, ''celui qui organise une élection la gagne ». Le libre choix par le vote et l'alternance par les urnes serait donc possible sur ce continent, où le principal moyen d'alternance, jusqu'alors, était le coup de force militaire. »*[1065].

Puis, Yayi Boni est élu en avril 2006 avant d'être réélu en 2011 pour un deuxième mandat.

Toutefois, ces différentes élections béninoises ne sont pas exemptes de contestation. C'est notamment le cas lors de l'élection présidentielle de 2011.

Face aux conditions jugées chaotiques dans lesquelles le premier tour a été organisé avec une liste électorale permanente informatisée contestée, que la CENA n'a pu mettre à disposition avant le début des opérations, ainsi que la liste des bureaux de vote, l'Alliance ABT dont le Président Abdoulaye Bio Tchané a pris la tête d'un Front républicain des Candidats (9 candidats sur 14) pour la sauvegarde de la démocratie, a introduit un recours détaillé, pièces à l'appui, sur les irrégularités relevées par acte d'huissier, pendant le scrutin du 13 mars 2011. En même temps, Me Adrien Houngbédji a introduit un recours en annulation totale ou partielle du premier tour du scrutin présidentiel avec des preuves détaillées. A l'issue du scrutin, le Chef de l'Etat a été déclaré vainqueur par la CENA, puis par la Cour constitutionnelle, le 20 mars pour avoir remporté 53% des voix, contre 36% pour son principal adversaire, Me Adrien Houngbédji, candidat de l'Union fait la Nation (UN) ; quant à l'indépendant Abdoulaye Bio-Tchané, il comptabilise 6,1% des suffrages.

[1065] E. V. ADJOVI, *Une élection libre en Afrique. La présidentielle du Bénin (1996)*, Paris, Karthala, 1998, p. 13.

Au Mali, la première élection démocratique se joue en deux tours successivement organisés le 12 et 26 avril 1992 avec, au second tour la victoire d'Alpha Oumar Konaté qui recueille 69,03% des suffrages exprimés contre 30,97% à Théoulé Konaté. Aux élections suivantes, Amadou Toumani Touré donne tout son sens à la vertu constitutionnelle de la limitation du nombre de mandats présidentiels en s'abstenant d'éprouver le peuple pour troisième mandat[1066].

La belle démonstration de l'alternance politique vient du Sénégal où une opposition historique succède, par une élection authentique, à un parti au pouvoir depuis l'indépendance[1067]. Toutefois, dans son analyse des caractéristiques de l'évolution du corps électoral sénégalais, Abdou Aziz Diouf affirme qu'il serait simpliste de vouloir trouver les causes de l'alternance à travers les seules élections de 2000. Il suggère de remonter un peu plus loin dans le temps pour déceler les signaux qui l'annonçaient au cours des précédents régimes. A regarder de près l'évolution du seuil de la majorité, on peut situer les moments de rupture avec les scores plébiscitaires. En février 1983, Abdou Diouf, candidat du Parti socialiste (fondé par son prédécesseur) est élu tout naturellement, avec 83,55% des voix au premier tour de scrutin. Avec le statut quo, ni le code électoral ni les modalités d'organisation des élections ont été améliorés ; le Président Abdou Diouf est réélu au premier tour de scrutin avec 73% des voix.

A partir de ce moment, les prémices de l'alternance prennent forme ; l'élection présidentielle de 1993 infléchit les performances du Président Abdou Diouf qui n'est réélu pour un troisième mandat qu'avec 58,4l %[1068].

[1066] A la veille des élections du 29 avril 2012, une junte militaire dirigée par un officier subalterne, le capitaine Amadou Sanogo, s'empare du pouvoir en guise de dénonciation du « *laxisme* » dans la lutte contre la rébellion touareg très active dans le Nord du pays. Ces agissements, qui constituent un temps d'arrêt dans la marche démocratique, sont vite condamnés par la communauté internationale. Sous la houlette de la CEDEAO, les putschistes sont mis en demeure d'engager des consultations pour la mise en place d'organes de transition, afin d'organiser des élections auxquelles la junte ne participera pas.

[1067] Voir parmi une littérature abondante : L. CISSE, *Carnets secrets d'une alternance … op.cit.*, pp. 85-108 ; S. M. SY, « L'alternance politique au Sénégal », *in Mélanges en l'honneur de Dmittri Georges Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 593-609 ; M. NIANG, *Me Wade et le rêve brisé du Sopi »*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 149-210 ; M. DIA, *Radioscopie d'une alternance avortée*, Paris, L'Harmattan, 2005, 238 p.

[1068] Voir IPAO, *Médias et élections au Sénégal …, op.cit.*, pp. 111-119.

Les trois élections organisées entre 1988 à 1998 témoignent de l'évolution de l'électorat en nombre et dans son comportement. D'abord, c'est la faiblesse du poids de l'électorat rural, jadis fief du parti au pouvoir. Ensuite, il y a évidement le fait que les centres urbains, milieux des intellectuels qui sont essentiellement dans l'opposition ou pas du côté du pouvoir sont devenus des *''poids lourds électoraux''*. Enfin, il s'y ajoute que les aspirations de l'électorat féminin massif ne sont pas trop prises en charge[1069].

Dans le prolongement de ces idées, Babaly Sall lie *la fin de l'hégémonie du parti socialiste* à l'effondrement continu du vote PS, à la déliquescence des réseaux de soutien et à la déstructuration interne du parti socialiste (scissions)[1070]. En outre, la formation des coalitions a été une stratégie efficace pour l'opposition. Tout a bien commencé avec les coalitions préélectorales. Les partis se réclamant de la gauche (LD/MPT, PIT, AJ/PADS, MSU), obnubilés par la question de la candidature unique de l'opposition, se sont réunis autour d'une structure dénommée CA 2000 (Coalition pour l'Alternance en 2000). Un autre pôle animé par Talla Sylla, Famara Keïta, Marième Wane et Madior Diouf porte la cause de Moustapha Niasse de l'AFP. Les dissidents du PDS et quelques autres partis comme le PAI de Majmouth Diop se sont regroupés pour soutenir le candidat Abdou Diouf. Le scénario adopté au second tour est conforme à la même logique. Bonifiée par le troisième infortuné du premier tour, la CA 2000 se transforme en Front pour l'Alternance (FAL.) composé en plus de nouveaux arrivants comme la CDP du Professeur Iba Der Thiam, les candidats indépendants comme Ousseynou Fall, Mademba Sock. Seul Djibo Kâ répond sans succès à l'appel du candidat Abdou Diouf. Les premiers rôles sont sans doute joués par le candidat Moustapha Niasse qui a reporté ses 17% obtenus au premier tour.

Il faut retenir de cette leçon d'alternance politique que *« les partis d'opposition pour une première fois que la coalition qui crée les conditions de la bipolarisation est la meilleure solution pour l'alternance dans un système multipartisan où il existe un parti dominant »*[1071].

[1069] A. D. DIOUF, « Corps électoral : évolution et caractéristiques » …, *op. cit.,* Tableaux annexes 1 et 2.
[1070] B. SALL, « De la fin de l'hégémonie du parti socialiste », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, pp. 2-11.
[1071] D. SIDIBE, *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 91.

C'est en effet par le jeu des coalitions que les électeurs sénégalais ont logiquement entraîné la réalisation du « *transfert ordonné »*[1072] du pouvoir entre Abdou Diouf et Abdoulaye Wade en mars 2000. Ce qui est la conséquence d'une bipolarisation offrant un choix tranché faisant du pouvoir un enjeu limité à deux favoris[1073]. Il est mis ainsi un terme à la longévité de règne du Parti socialiste au Sénégal.

Dans un continent où les chefs d'Etat s'appliquent, dans l'écrasante majorité des cas, à cultiver *« la personnalisation très poussée du jeu politique »*[1074], c'est bien heureux, que, en analyste avisé de la brillante expérience d'alternance sénégalaise, Ameth Ndiaye expose la thèse d'*« une consécration du procédé électoral comme moyen pacifique de transmission du pouvoir politique »*[1075].

Que dire également de l'élection présidentielle de 2012 ! Douze ans après l'alternance, les citoyens sénégalais révèlent à la face du monde la maturité démocratique dans leur pays. Ils ont, par la grâce des urnes, sanctionné l'obstination du Président sortant, Me Abdoulaye Wade, à briguer un troisième mandat. L'absence d'une majorité absolue au premier tour[1076] contraint ce dernier à subir l'épreuve périlleuse du second tour à l'issue duquel le candidat Macky Sall, soutenu par les douze autres candidats malheureux de l'opposition, obtient un score plébiscitaire.

Le Conseil constitutionnel le proclame élu président de la République du Sénégal, avec 1 909 244 voix soit 65,8 0% contre 992 556 voix soit 34,20 % pour le président sortant.

[1072] M-C DIOP, « Le Sénégal à la croisée des chemins », *in* Politique africaine, *Partis politiques d'Afrique : retours sur un objet délaissé*, Karthala, n° 104, décembre 2006, p. 103.
[1073] Voir P. AVRIL, O. DUHAMEL, « Pourquoi l'alternance », *Pouvoirs*, Nouvelle édition, 1981, p. 7.
[1074] V. FOUCHER, « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 127-138.
[1075] A. NDIAYE, *La nouvelle juridiction constitutionnelle en Afrique noire francophone et la construction de l'état de droit. Exemples du Gabon et du Sénégal*, Thèse de Doctorat, Montpellier 1, 2003, p. 378.
[1076] Voir décision concernant les affaires n° 17/E/2012 et n° 18/E/2012 du 06 mars 2012 aux termes de laquelle, le juge constitutionnel décide : *« Le candidat Abdoulaye Wade et le candidat Macky Sall arrivés en tête au premier tour, sont admis à se présenter au second tour admis à se présenter au second conformément à l'article 33 de la Constitution »*. Voir *Le Soleil*, du 7 mars 2012.

Le caractère incontestable de l'élection – indice du degré élevé de perfection du dispositif organisationnel - est mis en relief par le juge qui note : D'une part, *« le Conseil constitutionnel n'a été saisi d'aucune contestation dans le délai prévu par l'article 35 de la Constitution »* et, d'autre part, *« aucune correction n'est apparue nécessaire sur les suffrages valablement exprimés »*[1077].

Même si au cours de la campagne électorale, une violence inouïe (une dizaine de morts) est venue à bout de la détermination des citoyens qui manifestaient contre la candidature du Président Wade, le modèle de démocratie sénégalaise a encore fait preuve de vitalité.

Par la réédition de l'exploit historique de 2000, les Sénégalais confirment, lors des consultations électorales des 26 février et 25 mars 2012, leur attachement viscéral à la dévolution électorale du pouvoir.

Généralement, en lieu et place des successions, de véritables alternances partisanes ont lieu au Bénin, au Mali et au Sénégal. Sans doute, la confirmation du saut qualitatif découle-t-il de l'assimilation du souci de modération du pouvoir de commandement ; les citoyens s'accommodent progressivement à l'alternance politique au niveau du pouvoir exécutif.

Par ailleurs, le contexte de renouveau démocratique dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone est caractérisé aussi par une représentation parlementaire multipartisane.

Paragraphe 2. La représentation parlementaire multipartisane

La démocratie représentative fait du parlement le canal institutionnel privilégié d'expression de la souveraineté nationale.

[1077] Décision concernant affaire n° 19/E/2012, du 30 mars 2012, publiée dans *Le Soleil*, n° 12555 du 31 mars et 1er avril 2012, p. 2.

Dans le cadre de l'analyse du processus d'émergence du droit électoral, il n'est pas alors sans intérêt d'appréhender l'effet des élections démocratiques sous l'angle de la représentation parlementaire tant au plan numérique que fonctionnelle. Selon Kossi Somali, il y a une *« recomposition politique des nouveaux parlements »*[1078].

En l'espèce, il s'agira d'examiner la question de la représentation multipartisane sous l'angle de la démonopolisation de la majorité parlementaire (A) et de l'expression de la démocratie parlementaire (B).

A. La démonopolisation de la majorité parlementaire

L'élection est une technique dont on ne saurait attribuer une quelconque valeur mythique. Il faudrait plutôt qu'elle puisse induire une représentation conforme aux choix des électeurs. Particulièrement, les élections législatives ont pour rôle d'assurer une représentation des citoyens dans les assemblées. En tant qu'institution politique, le mode de scrutin détermine la stratégie des partis politiques et impacte parfois sur le choix des électeurs. Autrement dit, « *les modes de scrutin ne se contentent pas de traduire les voix en sièges. Du fait qu'ils constituent une des règles du jeu politique, ils participent à l'organisation de l'activité politique, notamment en influençant la stratégie des acteurs politiques et peut-être même le vote des électeurs* »[1079], affirme Pierre Martin. Il en résulte l'intérêt à asseoir un système assurant à la fois une certaine pluralité dans la représentation et favorisant une certaine efficacité dans le calcul politique.

Parfois, l'élection ne constitue pas un indice suffisant pour attester du caractère démocratique du régime en place[1080].

[1078] Voir K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse, Université de Lille 2-Droit et Santé, 2008, pp. 42-55.
[1079] P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, EJA, 2e édition, 1997, p. 6.
[1080] B. PAUVERT, *Elections et modes de scrutin*, Paris, L'Harmattan, 2e édition, 2006, p. 11.

Il en était ainsi dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone pendant les temps glorieux du parti unique et plus récemment du parti dominant. Dans ce dernier cas, plusieurs partis politiques s'affrontent aux élections. Celles-ci sont compétitives mais généralement le parti au pouvoir détient à lui seul une majorité confortable de sièges parlementaires. Par conséquent, même s'il doit néanmoins affronter les critiques de l'opposition, il ne saurait rencontrer d'obstacles politiques majeurs. En l'absence d'un modèle unique de parti dominant, il y a lieu de situer les traits communs à l'intersection du pluralisme formel et de la faible compétitivité des partis d'opposition.

Ce qui fait écrire à Gabriel d'Arboussier, relativement au contexte sénégalais, que *« nous distinguons nettement du parti unique, représentant l'idéologie et les intérêts d'une classe déterminée qui s'impose aux autres sans partage, le parti dominant représentant la majorité ou la quasi-unanimité du pays, mais admettant l'existence d'autres idéologies et des partis d'opposition dont notre Constitution assure le respect des droits »*[1081].

Depuis les transitions démocratiques, les choix portent sur l'exercice intégral de toutes les libertés politiques. Avec la consécration de normes électorales démocratiques, le nombre de partis politiques représentés dans les parlements a sensiblement connu une évolution favorable. La mise en place des nouvelles institutions s'accompagne d'une recomposition de la représentation parlementaire dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Consécutivement à la *dé-légitimation* des barons politiques, il est mis un terme à l'impérialisme des parlements monopartisans.

A propos des élections législatives du 17 février 1991 au Bénin par exemple, il est fait état d'une réelle dispersion des voix au niveau de l'Assemblée nationale. Sur douze (12) listes électorales, aucune n'est arrivée à conquérir même le cinquième des sièges. Plus exactement, vingt-et-un (21) partis sont représentés au Parlement.

[1081] Cité par M-P, LEROY, *Les régimes politiques du tiers-monde*, Paris, L.G.D.J, 1977, pp. 319-320.

Il en résulte une représentation parlementaire « *émiettée, inconsistante* »[1082], selon une qualification forgée par Philippe Noudjenoume. La situation du Sénégal reste néanmoins préoccupante si l'on sait que le système électoral en vigueur pour l'élection des députés encourage l'existence d'une ultra majorité parlementaire au profit du parti gouvernant. Pour ce cas, Ismaïla Madior Fall pense : *« Bien que mixte dans son principe, le mode de scrutin est plutôt un ''scrutin mixte à finalité majoritaire'' voire ultra-majoritaire parce qu'il accorde la primauté à la majorité dans la répartition des sièges. Ce qui justifie sa perfectibilité au regard de la justice électorale et de l'équilibre démocratique car à l'issue des élections, l'obtention de moins ou un peu plus de 50% des suffrages par le parti au pouvoir (ce fut le cas en 1998 et en 2001) lui permet de disposer d'une majorité parlementaire qualifiée suffisante pour réviser la Constitution. […] L'on sait que le mode de scrutin régissant les législatives ne reproduit pas fidèlement l'état des rapports de force politiques dans le pays. »*[1083].

Mais aussi, il y est marquant de constater la difficulté des partis à s'approprier *ut singuli* une majorité parlementaire significative. Ce qui change la donne électorale dans un environnement politique véritablement concurrentiel. Par contre, le système électoral en vigueur au Sénégal pour l'élection des députés fournit aussi un exemple intéressant pour la réflexion[1084]. Alliant un scrutin majoritaire à un tour dans le cadre départemental (90 députés) et un scrutin de liste proportionnel au niveau national (60 députés), ce mode de « *scrutin mixte à finalité majoritaire* »[1085] a pour préoccupation centrale la majorité dans la réparation des sièges.

Sans doute, peut-on amèrement constater que, en raison notamment de son rôle amplificateur de la majorité parlementaire, la réalisation d'une performance de moins de 50% des suffrages permet au parti au pouvoir de disposer d'une majorité parlementaire suffisante pour modifier à souhait les dispositions constitutionnelles ou organiques en matière électorale. C'est le cas en 1998 et 2001.

[1082] Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin. …, op. cit.*, p. 269.
[1083] I. M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal, op. cit.*, p. 49.
[1084] Voir I. M. FALL, « Les révisions constitutionnelles au Sénégal » …, *op. cit.*, p. 93.
[1085] S. DACKO, *Processus électoraux et transitions démocratiques en Afrique francophone …, op. cit.*, p. 160.

Aux élections législatives de 1998, le PS recueille 616 857 voix lui permettant de disposer des 93 sièges sur 140. En revanche, le PDS, en dépit de ses 470 270 voix (soit simplement un écart de 146 547 voix par rapport au PS), n'obtient que 23 sièges alors que le nombre de voix des dix-sept (17) autres listes dépasse largement les résultats du PS. En 2001, la coalition SOPI remporte plus des 3/5 des sièges (plus précisément 89 sièges sur 120) avec seulement moins de 50% des suffrages exprimés (931 617 voix des suffrages exprimés estimés à 1 878 846). Somme toute, l'épanouissement des partis politiques a ainsi permis de contrebalancer l'immensité des pouvoirs du président de la République dans les systèmes politiques et constitutionnels des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone africain. Avec la libération de l'offre politique, les partis politiques sont obligés de prendre conscience du caractère illusoire d'une quelconque velléité hégémonique. Pour plus d'efficacité dans l'environnement politique régulé par un système électoral concurrentiel, la démarche intelligente serait évidemment de coaliser les forces politiques afin d'entraîner un ralliement massif des électeurs accepté du moins dans ses grandes orientations.

.

B. L'expression de la démocratie parlementaire

L'ouverture démocratique de la représentation parlementaire s'est accompagnée d'une plus grande autonomie des élus. Depuis l'avènement du pluralisme politique, il est observé une plus grande indépendance des parlementaires vis-à-vis du pouvoir exécutif. Par exemple, naguère corsetés par la majesté de l'institution présidentielle, les députés béninois connaissent désormais une marge de liberté dans l'appréciation de leur fonction représentative. A en croire Frédéric Joël Aivo, *« l'observation du régime présidentiel béninois – régime conçu à la base pour supporter la suprématie d'un chef d'Etat capable de régner seul - autorise à soutenir sa probable mais conjoncturelle parlementarisation »*[1086].

[1086] F. J. AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 543.

Pour expliquer les facteurs de dérèglement de ce régime, des arguments sont recrutés au sein du système électoral. En dehors de l'outil partisan, il semble alors pertinent d'attribuer une puissance explicative au scrutin de liste proportionnel à la plus forte moyenne pour les élections législatives.

Des cas de conflits sont rapportés par Frédéric Joël Aivo dans son ouvrage précité pour illustrer la témérité voire la férocité des députés de l'opposition. L'auteur cite en premier lieu le refus de l'opposition parlementaire majoritaire d'adopter fin 1995, la loi de finances 1996 proposée par le Gouvernement. Celle-ci appliquait le troisième Programme d'Ajustement structurel (PAS III) et engageait la privatisation de la Société nationale de Commercialisation des Produits pétroliers (SONACOP). Le Budget général proposé par l'Exécutif a subi les assauts de l'opposition parlementaire qui l'ont complètement remanié. Au gré des amendements, les députés ont réorienté le projet de budget en fonction de leurs propres choix budgétaires. Face à cet abus de pouvoir, le Président Soglo était contraint à recourir aux pouvoirs exceptionnels pour mettre en vigueur par ordonnance une série de mesure dont la loi de finances de 1996.

Puis en 2008, des ordonnances sont prises en Conseil des Ministres pour la ratification des accords de prêt relatifs à la lutte contre l'érosion côtière et la modification du code des investissements. Pour ce cas, le président de la République se réfugie derrière l'argument relatif au fait que le Bénin ne peut se passer desdits accords de prêts devant être votés au plus tard le 31 juillet 2008.

Cette dissension des pouvoirs politiques fait suite à celle déjà vécue à propos du budget de 1994. Le Président Soglo a eu à recourir aux pouvoirs exceptionnels de l'article 68 de la Constitution[1087].

[1087] Pourtant, la pertinence ne semble pas si évidente car ledit article dispose *:« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, prend en Conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus. Il en informe la Nation par un message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire. ».*

Analysant cette situation, Etienne Simiclah écrit : *« (…) suite à la décision de la Cour constitutionnelle qui met fin à une bataille sur le budget 1994 entre le Président d'alors et l'Assemblée nationale, qui avait elle-même relevé le salaire des fonctionnaires, le Président d'alors, avait usé de ses pouvoirs d'exception en adoptant le budget par voie d'ordonnance. La Cour constitutionnelle avait à l'époque pris au mois d'octobre, une série de décisions : elle avait estimé, d'une part, que l'Assemblée nationale ne disposait pas du pouvoir de fixer le montant des salaires, mais, d'autre part, qu'elle n'a pas violé, en établissant le budget, les engagements internationaux du Bénin (Programme d'ajustement structurel). Le 6 février 2002, c'était le tour de son successeur, de ''goûter'' à la prise d'ordonnance. Les députés avaient en son temps rejeté le projet de budget 2002. »*[1088].

Mais encore, les périphéries de la création de la CENA - une première en Afrique subsaharienne francophone - figurent au chapitre des épisodes de tiraillements. L'institution électorale fut instituée contre la volonté du président Soglo qui a refusé de promulguer une loi régulièrement votée malgré la demande de seconde lecture. Cette loi fut l'œuvre du parti Notre Cause Commune (NCC) réputé être l'aile la plus radicale de l'opposition de la première législature de l'ère du renouveau démocratique[1089].

Egalement, le recours aux ordonnances a servi, par moments, de *sauf-conduit* au Président Yayi Boni pour contourner la turbulence des députés[1090].

Mais, l'idée d'une maturation démocratique véhiculée par certains analystes ne fait pas l'unanimité. C'est ainsi qu'Albert Bourgi voit à travers les conflits institutionnels et les tensions de la vie politique post-conférence nationale une sorte de *« guérilla parlementaire »*[1091]. A maintes reprises, les députés ont opposé une résistance à la volonté politique du locataire du Palais Marina.

[1088] E. SIMICLAH, « Le régime présidentiel béninois : nature et fonctionnement des institutions », *Nouvelles Annales africaines*, 2011/2, p. 199.
[1089] F. J. AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone …, op. cit.*, notes de bas de page n° 1611, p. 543.
[1090] Voir S. Bolle, « Le Bénin sous ordonnances », http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-21879121.html, consulté le 19 mars 2012.
[1091] A. BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *op. cit.*, p. 745.

En définitive, il est à conclure que l'institution parlementaire béninoise s'est éloignée du lot des « *parlements neutralisés* »[1092].

Au Mali, après l'adoption de la nouvelle Constitution en 1992, trois partis principaux à savoir l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA), issue du mouvement de contestation et dirigée par Alpha Oumar Konaré[1093], le Comité national pour la Renaissance démocratique et l'Union soudanaise - Rassemblement démocratique africain (US-RDA) fondée en 1946 et au pouvoir jusqu'au coup d'Etat de 1968, entrèrent en compétition.

La première Assemblée nationale multipartite du Mali (1992-1997) compte 116 députés venant de 11 formations politiques. Les élections législatives de 1992 donnèrent la majorité à l'ADEMA (73 sièges sur 115)[1094].

Par suite, sont organisées de secondes élections générales à la fin du premier quinquennat en 1997. Il va s'en suivre un tournant décisif dans le système multipartisan malien avec une reconfiguration de l'espace politique désormais occupé par deux pôles antagoniques : la Convergence nationale pour la Démocratie et le Progrès (CNDP), un regroupement de partis autour de l'ADEMA, et le Collectif des Partis politiques de l'Opposition (COPPO) [1095] ayant même boycotté les élections[1096].

[1092] A. BOURGI, *Ibid.*, p. 544.

[1093] C'est en tant que fondateur, dirigeant et animateur d'ONG que M. Alpha Oumar Konaré, devenu Chef de l'Etat, s'est fait connaître au Mali. Distribution de vivres jusque dans les villages les plus reculés à un moment où l'Etat n'arrivait plus à payer les fonctionnaires, programmes d'alphabétisation et de soutien à l'alphabétisation par la publication de journaux (*Jamana*) en français et en bambara (une des principales langues maliennes), projets d'assistance aux agriculteurs, gestion de coopératives de producteurs et de consommateurs, etc., toutes activités dont les structures se regroupent pratiquement en 1990 pour donner naissance au parti Adema qui n'a alors eu qu'à servir à faire élire leur animateur principal, M. Konaré. Voir J. B. M. KUASSI « Les difficultés de la démocratisation en Afrique » …, *op.cit.*, p. 309.

[1094] J. B M. KUASSI, *ibid. id*.

[1095] Voir I. NDIAYE, *Les élections 1997 au Mali …, op. cit.*, p. 14.

[1096] Par ailleurs, il existe à l'analyse trois générations de partis au sein de l'espace politique malien. Il s'agit des partis de la première génération issus du mouvement démocratique et de ceux ayant vu le jour juste après les événements de mars 1991 (RDP, PDJ, US-RDA, …), des partis de la deuxième génération ayant émergé entre 1993 et 1999 au moment de l'affirmation des scissions (BDIA/Faso Djigui, PRDDM, …) ; et des partis de la troisième génération apparus à partir de 2002. Sur l'avalanche des partis politiques maliens, les explications de Mouhamédoun Dicko sont édifiantes : *« La plupart des formations politiques ont vu le jour de façon précipitée. Parce qu'à la fin du régime de Moussa Traoré, les gens se sont retrouvés très rapidement, ils ont crée des partis. Même les partis qui se créent aujourd'hui, on ne tient pas compte des valeurs idéologiques et mêmes politiques. Souvent, les formations politiques se créent*

La configuration de la représentation parlementaire au Mali est un phénomène typique des nouvelles démocraties. Après une période de régime autoritaire, le paysage politique a soudainement enregistré un grand nombre de partis avec un électorat restreint. Comme prévu, la formule majoritaire à deux tours a permis un multipartisme modéré par la distribution peu proportionnelle des sièges par rapport aux voix obtenues. La grande majorité des voix se répartissent entre les grandes tendances politiques raisonnablement représentées au parlement. C'est ainsi que Shahenn Mozaffar écrit : *« Le système électoral malien a contribué à instaurer un certain équilibre entre la représentation et la gouvernance. Il a également créé une opposition parlementaire relativement viable. »*[1097].

Dans ce contexte, l'exercice collégial de l'autorité politique est en voie d'ordonner la gouvernance de la représentation parlementaire malienne. Se référant à la théorie attractive de Daniel-Louis Seiler, Virginie Baudais et Grégory Chauzal qualifient le système malien de *« multipartisme symétrique multipolarisé »*[1098]érigeant en mode de gouvernance politique le gouvernement de coalition, c'est-à-dire *« un système à plusieurs partis fondé sur l'absence – ou l'extrême rareté – des gouvernements majoritaires monopartisans et, par conséquent, la pluralité des partis représentés au gouvernement »*[1099].

---

autour d'une personne ou même d'un groupe de personnes en qui on a confiance. Ce qui fait que très rapidement, une fois qu'on est ensemble, on se rend compte qu'on n'a pas la même perception des choses ». Deuxièmement, je pense qu'il y a aussi le problème de leadership au sein des partis ; parce que tous ces partis sont dirigés généralement par des intellectuels qui n'ont pas été dans la plupart des cas des militants dans leur tendre jeunesse qui se trouvent cadre à la tête d'un parti. Troisièmement, il y a le fait qu'il y a une forme d'autoritarisme ; en effet, j'ai remarqué dans la plupart des partis, le chef de parti perçoit le parti dans sa seule façon de voir les choses… ». Au moment de l'interview, ce dernier occupait le poste de deuxième Vice-président du MIRIA ; par la suite, il était le cinquième vice-président de l'ADEMA/PASJ). Voir A. BAKHAYOKHO, *La sociologie électorale au Mali. Le jeu des opérateurs politiques et le comportement de l'électorat dans le District de Bamako. Cas de la Commune III*, Université de Bamako, Mémoire de Maîtrise Sociologie-Anthropologie, 2001-2002, p. 25.

[1097] Sh. MOZAFFAR, « Mali : Un scrutin majoritaire à deux tours en Afrique », *in* IDEA, *La conception des systèmes électoraux, op. cit.*, p. 47.

[1098] V. BAUDAIS, G. CHAUZAL, « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani Touré », *in Présence africaine*, « Partis politiques d'Afrique : retours sur un objet délaissé », Karthala, n° 104, décembre 2006, p. 64.

[1099] D-L SEILER, *Les partis politiques, op.cit.*, p. 205.

Au fait, la formation de coalitions et d'alliances[1100] devient une condition nécessaire pour gouverner. Ils en veulent pour preuve les différentes alliances nouées pour les élections législatives de 2002 : Alliance pour la République et la Démocratie (ARD) rassemblait 11 partis autour de l'ADEMA ; l'Alliance pour la Convergence et le Changement (ACC), qui soutenait la candidature d'ATT, regroupait 28 partis ; enfin la coalition Espoir 2002 rassemblait autour du RPM, 16 partis. Au demeurant, les auteurs signalent que toutes les alliances n'ont pas convenablement fonctionné car dans certaines circonscriptions, les partis d'une même alliance s'affrontaient au niveau local : au premier tour, sur 383 listes présentées seules 75 formalisaient les alliances et au second tour, sur 86 listes en compétition, 62 étaient constituées de manière autonome.

Bien vrai, de nombreuses difficultés subsistent[1101]. Mais, il faut relativiser certains jugements, du moins rapportés au contexte de certains Etats de l'Afrique subsaharienne francophone régulièrement abonnés aux joutes électorales depuis le processus démocratique amorcé au cours des années 90, comme c'est le cas notamment du Bénin, du Mali et du Sénégal. En font partie celles dégagées par Dodzi Kokoroko qui, pour résumer une de ses réflexions, estime en effet que *« un regard panoramique sur les élections en Afrique noire francophone révèle une dérive redoutable qui incontestablement réduit à néant les avancées du nouveau constitutionnalisme enclenché depuis les années 1990. Il reste à espérer qu'elle correspond aux choix électoraux d'un clan politique qui ne durera pas aussi longtemps que l'Empire romain ! En conséquence, il faut dénouer la malédiction semblant s'attacher aux élections qui veut qu'on les tripatouille en croyant les servir autant qu'on les sert en paraissant les trahir (les tueries ou les assassinats à grande échelle, dit-on, font, entre autres, la valeur des élections en Afrique noire francophone). Ce n'est peut-être qu'à ce prix que les transitions démocratiques ou politiques enclenchées depuis 1990 arriveront convenablement à leur terme. »*[1102].

[1100] Dans l'entendement de ces deux auteurs, *« l'alliance (association conjoncturelle de partis politiques) se présente sous la forme d'une structure souple, n'ayant pas forcément d'objectifs ou de stratégies communs »*. V. BAUDAIS, G. CHAUZAL, *Ibid. id.*

[1101] Voir Ch. CHAMPIN, Th. PERRET, « Elections en Afrique francophone, des progrès relatifs », *Revue internationale et stratégique*, Vol. 22, 1999, pp. 184-186.

[1102] D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p. 125.

De tels pays échappent également au constat de Jean-Rodrigue-Elisée Eyene Mba faisant état d'une Afrique qui offre des séries de pays dont le projet de démocratisation, synonyme de multipartisme et d'élection, a fini par dériver vers l'anarchie, le chaos et l'émergence des dictatures nouvelles[1103].

Nonobstant la persistance d'une certaine doctrine encore corrompue par les idées de l'afro-pessimisme, la tendance révèle des pratiques consolidantes de la démocratie pluraliste. A en croire Sémou Pathé Guèye, l'apparition d'assemblées nationales pluralistes est de toute évidence, à la faveur du processus de démocratisation, une tendance politique marquante de ces dernières années en Afrique. Pour démonter la réalité de ce phénomène, il écrit : *« Il s'agit incontestablement là, pour les peuples concernés, d'une importante conquête historique, enregistrée parfois au terme de plusieurs décennies de luttes politiques et de sacrifices de toutes sortes. C'est aussi, de façon incontestable pour quiconque se place dans la bonne perspective historique, un pas décisif et probablement irréversible dans la longue marche du continent vers un avenir plus conforme aux aspirations de ses populations à une vie humaine parce que placée sous le signe de la liberté, du mieux être économique, social et culturel et de la paix. »*[1104].

Section 2. Les avatars de la démocratisation du jeu électoral

Dans une démocratie, le suffrage universel donne pouvoir à la majorité sortie des urnes de prendre entièrement le contrôle des affaires de l'Etat dont la règlementation électorale. Mais, il arrive souvent que les processus électoraux soient entachés de vices politiques.

[1103] J-R-E E. MBA, *Démocratie et développement en Afrique face au libéralisme. Essai sur la refondation politique*, PARIS, L'Harmattan, 2001, p. 75.

[1104] S. P. GUEYE, *Du bon usage de la démocratie en Afrique, op. cit.*, p. 201. Dans le même registre, voir A. AMOR, « L'émergence démocratique dans les pays du tiers monde : le cas des Etats africains », *in* G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Actes du colloque de Paris, (12-13 décembre 1990), Paris, Economica, 1993, pp. 55-68 ; B. MOUDDOUR, « La fin d'un mythe : l'avènement du multipartisme en Afrique, *RJPIC*, 1992/1, pp. 38-45

Dès lors, ils cessent d'être le lieu par excellence du compromis et des bonnes intentions politiques. En effet, La recherche d'institutions électorales démocratiques s'accompagne inévitablement d'aléas liés à la complexité des processus électoraux. Les épisodes électoraux sont sans doute ponctués de pratiques politiques préjudiciables à la culture démocratique.

S'il est vrai qu'aujourd'hui, *« l'élection en Afrique est juste pour le gagnant et inique pour le perdant »*[1105], il serait alors légitime de dénoncer les facettes de la dénaturation des processus électoraux. Pour en comprendre les causes, le regard doit être également projeté sur les paradoxes de la participation électorale (paragraphe 1) ainsi que sur les pratiques subversives de l'élection (paragraphe 2).

Paragraphe 2. Les paradoxes de la participation électorale

En rapport avec le processus de la redynamisation de la vie politique, il est permis d'espérer que tous les acteurs concourent à l'affermissement des règles de pluralisme démocratique. Cependant, l'engouement suscité par les lendemains enchanteurs des transitions démocratiques n'a pas totalement tenu toutes ses promesses[1106]. Les citoyens et les acteurs politiques s'accommodent encore à des pratiques indignes à la consolidation de la démocratie. Contre toute attente, les élections subissent souvent un effet corrosif du fait de certains comportements électoraux relevant de l'ordre du paradoxe. Cela se traduit par l'autolimitation dans le droit de participation.

Ce qui peut justifier l'évocation de l'abstention électorale (A) et du boycott des élections (B).

[1105] Propos cités par S. BOLLE, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », *op. cit.*, p. 532.
[1106] Voir I. M. FALL, « Elections et résolution des conflits : l'expérience de l'Afrique de l'ouest », Paper to be presented at African Network of Constitutional Law Conference *in* Dakar, 2008, *www.publiclaw .uct.ac.za/usr/public_law/Dakar/Madior_ Conflict.doc*, consulté le 20/12/2011.

A. L'abstention électorale

L'appréciation de la qualité de la démocratie implique une analyse du facteur de légitimité. L'esprit critique ne pouvant alors pas se suffire de raccourcis intellectuels ; seul un effort d'analyse de l'adhésion des citoyens au système électoral peut finalement permettre d'appréhender le caractère vraiment démocratique de la dévolution du pouvoir. Ainsi, la réponse positive des citoyens aux sollicitations du processus électoral est un indice de crédibilité du processus électoral. Comme on peut oser le penser, l'évolution de la participation populaire aux scrutins permet de surveiller l'indicateur de bonne gouvernance politique. Les statistiques électorales prélevées au Mali font percevoir le même enjeu avec des taux de participation réputés faibles[1107]. Le dégraissement progressif des taux est préoccupant depuis l'avènement du multipartisme comme l'indiquent respectivement les moyennes de 28,41% et 22,61%[1108] pour l'élection présidentielle et les élections législatives, calculées sur la base des données électorales de 1992, 1997 et 2002. Ce qui n'est pas toujours encourageant pour la démocratie émergente malienne selon Iba Ndiaye qui écrit : *« Aux élections présidentielles de 1992, le taux de participation au premier tour a été de 23,59% et de 20,87% au second tour ; en 1997, il sera de 29,02% (la majorité absolue ayant été obtenue à ce tour, il n'était plus besoin d'organiser un second tour). Aux élections législatives de 1992, les taux de participation au premier tour et au second tour ont été respectivement de 22 et 20,5% ; en 1997, la participation va atteindre 21,6% au premier tour et 29,85% au second tour. »*[1109].

[1107] Voir A. BAKHAYOKHO, *La sociologie électorale au Mali, op. cit.,* p. 42.

[1108] Les résultats analytiques donnent les différents taux suivants : en 1992 : 22,31% au premier tour et 21,3% au second des élections législatives (23 février et 9 mars 1992), 23,6% au premier tour et 20,9 %au second tour de l'élection présidentielle (12 avril 1992 et 26 avril 1992 ; en 1997 : 21,6% au premier tour et 22,1% au second tour des élections législatives (20 juillet et 3 août 1997), 29,02% au premier tour de l'élection présidentielle (11 mai 1997) ; en 2002 : 23,2% au premier tour et 25,2% au second tour des élections législatives, 38,5% au premier tour et 30,2% au second tour de l'élection présidentielle. La même tendance est observée ultérieurement : par exemple, un taux de 33,19%[1108] est enregistré au second tour des élections législatives de 2007. Source : A. S. SOW, *L'Etat démocratique républicain …, op. cit.,* p. 317.

[1109] I. NDIAYE, *Les élections 1997 au Mali, op. cit.,* pp. 24-25.

Les diverses leçons d'expérience électorale malienne dénotent un endiguement de la désaffection des urnes. Divers facteurs explicatifs ressortent de l'étude réalisée par Madou Nimaga, notamment les facteurs liés, d'une part, au processus organisationnel des élections et à la conjoncture et, d'autre part, à la perception de la politique et à la faible insertion sociale. Même si les causes sont généralement communes à la plupart des démocraties, il est évident que la situation du Mali est particulièrement aggravée par les facteurs liés à l'inscription des électeurs. Au lieu d'une démarche volontaire, le Mali a opté pour le mode d'inscription d'office ou automatique des électeurs sur les listes électorales consistant à faire inscrire tous les citoyens de nationalité malienne, jouissant de leurs droits civils et politiques et âgés de dix-huit ans au moins, à partir du Recensement administratif à Caractère électoral (RACE). Lors des élections présidentielles de 2007, le fichier comptabilisait près de 7 000 000 d'électeurs inscrits sur une population estimée à 12 500 000. Avec ce système d'inscription, on assiste ainsi à une forte abstention des jeunes du fait qu'ils ignorent leur inscription sur les listes électorales acquise à partir du RACE de 2001. Cela est d'autant plus plausible qu'il revenait au chef de famille de communiquer les informations sur les membres de sa famille aux agents recenseurs[1110].

Au Sénégal, les taux d'abstention connaissent une courbe de variation en fonction du type d'élection. Le taux y est généralement moins important lors de l'élection présidentielle que durant les élections législatives. Les statistiques révèlent 48,5% contre 59,07% en 1993 et 29,48% contre 34% en 2007[1111].

Théoriquement, l'abstention électorale a souvent été interprétée comme un indice de dépolitisation ou une insuffisante intégration politique. Mais, dans une certaine mesure, cela se justifie par la mobilisation électorale en faveur du soutien de la personnalité d'un candidat président. Mais aussi, elle peut être le reflet d'une démarche rationnelle en mesure d'être interprétée comme un comportement politique significatif du système de gouvernance.

[1110] M. NIMAGA, *L'abstentionnisme électoral au Mali depuis l'avènement du multipartisme en 1992*, Mémoire de Master en Sciences politiques, UCAD, 2008, pp. 32-35.
[1111] Source : O. DIOP, « Participation et abstention électorale en Afrique », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone, op.cit.,* p. 319.

On trouve ainsi justifiée la thèse développée par Françoise Subileau, pour qui *« l'abstention n'équivaut pas de fait à un choix politique comme un autre : c'est une réponse négative, à une offre politique, à un moment donné, dans une conjoncture particulière »*[1112]. A son sens, elle extériorise un comportement énonciatif d'un avertissement critique à l'égard de l'Etat, à la fois dans son fonctionnement et dans sa légitimité. Dans cette hypothèse, il s'agit d'exprimer des raisons objectives mettant en cause le système et les procédures électorales, l'offre politique ou la contrainte matérielle (déplacement, perte de cartes, ...) ainsi que des raisons subjectives (un sentiment d'incompétence, une certaine indifférence et un désintérêt par rapport aux élections), surtout lorsqu'elle est analysée comme un choix politique raisonné.

Sous ce rapport, il importe de tenir compte des bases plurielles du phénomène d'abstention allant du politique au culturel en passant par le social et l'économique.

En plus, il reste à signaler une certaine complexité du phénomène chez les jeunes en particulier. Au niveau de cette cible, l'abstention ne se caractérise pas par un bas niveau d'études mais plutôt par un niveau d'études relativement élevé qui leur permet d'entretenir une certaine capacité de réflexion politique. Le relatif niveau culturel des jeunes n'induit pas une participation électorale comme le laissaient croire certains chercheurs mais leur permet davantage de critiquer et de dénoncer le pouvoir et le système[1113]. Ainsi, le niveau culturel développe un niveau ''théorique'' élevé mais n'implique pas ipso facto une participation active aux élections. Par ailleurs, l'initiative de l'abstention peut provenir parfois d'un parti ou d'un candidat à une élection qui en fait une consigne de vote. Lors de l'élection présidentielle malienne d'avril 1992, le PUDP de Mamadou dit Maritbatrou Diaby, avec un score de 2,16% au premier tour, a préconisé l'abstention au second tour[1114]. Dans ce cas, elle prendrait le sens d'un boycott subtilement voilé.

[1112] F. SUBILEAU, « L'abstentionnisme : apolitisme ou stratégie », *in* N. MAYER (dir.), *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 245.
[1113] Voir S. BARRY, « *Contribution à l'étude sociologique du comportement électoral des jeunes au Sénégal : Des motivations du choix à l'abstention. L'exemple des jeunes de la Médina et de Dieuppeul »*, Mémoire de Maîtrise, UCAD, Département : Sociologie, 1998-1999, CODESRIA, 94 p.
[1114] Ch. O. DIARRAH, *Le défi démocratique au Mali*, Paris, L'Harmattan, p. 229.

B. Le boycott des élections

Au début ou en tout état de la procédure électorale, il arrive que les partis politiques ou les candidats manifestent leur désaccord par un boycott des élections. Cette pratique intervient généralement pour désapprouver publiquement les choix politiquement arbitrés par les tenants du pouvoir, en prenant à témoin l'opinion nationale et internationale. Les élections législatives du 3 juin 2007 au Sénégal sont assez révélatrices à cet égard. Le *Front Siggil Sénégal* qui regroupait tous les segments de l'opposition politique qualifiée de *significative* a engagé l'appel au boycott. Cette partie de l'opposition est sans doute confortée par les résultats contestés de l'élection présidentielle, remportée dès le premier tour avec 55,90%[1115] par le Président sortant Abdoulaye Wade, et déçue par ce dernier pour avoir abreuvé de menaces ses concurrents défaits. Le bilan de l'autopsie du climat qui régnait au sein de la classe sénégalaise est ainsi décliné par Ahmadou Fall : *« La tension entre pouvoir et opposition est palpable à la veille des élections de 2007. Wade menace ses principaux opposants de poursuites judiciaires. Le Ministre de l'Intérieur annonce sa volonté de reprendre unilatéralement la gestion du processus électoral en vue des législatives du 3 juin 2007 alors que le contentieux électoral sur le scrutin présidentiel du 25 février était encore pendant devant le Conseil constitutionnel. L'opposition y voit ni plus ni moins que d'une stratégie pour empêcher que la contestation de la présidentielle prospère et un prétexte pour invoquer la tension et centraliser la gestion du processus électoral en court-circuitant la CENA. ».*[1116] Au vu de cette situation, l'opposition s'est radicalisée et a décidé de boycotter les législatives pour être conséquente avec elle-même. En fin de compte, c'est la contestation de la victoire d'Abdoulaye Wade au premier tour de l'élection présidentielle de février 2007 qui a amené l'opposition à boycotter les législatives et à tenir à partir du 1er juin 2007 des Assises nationales avec des organisations de la société civile.

[1115] Voir A. FALL, *Les élections présidentielles 2007 au Sénégal, op. cit.*, p. 174.
[1116] A. B. DIOP, « Société civile et gouvernance démocratique. Enjeux de pouvoir et pouvoir en jeu », *op. cit.*, p. 76.

En clair, l'absence d'accord sur les règles du jeu électoral peut favoriser le boycott des élections par l'opposition. A l'arrivée, le faible taux de participation jamais égalé dans l'histoire des élections législatives au Sénégal (soit un plancher de 34%) *« fait douter de la légitimité et de la représentativité »*[1117] de la XIe législature peuplée par une hyper majorité au profit du parti au pouvoir (131 députés sur 150).

Au Mali, l'annulation totale du scrutin par la Cour constitutionnelle[1118] visant à sanctionner les nombreuses atteintes à la loi électorale constatées durant le scrutin du 13 avril 1997 a empêché la reprise immédiate du premier tour de l'élection présidentielle fixé au 4 mai puis reporté à nouveau au 11 mai et d'envisager le deuxième tour le 25 mai pour permettre l'investiture du nouveau président à la fin du mandat présidentiel en cours prévue le 8 juin 1997. Intriguée par le cafouillage dans le calendrier électoral, l'opposition a retiré tous ses candidats. Ainsi, le Président sortant, candidat unique, fut élu, sans aucune surprise, le 11 mai 1997. Par un forcing, le pouvoir a ainsi évité de justesse une situation de vide institutionnel[1119].

L'élection présidentielle du Bénin de mars 2001 a produit le phénomène dans des proportions moindres par rapport à ce qui venait de se passer au Mali. Selon les estimations de la Cour constitutionnelle, Nicéphore Soglo et Mathieu Kérékou arrivent en tête au premier tour, avec respectivement 35,69% et 33,94%. Ils sont suivis par Me Adrien Houngbédji et Bruno Amoussou avec 19,17% et 7,76%. Pour leur part, les autres candidats totalisent moins de 3%. Après d'intenses transactions, Me Adrien Houngbédji invite ses électeurs à reporter leurs voix sur Kérékou pour donner un coup de grâce au mandat du Président Soglo. Dérouté et démoralisé par le jeu cruel des alliances imposées par la logique du ballottage, le candidat Soglo renonce publiquement à prendre part au scrutin soit deux jours *après le lancement officiel* de la campagne en vue du deuxième tour. Le désistement est inévitablement avalisé par la Cour constitutionnelle pour éviter au pays une impasse politique[1120].

[1117] O. DIOP, « Participation et abstention électorale en Afrique » , *op. cit.*, p. 318.
[1118] Arrêt CC-EL 97-046 du 25 avril 1997.
[1119] A. S. SOW, *L'Etat démocratique républicain …, op. cit.*, p. 423.
[1120] Voir S. ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique, op. cit.*, pp. 168-170

On sait également que Me Adrien Houngbédji, appelé à le remplacer conformément au 2e alinéa de l'article 45, s'est abstenu d'affronter Mathieu Kérékou. Le second tour a finalement opposé ce dernier à l'un de ses alliés de la mouvance, en l'occurrence Bruno Amoussou[1121].

En plus de tels paradoxes, les processus électoraux sont affaiblis par des pratiques subversives.

Paragraphe 2. Les pratiques subversives de l'élection

Clé de voûte du système démocratique, le processus électoral doit être organisé de sorte qu'elle ne serve pas de courroie de transmission à la manipulation et à la contestation.

Pour cela, il convient d'aborder deux aspects dénaturant, à savoir le report des élections (A) et la contestation des résultats électoraux (B).

A. Le report des élections

Le report des élections est une pratique politique assez connue dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone.

Par divers *alibis*, les gouvernants réussissent à perturber la régularité des échéances électorales. Ainsi, des moments de légitimité flottante sont ouverts au mépris du principe de renouvellement, à intervalles réguliers, de la volonté souveraine des citoyens.

[1121] Entres autres, voir M. DISSOU, *Le Bénin et l'épreuve démocratique*, Paris, L'Harmattan, pp. 98-99.

Cette situation a été observée au Mali en 1997. En ce qui concerne les élections législatives, les dates ont subi des modifications consécutives à la promulgation de la loi électorale le 14 janvier 1997, à la suite d'une série de négociations et de l'installation tardive de la CENA le 24 janvier 1997. Avec le retard angoissant enregistré dans le déroulement des opérations matérielles (révision des listes électorales, cartes électeurs, etc.) et l'arrivée à son terme du mandat des députés le 17 avril 1997, il s'imposait au président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale en se fondant sur les dispositions de l'article 42 de la Constitution du 25 février 1992[1122]. La décision a permis de fixer légalement de nouveaux délais (13 et 27 avril 1997, respectivement pour le premier tour et le deuxième tour) qui vont être ensuite reportés (6 et 20 juillet 1997 puis encore 20 juillet et 30 août 1997). Dans cette situation, l'inaction coupable et l'inadaptation des textes électoraux eux-mêmes aux réalités du pays expliquent clairement le cafouillage noté dans le calendrier électoral[1123].

Au Bénin, la confection de la LEPI a donné lieu à des reports de la date des élections. Prévue initialement pour le 3 mars 2011, l'élection présidentielle, fixée au 6 mars à la suite d'une demande de réajustement formulée par le Président de la CENA, va finalement être reportée au 13 mars[1124], sous la pression des acteurs politiques et des syndicalistes du fait de certains blocages dont le chiffre discuté de plus d'un million d'inscrits absents de la liste.

Pourtant des observateurs avertis de la scène politique avaient bien alerté les responsables, comme en témoigne le titre à la une du *Grand Journal : « Epiphane Quenum joue avec le feu »*[1125].

[1122] Cet article dispose : « *Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et du Président de l'Assemblée Nationale, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale. Les élections générales ont lieu vingt et un jour au moins et quarante jours au plus, après la dissolution. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute dans l'année qui suit ces élections.* ».

[1123] A. S. SOW, *L'Etat démocratique républicain …, op. cit.*, p. 423.

[1124] Ce report du premier tour de l'élection présidentielle du 06 mars au 13 mars 2011 est effectué sur autorisation de la Cour constitutionnelle du Bénin (Décision EP-11-024 du 4 mars 2011).

[1125] Extrait de l'article de R. FASSINOU, « Réalisation de la cartographie censitaire. Epiphane Quenum joue avec le feu. Il promet de réaliser le recensement national en 15 jours », *Grand Journal*, n° 258, 24 février 2010, p. 10.

Même s'il s'agit, dans ces cas d'espèce, d'un réaménagement sans conséquence substantielle de la date d'investiture du président de la République, ou des députés, on note quand même une mauvaise volonté politique des gouvernants à respecter la dimension républicaine du calendrier électoral.

Relativement à la logique de préservation du pouvoir, l'illustration est nettement donnée par la décision de prorogation du mandat des députés et les reports consécutifs de la tenue des législatives du Sénégal. Le président de la République, Secrétaire général national du parti au pouvoir (PDS), a engagé une logique de modification à souhait du calendrier électoral.

C'est le sens de la loi constitutionnelle n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 qui dispose que *« par dérogation à l'alinéa 1er de l'article 60 de la Constitution, le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 est prorogé pour être renouvelé le même jour que l'élection présidentielle »* [1126]. Ensuite, la loi constitutionnelle n° 2007-21 du 19 février 2007 la modifie ainsi qu'il suit : *« Par dérogation à l'alinéa premier de l'article 60 de la Constitution, le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 est prorogé pour être renouvelé le 03 juin 2007. »* [1127].

Dans le premier cas, le financement du plan *Jaxaay*, programme de relogement des sinistrés des pluies diluviennes particulièrement localisés autour de la capitale, a été la trouvaille politique des tenants du pouvoir pour valider la prorogation du mandat des députés devant arriver à terme le 17 mai 2006.

Dans le deuxième cas, l'annulation du décret de répartition du nombre de sièges à pourvoir au scrutin majoritaire départemental pour non respect du critère démographique par le juge de l'excès de pouvoir [1128] a servi de prétexte pour découpler des élections auparavant couplées à la date du 25 février 2007.

[1126] JORS, n° 6260 du 20 janvier 2006, pp. 37-38.
[1127] JORS, n° 6327 du 20 février 2007, p. 2211.
[1128] C.E, *Le Parti Socialiste /Etat du Sénégal* : annulation du le décret n°2006-1350 du 8 décembre 2006, portant répartition des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental pour les élections législatives du 25 février 2007.

Il ressort des termes de l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle que *« suite à la décision du Conseil d'Etat du 12 janvier 2007 annulant le décret de répartition des sièges des députés, la tenue des élections législatives n'est plus possible dans les délais prévus par l'article L. 168 du Code électoral qui ferait l'obligation aux déclarations de candidatures d'être déposées soixante jours avant la date du scrutin »*.

Par ces lois fondées sur des motifs discutables et insuffisamment convaincants, le droit de vote des députés supplée le pouvoir de suffrage des citoyens. En vérité, il ne s'agit là que d'une manifestation nette de l'instinct de conservation du pouvoir. Ainsi, à propos du Sénégal, Momar-Coumba Diop est ainsi fondé, sans détours, à affirmer: *« Le clan présidentiel a procédé à la modification, au profit du Prince, de la loi et du calendrier électoraux. Cette instabilité du cadre électoral, qui étourdit les politiques et les penseurs du politique, est typique de l'alternance. Surtout, elle constitue un recul par rapport à la bonne organisation des élections de février et mars 2000 et contribue à discréditer les institutions impliquées dans le processus électoral, ainsi que les hommes qui les servent. »*[1129]. Du mandat qu'il tient d'une volonté souveraine démocratiquement exprimée, ils s'octroient le plein droit de poursuivre leur mandat en qualité de représentants légitimes au-delà des délais constitutionnels. Ce qui conforte Ismaïla Madior Fall dans sa conviction que *« la possibilité est ainsi juridiquement et absolument ouverte aux titulaires de mandats confiés par le peuple (Président de ma République et députés) de proroger, par une disposition constitutionnelle et autant de fois qu'ils le désirent, leur mandat »*[1130]. Pourtant, le report d'élections prévues en raison d'une situation d'urgence publique ne doit pas contrarier la démocratie; il peut certainement être autorisé dans la stricte mesure où la situation l'exige. Dans ce sens, la DUDH proclame que les droits et les libertés qu'elle protège ne peuvent être soumis qu'aux limitations établies pour *« satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique »*[1131].

[1129] M-C DIOP, « Le Sénégal à la croisée des chemins », *op. cit.*, p. 124.
[1130] I. M. FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal …*, *op.cit.*, p. 159.
[1131] Par. 2 de l'article 29.

En conséquence, l'interruption de la périodicité des élections constituera, dans toutes les circonstances sauf les plus exceptionnelles, une violation des normes internationales.

Plus généralement, l'examen des comportements politiques révèle l'existence d'une volonté de banalisation des règles structurantes du droit électoral.

Les élections législatives du 2012 sont également viciées par le même phénomène avec le vote de la loi portant dérogation aux dispositions des articles L. 39, L. 65 alinéa 1, L. 151, LO. 152, L. 172, L. 177, LO. 182 alinéa 1 et LO. 184 du nouveau code électoral. Aux termes de l'article premier, le législateur dispose : *« Le renouvellement du mandat des députés issu des élections législatives du 03 juin 2007 a lieu le 1er juillet 2012. […] Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent à la date d'ouverture de la première session de l'Assemblée nationale nouvellement élue. »*.

En outre, la modification revoit le mode répartition du temps d'antenne mis à la disposition des candidats et diffusé par le service public de l'audiovisuel. Si sous l'ancienne loi une fraction de temps est proportionnellement répartie en tenant compte de la représentation parlementaire des partis politiques ayant présenté des listes de candidats, tel n'est plus le cas ; désormais c'est le principe de la répartition égale qui prévaut. Le facteur temps est invoqué au regard des délais d'organisation du second tour de la présidentielle ; une difficulté qu'on ne saurait pourtant attribuer nullement à l'imprévisibilité.

De ce fait, il convient de répondre favorablement à l'invite de redécouverte de l'éthique en politique comme semble le suggérer Yves Mény. Pour lui, il est réducteur de considérer la politique comme un simple arrangement institutionnel en ignorant délibérément toute référence à l'éthique. Il en conclut que les composantes substantives et les procédures doivent être harmonieusement associées[1132].

[1132] Voir Y. MENY, *La corruption de la République,* Paris, Fayard, 1992, p. 10 ; J-F MEDARD, « De la corruption comme objet d'étude », *RFSP*, août 1993, pp. 690-697.

C’est pourquoi, il y a lieu de faire en sorte que les élections aient lieu assez souvent pour réactualiser les bases de la légitimité gouvernementale.

B. La contestation d’élections

Rares sont les Etats en Afrique subsaharienne francophone où les résultats sont reconnus et acceptés par l’ensemble des acteurs du jeu politique. De manière spécifique, il s’agit d’analyser les contestations « traditionnelles » des résultats électoraux entendues ici comme *« les mises en cause fréquentes des verdicts issus des urnes par les acteurs politiques surtout les vaincus, qui par leurs déclarations ou autres agissements, appellent à ne pas reconnaître les résultats des élections, mettant du coup la sincérité des élections en doute »*[1133].

Un tour d’horizon comparatif dans les Etats de l’Afrique subsaharienne francophone montre bien que l’histoire des dynamiques politiques postélectorales est profondément déterminée par le refus d’entériner le verdict des élections. Les résultats sont presque toujours l’objet de rejet par les candidats de l’opposition. Par là, il est ouvert parfois des périodes de crispation du jeu politique consécutives à l’effet *crisogène* de la contestation des résultats électoraux.

A l’instar des autres Etats de l’Afrique subsaharienne francophone, la contestation est une réalité consubstantielle à la proclamation des résultats des élections organisées au Bénin, au Mali et au Sénégal. La trajectoire des opposants politiques y est apparemment modulée par le refus itératif d’accepter des résultats électoraux. L’un des principaux arguments que l’on peut avancer en faveur de la contestation des opposants tient particulièrement à la dénonciation des irrégularités fréquemment constatées dans le déroulement des élections.

[1133] M. NIMAGA, *L’abstentionnisme électoral au Mali depuis l’avènement du multipartisme en 1992, op. cit.*, pp. 32-35.

Ainsi, profondément outrée par la nébulosité entourant la gestion du fichier électoral par l'Administration, l'opposition significative sénégalaise a rejeté les résultats de l'élection présidentielle de février 2007 et a persisté dans son refus de reconnaître la légitimité du mandat du Président Wade réélu dès le premier tour.

De même, on a noté la même contestation des résultats de l'élection présidentielle malienne de 2007 qui ont consacré la réélection du général Amadou Toumani Touré au premier tour. La symétrie des situations est illustrée par les élections béninoises de 2010 ayant consacré la victoire, dès le premier tour, du Président sortant Yayi Boni. Cette élection est vigoureusement contestée par son principal rival, Me Adrien Houngbédji.

Même s'il est vrai que certains comportements dénotent un ajustement psychologique plus favorable à l'acceptation de la défaite électorale, il n'est pas cependant rare de voir les perdants réellement décontenancés par la déception, l'amertume et la colère.

Convaincu par la solide mise en situation théorique du phénomène de la défaite électorale issue des travaux d'Adam Przeworski[1134], Fablio Oliva croit ainsi raisonnablement que *« le verdict des urnes est difficile à accepter parce qu'il correspond en réalité à un jugement politique, un jugement qui anticipe une situation de contrainte assumée, autorisant les vainqueurs à imposer leurs valeurs aux perdants »*[1135].

Etant donné que les représentations de la victoire et de la défaite s'élaborent suivant des schémas d'interprétation antagoniques, il convient de trouver un point d'équilibre entre le droit d'exprimer son désaccord et le devoir de maintenir l'ordre public au regard de l'adversité inhérente à la compétition électorale.

[1134] Voir A. PRZEWORSKI, « Why do political parties obey results of elections ?", *in* J. MARC-AVALL, A. PRZEWORSKI, *Democracy and the rule of law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 114-144.

[1135] F. OLIVA, « Vainqueurs et vaincus : deux faces de la même médaille ? ou comment accepter le verdict des urnes », *in* J-P. VETTOVAGLIA *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone, op.cit.,* p. 462.

Finalement, il se pose indubitablement au moins deux questions évidentes : Est-ce que véritablement les esprits ne sont pas maintenant corrompus par l'euphorie de la ‘‘démocratie promise’’ ? L'élection n'est-elle désormais qu'un simple moyen pour alterner au pouvoir sans considération de la volonté souverainement exprimée par les citoyens ?

Conclusion de la deuxième partie

Après avoir traduit leur attachement à la démocratie électorale, les acteurs des transitions démocratiques se sont préoccupés de mettre en place des institutions administratives et juridictionnelles électorales appropriées. Le défi devient alors de créer un environnement institutionnel favorable à réalisation du droit électoral. En effet, la recherche d'institutions crédibles et efficaces s'est imposée comme un impératif, à l'effet de donner une signification aux normes électorales et de pacifier le jeu politique. N'ayant plus confiance à l'ancien système, stigmatisé pour son impartialité, l'opinion politique agite le débat sur l'opportunité d'instituer des entités indépendantes pour administrer les élections. C'est ainsi que, par un jeu de compromis, la prépondérance de l'administration classique va être progressivement remise en cause. L'on assiste alors à l'érection d'autorités administratives indépendantes compétentes en matière électorale. Concomitamment, la responsabilité du juge dans la sécurisation du suffrage des citoyens polarise les revendications des partis politiques d'opposition. Pour consolider les bases d'une démocratie encore balbutiante, la justice électorale devient une voie incontournable pour apaiser les conflits électoraux. Les attentes sont incontestablement légitimes eu égard aux garanties d'indépendance reconnues au juge constitutionnel chargé d'arbitrer les joutes électorales. Ce dernier, officiant dans une matière redoutable, se trouve constamment tenaillé par un dilemme : dire le droit ou arbitrer des prétentions politiques. A l'analyse, le mode de désignation ainsi que l'interprétation restrictive de ses compétences, dans certains contextes politiquement critiques, suscitent souvent la perplexité des hommes politiques et angoissent les citoyens. En outre, il sied de faire remarquer que l'analyse du problème de l'effectivité du droit électoral interpelle le processus de démocratisation des fonctions politiques. Par le dynamisme des forces émergentes de la société et la veille des observateurs internationaux, entre autres, les élections deviennent, de plus en plus, un enjeu de pouvoir. Les alternances politiques au niveau de l'Exécutif et la démonopolisation des majorités parlementaires vécues au Bénin, au Mali et au Sénégal accréditent, aujourd'hui, la thèse de la démocratisation des processus électoraux et corroborent la réalité du droit électoral.

Conclusion générale

On se gardera bien, pour ne pas conclure, de donner une réponse affirmative et définitive à la problématique. Néanmoins, il se dégage de l'étude une somme d'observations à mettre en évidence. Que retenir alors ? Sinon que la démocratisation des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone repose sur quelques piliers dont l'organisation d'élections régulières et l'alternance du pouvoir. De manière réversible, on ne saurait perdre de vue, comme c'est souvent le cas, le rôle de l'élection en démocratie représentative. Ce mouvement à double sens constitue le volet central de notre étude. Pour cela, deux axes viennent de structurer notre démarche : d'une part, l'exploration de l'environnement juridique du droit électoral et, d'autre part, l'analyse de réalité du droit électoral. On est ainsi amené à comprendre que l'idéal d'un pouvoir politique exprimant la volonté des citoyens est devenu une aspiration forte dans les Etats du Bénin, du Mali et du Sénégal. L'élection y est considérée, par la conscience commune, comme le mode d'expression normal de la volonté souveraine. En effet, après une phase de réception inhérente au fait colonial et une période de chaos politique, sous l'empire des Chefs autoritaires, l'élection commence à émerger des entrailles de la société. Ce nouveau critère de la représentation peut être analysé en termes de construit social produit par le dépassement des contradictions politiques, résolues sur fond de compromis et d'arrangements institutionnels. L'émergence du droit électoral devient l'un des marqueurs les plus significatifs au lendemain des transitions démocratiques dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Le droit électoral réhabilité restitue aux citoyens la plénitude de leur souveraineté. Même si, à la réalité politique, il se révèle que les aspirations des politiques ont encore, par endroits, du mal à se convertir en institutions démocratiques, Gérard Conac a néanmoins raison d'écrire : *« Malgré les ratés, il n'en reste pas moins que l'un des acquis des transitions démocratiques africaines est certainement la valorisation des élections, qu'elles soient parlementaires ou présidentielles»*[1136].

[1136] G. CONAC, « Démocratie et élections », *in* J-P VETTOVAGLIA *et al. Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 22.

Dans un Etat en voie de démocratie, il est de l'ordre normal des choses que l'élection y soit un moment d'apprentissage au sens de la pédagogie de l'essai et de l'erreur. L'épreuve des faits électoraux renseigne sur les comportements défaillants préjudiciables aux dispositifs électoraux. Cela se vérifie, dans une certaine mesure, notamment lors des opérations de découpage des circonscriptions électorales, de l'établissement des listes et de gestion matérielle du vote. De plus, les régimes électoraux sont parfois émaillés de considérations personnelles ne visant qu'à assouvir des vanités politiques, surtout en ce qui concerne la nationalité, l'âge et la résidence.

Sous réserve de ces observations, les Etats de l'Afrique subsaharienne se sont, d'une manière générale, engagées résolument dans la voie de la démocratie électorale. Dès lors, il faut reconnaître qu'il existe des avancées non négligeables sur les plans normatif et institutionnel se traduisant par une démocratisation des espaces de pouvoir. Les Constitutions et les lois électorales des Etats ont subi des réformes allant dans le sens de répondre raisonnablement aux revendications démocratiques exprimées par des citoyens jusque-là désabusés par une tradition d'élections sans choix. L'état actuel de la démocratie démontre parfaitement que l'élection est bien l'incontournable voie d'accès à la représentation démocratique. La consécration d'un régime juridique démocratique et la sécrétion d'une jurisprudence de veille, relativement au droit de vote, a produit des règles et des principes de droit propres à la sphère électorale. Ce faisant, il est institué un ordre juridique électoral sur le fondement de la normativité des règles du droit de suffrage et de l'effectivité des dispositifs institutionnels électoraux. A l'analyse, la démocratisation des processus électoraux et l'appropriation des dynamiques d'alternance sont, entre autres, des paramètres justifiant amplement la nécessité d'une réflexion axée sur l'idée d'émergence du droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Il s'agit là d'autant de traits pertinents d'une réalité partagée par le Bénin, le Mali et le Sénégal où également le processus d'implémentation de la démocratie électorale est néanmoins caractérisé par des considérations sociales et politiques.

Références bibliographiques

I- Dictionnaires

ALCAUD David, BOUVET Laurent (dir.), *Dictionnaire de sciences politiques et sociales*, Paris, Sirey, 2004, 411 p.

ALLAND Denis, RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/ Lamy- PUF, 2003, 1649 p.

ANDRIANTSIMBAZOVINA Joël *et al*., (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, 1074 p.

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 3655, 2003, 1re édition, 127 p.

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, Quadrige/PUF, 2007, 8e édition, 986 p.

DEBARD Thierry, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2007, 493 p.

De FONTETTE François, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 2457, 1998, 217 p.

DUBOIS Jean, *Le vocabulaire politique et social en France de 1869 à 1872*, Paris, Larousse, 1962, 642 p.

DUHAMEL Olivier, MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 1re édition, 1112 p.

GUINCHARD Serge, MONTAGNIER Gabriel, *Lexique des Termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1993, 9e édition, 565 p.

HERMET Guy *et al*., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 1998, 285 p.

NOUVEAU LITTRE, Edition augmentée, 2004, 1639 p.

PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique, *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, 968 p.

SCHAEGIS Chrystelle, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Ellipses, 2008, 314 p.

II- Méthodologie

2- 1. Ouvrages

BERGEL Jean-Louis, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2001, 408 p.

CONSTANTINESCO Léontin-Jean, *Méthode comparative*, Paris, LGDJ, 1974, 412 p.

DAVID René, *Droit comparé, droit d'hier, droits de demain*, Paris, Economica, 1982, 362 p.

DREYFUS Simone, NICOLAS-VULLIERME Laurence, *La thèse doctorat et le mémoire. Etude méthodologique (Sciences juridiques et politiques)*, Paris, CUJAS, 3e édition, 2000, 486 p.

GANDOUIN Jean, ROUSSIGNOL Jean-Marie, *Rédaction administrative. Afrique*, Paris, Armand Colin, 2004, 223 p.

GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2000, 11e édition, 1099 p.

GUIDERE Mathieu, *Méthodologie de la recherche*, Paris, Ellipses, 2004, 127 p.

MASCLET Jean-Claude, VALETTE Jean-Paul, *Méthodologie du droit constitutionnel*, Paris, Ellipses 2008, 185 p.

SAMB Djibril, *Manuel de méthodologie et de normalisation*, Dakar, UCAD-IFAN, 1999, 298 p.

2. 2. Articles

CASSIN René, « Droit de l'homme et méthode comparative », *RIDC*, juillet-septembre 1968, pp. 449-492.

Del VECCHIO Giorgio, « Les bases du droit comparé et les principes généraux du droit », *RIDC*, juillet-septembre 1960, pp. 493-499.

GRAVESON Ronald Harry, « L'influence du droit comparé sur le rapprochement des peuples », *RIDC*, juillet-septembre 1958, pp. 501-509.

GRZEGORCZYK Christophe, « Jurisprudence : phénomène judiciaire, science ou méthode ? », *in* Archives de philosophie du Droit, *La jurisprudence*, Tome XXX, 1985, pp. 35-52.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé », *RIDC*, octobre-décembre 1949, pp. 397-417.

MORETEAU Olivier, « Ne tirez pas sur le comparatiste », *Recueil Dalloz*, n° 7/ 7192, 17 février 2005, pp. 452-353.

OTONDI Mario, « Technique du droit, dogmatique en droit comparé, *RIDC*, janvier-mars 1968, pp. 5-18.

ZAJTAY Imre, « La réception des droits étrangers et le droit comparé », *RIDC*, octobre-décembre 1957, pp. 686-713.

ZLATESCU Victor Dan, « Quelques aspects méthodologiques de la comparaison des Droits », *RIDC*, juillet-septembre 1983, pp. 559-566.

III- Références bibliographiques générales

3-1. Ouvrages

AIVO Fréderic Joël, *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, 543 p.

AKAKPO Maxime Bruno, *Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin*, Bénin, Transparency international, 189 p.

AKINDES Francis, *Les mirages de la Démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Dakar, CODESRIA, 1997, 246 p.

AKPO-VACHE Catherine, *L'AOF et la seconde Guerre mondiale* : *la vie politique, septembre 1938- octobre 1945*, Paris, Karthala, 1996, 330 p.

ARDANT Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2006, 606 p.

ARDANT PHILIPPE, MATHIEU Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 21e édition, 2009, 623 p.

ARROUS Michel Ben, *Coalition, dispersion. Un moment démocratique en Afrique de l'Ouest « francophone », 1988-1996*, Dakar, CODESRIA, 2003, 153 p.

BADINTER Robert, *Droits de l'homme et relations Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1985, 127 p.

BAGUENARD Jacques, *La démocratie. Une utopie courtisée*, Paris, Ellipses, 1999, 159 p.

BARTHELEMY Joseph, DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Panthéon-Assas, 2004, 955 p.

BIDEGARAY Christian, EMERI Claude, SERIN Jean-Louis, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, PUF, 1983, 239 p.

BOCKEL Alain, *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, 1978, 541 p.

BOULAGA Abien Eboussi, *Les conférences nationales en Afrique noire. Une affaire à suivre*, Paris, Karthala, 1993, 229 p.

BOURGI Albert, *Le général de Gaulle et l'Afrique noire 1940-1969*, Paris/Abidjan, LGDJ/ NEA, 1980, 515 p.

BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997, 160 p.

BUIJENTHUIJS Rob, RIJNIERSE Ely, *Démocratisation au Sud du Sahara (1989-1992)*, Leyde, African Studies Centre, 1993, 95 p.

BURDEAU Georges, *La Démocratie*, Paris, Seuil, 1956, 185 p.

BURDEAU Georges, *Les libertés publiques*, Paris, LGDJ, 2e édition, 1961, 388 p.

BURDEAU Georges, *Traité de Science politique*, Tome VI, Vol. II, Paris, LDGJ, 1971, 2e édition, 480 p.

BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, Tome VII, Paris, LGDJ, 2e édition, 1973, 658 p.

CABANIS André, MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia Bruylant/PUR, 2010, 227 p.

CABANIS André, MARTIN Michel Louis, *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes.*, Paris, Karthala, 1999, 192 p.

CADART Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 1979, 2e édition, 623 p.

CAPITANT Henri, TERRE François, LEQUETTE Yves, *Les grands arrêts de la jurisprudence civile*, Tome I, Paris, Dalloz, 2000, 670 p.

CARCASSONNE Guy, *La constitution*, Paris, Seuil, 6e édition, 2004, 435 p.

CARTOU Louis, C*ommunautés européennes*, Paris, Dalloz, 10e édition, 1991, 549 p.

CE, *Les autorités administratives indépendantes* (Rapport public), Paris, La Documentation française, 2001, 470 p.

CELTHO, *La Charte Kurukan Fuga. Aux sources d'une pensée politique en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2008, 162 p.

CHEVALLIER Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 7e édition (mise à jour par Gérard Conac), 1985, 941 p.

COMBEAU Jean, SUR Serge, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 7e édition, 2006, 813 p.

DAHL Robert, *De la démocratie* (traduit de l'américain par Monique Berry), Paris, Nouveaux Horizons, 2001, 200 p.

DAILLIER Patrick, PELLET Alain, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7e édition, 2002, 1510 p.

DEBBASCH Charles *et al.*, *Droit constitutionnel Institutions Politiques*, Paris, Economica, 4e édition, 2001, 1033 p.

De BENOIST Joseph Roger, *L'Afrique occidentale française, de 1944 à 1960*, Dakar, NEA, 1982, 617 p.

De MALBERG Raymond Carré, C*ontribution à la théorie générale de l'Etat*, Tomes I/II, Paris, Sirey, 1920/1922, 837 p. /638 p.

DENIS Baranger, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2010, 5e édition, 127 p.

De TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Tomes 1 / 2, Paris, Gallimard, 1961, 631 p. / 471 p.

DIOP El Hadji Omar, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire. Recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Paris, Publibook, 2006, 755 p.

DIOUF Mamadou, *Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : Perspectives africaines*, Dakar, CODESRIA, Nouvelles pistes n° 1/98, 91 p.

DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 3e édition, 1927, 763 p.

DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Tomes 1 / 2, Paris, Boccard/Panthéon-Assas, 1928 (réimpression 2007), 888 p. / 605 p.

DUMONT René, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Seuil, 1962, 287 p.

DUPUIS Georges *et al.*, *Droit administratif*, Paris, Sirey, Paris, 11e édition, 2009, 719 p.

DUVERGER Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, 566 p.

DUVERGER Maurice, *Les régimes politiques*, Paris, P.U.F, Que-sais-je ?, n° 289, 1961, 126 p.

ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 5e édition, 1909, 1154 p.

ETEMADI Nasser, *Concept de société civile et idée du socialisme*, Paris, L'Harmattan, 2002, 298 p.

FARVAQUE Etienne, PATY Sonia, *Economie de la démocratie*, Bruxelles, DeBoeck, 2009, 116 p.

FAVOREU Louis *et al. Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 12e édition, 2009, 1069 p.

FAVOREU Louis, PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 14e édition, 2007, 1035 p.

FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1993, 448 p.

GAYE Oumar, DIOUF, SECK Mamadou, *Le Conseil d'Etat et la pratique du recours en annulation*, 2001, 198 p.

GENTOT Michel, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 2e édition, 1994, 150 p.

GONIDEC Pierre-François, *Les systèmes politiques africains*. *Les Réalités du Pouvoir, Politiques intérieures, Relations internationales* (2e partie), Paris, LGDJ, 1974. 353 p.

GONIDEC Pierre-François, *Les systèmes politiques africains*, Tome XXVII, Paris, LGDJ, 2e édition, 1978, 431 p.

GUEYE Sémou Pathé, *Du bon usage de la démocratie en Afrique. Contribution à une éthique et à une pédagogie du pluralisme*, Dakar, NEAS, 248 p.

HAURIOU André, GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1980, 1193 p.

HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2e édition, 1929, 745 p.

IBRIGA Luc Marius, COULIBALY Said Abou, SANOU Dramane, *Droit communautaire ouest- africain*, Burkina Faso, PADEG, 2008, 501 p.

IDHP, *Les droits de l'homme en Afrique*, Dakar, UCAD, 1991, 240 p.

KABA Sidiki, *L'avenir des droits de l'homme en Afrique à l'aube du XXIe siècle*, Panafricain Systèmes Productions/Le Nouvel Horizon, 1996, 198 p.

KAMTO Maurice, *Pouvoir et Droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, 545 p.

KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ / Montchrestien, 1999, 367 p.

LAUBADERE André *et al., Traité de droit administratif*, Tome I, Paris, LGDJ, 1988, 863 p.

LECLERCQ Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 10e édition, 1999, 657 p.

LECLERCQ Claude, CHALVIDAN Pierre-Henri, *Travaux dirigés de droit constitutionnel*, Paris, Litec, 1996, 373 p.

LOADA Augustin, IBRIGA Luc Marius, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2007, 655 p.

LAVROFF Dmitri-Georges, *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 1380, 1970, 124 p.

LEROY Maurice-Pierre, *Les régimes politiques du tiers-monde*, Paris, LGDJ, 1977, 614 p.

LIBRETON Gilles, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris, Armand Colin, 5e édition, 2001, 527 p.

MADOUGOU Reckya, *Mon combat pour la parole. Les défis d'une mobilisation citoyenne pour la promotion de la gouvernance démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 229 p.

MARTINEZ Gregorio Peces Barba, *Théorie générale des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2004, 504 p.

MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2001, 791 p.

MBAYE Kéba, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone, 1992, 271 p.

MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Les grandes démocraties. Constitutions des Etats-Unis, de l'Espagne, et de l'Italie*, Paris, Dalloz, 2007, 237 p.

MENY Yves, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, 352 p.

MENY Yves, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, Grande Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 3e édition, 1991, 479 p.

MONGA Célestin, *Anthropologie de la colère. Société civile et démocratie en Afrique noire,* Paris, L'Harmattan, 1994, 167 p.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Cours de droit administratif,* Paris, Montchrestien, 2005, 871 p.

MORANGE Jean, *Droits de l'homme et libertés publiques,* Paris, PUF, 5e édition, 2000, 460 p.

NAVILLE Pierre, *La psychologie du comportement,* Paris, Gallimard, 1963, 379 p.

NGOM Benoît Saaliu, *Les droits de l'homme en Afrique,* Paris, Silex, 1984, 113 p.

OBERDOFF Henri, *Droit de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Armand Colin, 2003, 313 p.

OIF, *Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone Bamako, Dix ans après, 2000-2010,* 231 p.

OUGUERGOUZ Fatsah, *La Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, PUF, 479 p.

OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques. Etude comparative,* Paris, L'Harmattan, 2010, 730 p.

PACTET Pierre, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 19e édition, 2000, 626 p.

RIALS Stéphane, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, 1988, 771 p.

RIVERO Jean, *Les libertés publiques*, Tome I, PUF, 1991, 318 p.

ROBERT Jacques, DUFFAR Jean, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Montchrestien, 6e édition, 1996, 855 p.

ROCARD Michel, *Le cœur à l'ouvrage,* Paris, Edile Jacob/Seuil, 1987, 344 p.

ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel,* Paris, Montchrestien, 2008, 8e édition, 544 p.

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du Contrat social*, Paris, Gallimard, 1993, 535 p.

ROUSSILLON Henri, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1994, 149 p.

SALA-MOLINS Louis, *Le code noir, ou le calvaire de Canaan*, Paris, PUF/Quadrige, 2002, 296 p.

SALL Alioune, *Les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2006, 189 p.

SCHMITT Carl, *Les trois types de pensée*, Paris, PUF, 1995, 115 p.

SEILER Daniel-Louis, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 2000, 251 p.

SIEYES Emmanuel Joseph, Q*u'est-ce que le Tiers-Etat ?*, Paris, Flammarion, 1988, 190 p.

SIMON-LOUIS Formery, *La Constitution commentée. Article par article*, Paris, Hachette, 13e édition, 2010-2011, 176 p.

SINDJOUN Luc, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 598 p.

SOLUS Henri, *Traité de la condition des indigènes en droit privé. Colonies et pays de protectorat (non compris l'Afrique du Nord) et pays sous mandat*, Paris, Sirey, 1927, 591 p.

SY Demba, *Cours de régionalisme africain*, UCAD, 2009-2010 (polycopié).

SY Demba, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, 2010, 336 p.

SY Mouhamadou Mounirou, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique. L'exemple du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007, 562 p.

SY Harouna, *Les paradoxes de la démocratie. Sociologie de la théorie et de la pratique démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2010, 258 p.

SYLLA Lanciné, *Tribalisme et parti unique en Afrique : Esquisse d'une théorie générale de l'intégration régionale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1977, 396 p.

TERRE François, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 4e édition, 1998, 646 p.

TOURE Ben Yacine, *Afrique : l'épreuve de l'Indépendance*, Paris, PUF, 1983, 159 p.

TREMEAU Jérôme, *La réserve de loi*, Economica - PUAM, 1997, 414 p.

TURPIN Dominique, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 791 p.

UNIVERSITE PAUL CEZANNE, Aix-Marseille III, Ecole doctorale Sciences juridiques et politiques, *Les principes et le droit*, Presses universitaires d'Aix-en-Provence, 2007, 450 p.

VETTOVAGLIA Jean-Pierre, Médiation et facilitation dans l'espace francophone. Théorie et pratique. Prévention des crises et promotion de la paix. Vol. I, Bruxelles, Bruylant, 2010, 935 p.

VINCENSINI Jean-Jacques, *Le livre des droits de l'homme – Histoire et textes. De la Grande Charte (1215) aux plus récents pactes internationaux*, Paris, Edition Robert Laffont / Michel Archimbaud, 1985, 347 p.

WACHSMANN Patrick, *Les droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2008, 5e édition, 187 p.

WADE Abdoulaye, *Un destin pour l'Afrique*, Paris, Karthala, 1989, 190 p.

3. 2. Thèses

ABIE Marcelin Obou, *La Charte Afrique des Droits de l'Homme et des Peuples et intégration régionale*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Cheikh Anta Diop, 1998, 462 p.

3. 3. Articles

ACHOUR Rafâa Ben, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois, Quelle procédure ? », *in OIF, L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophones*, Colloque international (29-30 septembre, 1er octobre 1993, Port-Louis, Ile Maurice), pp. 396-403.

ADJOVI Roland, « L'Union africaine. Etude critique d'un projet ambitieux », *Revue internationale de droit africain*, n° 59 EDJA, octobre-décembre 2003, pp. 7-22.

AGUESSY Dominique, « Gestion contemporaine de l'Etat et traditions africaines d'exercice du pouvoir », IAD, *Bonne Gouvernance et démocratie en Afrique*, Editions Démocraties africaines, 1997, pp.163-185.

AHANHANZO Maurice Glélé, « Introduction à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », *Etudes offertes à Claude Albert Colliard*, Paris, Pedone, 1984, pp. 511-538.

AMIEL Hubert, « Les lois organiques », *RDP*, 1984/2, pp. 405-450.

AMOR Abdelfattah, « L'émergence démocratique dans les pays du tiers monde : le cas des Etats africains », *in* CONAC Gérard (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, (Actes du colloque de Paris, 12-13 décembre 1990), Paris, Economica, 1993, pp. 55-68.

AUTIN Jean-Louis, « Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes : un autre mode de régulation, *RDP*, 1988/5, pp. 1213-1227.

BACOT Guillaume, « La situation des non-citoyens d'après J-J. Rousseau », *RDP*, 2000/1, pp. 79-84.

BADIE Bertrand, PERRINEAU Pascal (dir.), *Le citoyen. Mélanges offert à Alain Lancelot*, Presses de Sciences Po, 2000, 319 p.

BADINTER Robert, « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », *in Mélanges Jaques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 217-225.

BARMANN Johannes, « Catégories et autonomies du droit communautaire », *RIDC*, janvier-mars 1974, pp. 33-60.

BERLIA Georges, « La conférence de presse du Président de la République du 31 janvier 1964 », *RDP*, 1964/2 pp. 127-136.

BILBAO René, « La nationalité française et l'accession à l'indépendance des anciens territoires d'outre-mer », *Penant*, n° 688, septembre-octobre 1961, pp. 517-522.

BISSECK Raphaël Emmanuel « Révolution de 1789 à l'émancipation des peuples d'Afrique », *in* KOM Ambroise, NGOUE Lucienne (dir.), *Le code noir et l'Afrique*, Paris, Nouvelles du sud, 1991, pp. 111-119.

BIZEAU Jean-Pierre, « Pluralisme et démocratie », *RDP*, 1993/2, pp. 513-542.

BLACKMUN Harry Andrew, « La Cour suprême des Etats-Unis et les droits de l'Homme », *RIDC*, avril-juin 1980, pp. 303-315.

BOLLE Stéphane, « Des bizarreries constitutionnelles made in Afrique », *in la-constitution-en-Afrique*, www. la-constitution-en-afrique.org/article-30629434-html, consulté le 25/02/2008).

BOLLE Stéphane, « La Constitution CEDEAO », *in La-constitution-en-Afrique*, www.la-constitution-en-afrique.org/article-34239380.html, consulté le 26 juillet 2009.

BOLLE Stéphane, « La paix par la Constitution ? La part du juge constitutionnel », *in* Académie Alioune Blondin Bèye pour la Paix, *Religions, violence politique et paix en Afrique*, (colloque international, 19, 20 et 21 juillet 2004, Cotonou), www.la-constitution-en-afrique.org/article-15518232.html, consulté le 17/04/2011.

BONELLI Laurent, « Querelles intellectuelles », *in Monde diplomatique. Manière de voir*, n° 104, avril-mai 2009, pp. 63-97.

BONNARD Roger, « La conception juridique de l'Etat », *RDPSP*, 1922, pp. 6-57.

BOSHAB Evariste, « Les droits fondamentaux dans les nouvelles constitutions africaines : entre le constitutionnalisme et la constitutionnalisation », *in Mélanges Charles Cadoux*, PUAM, 1999, pp. 49-66.

BOUKRIF Hamid, « La Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : un organe judiciaire au service des droits de l'homme et des peuples en Afrique », *RADIC*, mars 1998, pp. 60-87.

BOURENANE Naceur, « Des fondements théoriques et stratégiques de la construction communautaire », *in* LAVERGNE Réal. (dir.), *Intégration et Coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris / Ottawa, Karthala / CRDI, 1996, pp. 63-80.

BOURETZ Pierre, « La puissance de la loi et l'art de l'interprétation : l'énigmatique légitimité du juge », *Pouvoirs*, n° 74, 1995/5, pp. 71-83.

BOURGI Albert, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n° 52, 2002/4, pp.721-748.

BRAUD Philippe, « Données psycho-biographiques et formation des opinions politiques », *RFSP*, juin 1974, pp. 596-620.

BRUNSCHWIG Henri, « L'Afrique occidentale française », *Revue historique*, avril-juin 1968, pp. 379-412.

BURDEAU Georges, « Raymond Carré de Malberg, son œuvre, sa doctrine », *RDPSP*, 1935, pp. 354-381.

CAMBY Jean-Pierre, « La loi organique dans la Constitution de 1958 », *RDP*, 1989/5, pp. 1401-1441.

CAPPELLETTI Mauro., « Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle », *RIDC*, avril-juin 1981, pp. 625-657.

CHARLES Cadoux, « Remarques sur le provisoire en droit constitutionnel, Présence du droit public et des droits de l'homme », *in Mélanges à Jacques Velu*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp 231-240.

CHEHAB Molid, « La Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples », *Revue égyptienne de Droit international*, Vol. 41, 1985, pp. 149-156.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « L'Afrique et les conditions générales de réalisation des droits de l'homme », *RADIC*, mars 1999, pp. 1-13

CHERCHARI Mohamed Sahia, « Indigènes et citoyens ou l'impossible universalisation du suffrage », *RFDC*, n° 60, octobre 2004, pp. 741-770.

CHEVALLIER Jacques, « La fin des écoles », *RDP*, 1997/3, pp. 679-700.

CHEVALLIER Jacques, « L'Etat-Nation », *RDP*, 1980/5, pp. 1271-1302.

COLLIARD Jean-Claude, « Liberté des partis politiques », *in Liberté. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 81-99.

CONAC Gérard, « Le juge constitutionnel en Afrique. Censeur ou pédagogue ? », *in* G. CONAC (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, Actes du colloque de Paris, (janvier 1987), Paris, Economica, 1989, pp. VII-XVI.

CONAC Gérard, « Les Constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité », *in Dynamiques et Finalités des Droits africains*, (Actes du Colloque de la Sorbonne sur « La vie du Droit en Afrique »), Paris, Economica, 1980, pp. 385-413.

COSTA Jean Paul, « Le Médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ? », *AJDA*, mai 1987, pp. 341-344.

DEBBASCH Charles, « Le nouveau visage constitutionnel de l'Afrique noire francophone », *in Mélanges Charles Cadoux*, PUAM, 1999, pp. 103-109.

DEBENE Marc, « La signification des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone », *Revue juridique africaine*, 1990/1, pp. 46-61.

De BENOIST Joseph Roger, « La place de la Mauritanie dans les institutions de l'AOF, MASADIR », *in Cahiers des Sources de l'Histoire de la Mauritanie,* 2002/3, pp. 165-190 p.

DECOTTIGNIES Roger, « Nationalité et citoyenneté 1959 en Afrique noire», *Annales africaines*, pp. 41-71.

DECOTTIGNIES Roger, « Les nouvelles nationalités africaines», *Penant*, n° 700, janvier-mars, 1964, pp. 9-20.

De GAUDUSSON Jean Du Bois, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 45-55.

DEGNI-SEGUI René, « L'influence de la démocratie libérale dans le monde : le cas de quelques Etats de l'espace francophone », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, 2010, pp. 31-50.

DELPEREE Francis, « Cours général de la XXIV session», *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours, 2008, Vol. XVIII, pp. 13-77.

DELPEREE Francis, « Cours général de la XXIV Session», *in* AIDC, *Droit constitutionnel et Territoire*, Recueil des cours, Vol. XVIII, 2008, pp. 13-77.

DELPEREE Francis, « L'interprétation de la Constitution », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui*, Recueil des cours, Vol. XV, 2005, pp. 87-135.

DESBROUSSES-PELOILLE Hélène, « Représentations de ''République'' et ''Démocratie'', *RFSP*, juin 1984 /décembre 1984, pp. 467-491 / pp. 1211-1235.

De SURGY Albert, « La multiplicité des Eglises au sud de l'Afrique occidentale », *Afrique contemporaine*, n° 177, janvier-mars 1996, pp. 30-44.

DIAITE Ibou, « Les constitutions africaines et le droit international », *Annales africaines*, 1971-1972, pp. 33-51.

DIENG Françoise, « Le principe de la légalité en droit pénal à l'épreuve du mysticisme », *Nouvelles annales africaines*, 2009/1, pp. 127-157.

DIEYE Abdoulaye, « La Cour de Justice de la Communauté-CEDEAO et les juridictions nationales des Etats membres : Quelles relations ? », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, pp. 187-197.

DOUVRELEUR Jean, DOUVRELEUR Olivier, « Le principe d'indépendance : de l'autorité judiciaire aux autorités administratives indépendantes », *in Liberté. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 323-343.

DUGUIT Léon, « Les doctrines juridiques objectivistes », *RDP*, 1927, pp. 537-573.

DUPUY Pierre-Marie, « L'individu et le droit international. Théorie des droits de l'homme et fondements du droit international », *Archives de philosophie du Droit*, Tome XXXII, Sirey, 1987, pp. 119-133.

EMMANUEL Delphine Edith, « L'institutionnalisation de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », *Nouvelles Annales africaines*, 2012, pp. 28-54.

EMERSON Rupert, « Parties and national integration in Africa », *in* LAPALOMBARA Joseph, WEINER Myron, *Political parties and political development*, Edition Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1966, pp. 267–302.

ESPLUGAS Pierre, « Constitution et contentieux constitutionnel », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui*, Recueil des cours, Vol. XV, 2005, pp. 137-153.

FABRE Michel-Henry « Les femmes politiques dans les tragédies classiques de Corneille », *in Mélanges offerts au Doyen Charles Cadoux*, PUAM, pp. 130-141.

FALL Alioune Badara, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 77-100.

FALL Ibrahima, « Des structures possibles à l'échelon régional africain pour la promotion des droits de l'homme », *Revue sénégalaise de droit*, n° 22, décembre 1977, pp. 69-79.

FALL Ibrahima, « La protection des droits de l'homme en Afrique et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », session 1981, IIDH, Strasbourg (non publié).

FALL Ibrahima « Le rôle des partis politiques dans l'élaboration et la diffusion du droit en Afrique», *in* CONAC G. et *al*. *Dynamiques et Finalités des Droits africains*, Paris, Economica, pp. 426-433.

FOUCHER Vincent, « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 127-138.

FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit », *in L'unité du droit, Mélanges en hommage à Roland Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 25-42.

FAVOREU Louis « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990/1, pp. 71-89.

FAVOREU Louis, « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA*, novembre-décembre 1987, pp. 871-884.

FAVOREU Louis, « Universalité des Droits fondamentaux et diversité culturelle », *in* OIF, *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophones*, Colloque international (29-30 septembre, 1er octobre 1993), Port-Louis, Ile Maurice, pp. 47-52

FAURE Bertrand, « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *ADJA*, 20 juillet/20 août 1998, n°7/8, pp. 547-552.

FAYE AMADOU, « Etat de droit et contrôle de l'exécutif », *Revue internationale de droit africain*, n° 33, EDJA, avril-juin 1997, pp. 29-38.

FEDOZZI Prospero, « De l'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public », *RCADI*, 1929 (II), pp. 141-242.

FIERENS Jacques, « La charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples au regard de la théorie des droits fondamentaux », *Revue burkinabé de droit*, n° 18, juillet 1990, pp. 251-183.

FRAISSEIX Patrick, Les droits fondamentaux, prolongement ou dénaturation des droits de l'homme ? », *RDP*, 2001/2, pp. 531-553.

FRANÇOIS Bastien, « Le juge, le droit et la politique : éléments d'une analyse politiste », *RFDC*, 1990/1, pp. 49-69.

GAUTRON Jean-Claude, « Le régionalisme africain et le modèle interaméricain », *Annales africaines*, 1966, pp. 47-86.

GLENARD Guillaume, « La conception matérielle de la loi », *RFDA*, septembre - octobre 2005, pp. 922-929.

GONIDEC Pierre-François, « Existe-t-il un droit international africain », *RADIC*, juin 1993, pp. 243-259.

GONIDEC Pierre-François, « Les Constitutions des Etats de la Communauté », *Penant*, 1959, pp.114-126.

GONIDEC Pierre-François, « Pour un traité de droit international africain », *RADIC*, décembre 1997, pp. 791-806.

GONIDEC Pierre-François, « Réflexion sur l'Etat et le droit en Afrique », *Penant*, n° 783, janvier-avril 1984, pp. 16-40.

GOUAUD Christiane, « Recherches sur le phénomène de transition démocratique », *RDP*, 1991/1, pp. 81-120.

GRAVESON Ronald Harry, « L'étendue du domaine de l'unification du droit », *RIDC*, janvier-mars 1964, pp. 5-81.

GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 5-26.

GUTMANN Daniel, « Les droits de l'homme sont-ils l'avenir du droit », *in Mélanges en hommage à François Terré*, Paris, Dalloz, 1999, pp. 329-341.

HAMON Léo, « Partis politiques et développement. Tendances et problèmes, *Annales africaines*, 1962/1, pp. 206-212.

HERAUD Guy, « L'inter-étatique, le supranational et le fédéral », *in* Archives de philosophie du Droit, 1961, pp. 179-191.

HOLO Théodore, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 101-114.

ISIDORO Cécile, « Le pouvoir constituant peut-il tout faire ? », *in Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 237-252.

KANTE Babacar, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *in* GELARP Patrice, *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 265-276.

KELSEN Hans, « Théorie générale de l'Etat », (Traduit par Charles Eisenmann), *RDPSP*, 1926, pp. 563-646.

KOLB Robert, « Du droit international des Etats et du droit international des hommes », *RADIC*, juin 2000, pp. 226-239.

KPATINDE Francis, « Koffi Annan dans le texte», *Jeune Afrique / L'intelligent*, n° 2270, du 11 au 17 juillet 2004, p. 9.

LAPONCE Jean, « Bipartisme de droit et bipartisme de fait », *RFSP*, décembre 1962, pp. 877-887.

LAUVAUX Philippe, « La Démocratie majoritaire : conception et discussion d'un modèle polaire », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 5-29.

LAVROFF Dmitri-Georges, « Les aspects actuels de l'unification de l'Afrique noire francophone », *Annales africaines*, 1961, pp. 45-65.

LAVROFF Dmitri-Georges, « Les coups d'Etat en Afrique noire en 1968 », *Année africaine* 1968, Paris, Pedone, pp. 3-64.

LAVROFF Dmitri Georges, « Les tendances du nouveau constitutionnalisme africain », *in* CONAC Gérard *et al*. *Dynamiques et Finalités des Droits africains*, (Actes du Colloque de la Sorbonne sur « La vie du Droit en Afrique »), Paris, Economica, pp. 415- 425.

LAVROFF Dmitri-Georges, « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », *RFSP*, octobre 1972, pp. 973-991.

LERADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *in RFDC*, 2010, n° 82, pp. 227-256.

LOUBET Del BAYLE Jean-Louis, « La police dans le système politique », *RFSP*, juin 1981, pp. 509-534.

MARESCA Adolfo, « Les relations consulaires et les fonctions du consul en matière de droit privé », *RCADI*, 1971, pp. 105-160.

MATTEUCCI Mario, « Aperçu sommaire de l'Etat de l'unification du droit », *RIDC*, octobre-décembre 1973, pp. 865-885.

MBALA John Francis, «L'Afrique dans le nouveau Désordre international », *in* CURAPP, *Désordres*, Paris, PUF, 1997, pp. 391-403.

MBODJ El Hadj, « La mise à mort du rabat d'arrêt ? Observations s/c Conseil constitutionnel : 23 juin 1993 », *Revue internationale de droit africain*, n° 23, EDJA, octobre-décembre 1994, pp. 76-86.

MBODJ El Hadj « Le Renouveau du Pouvoir exécutif en Afrique », *in L'Etat de droit et le contrôle de l'exécutif au Sénégal*, (Actes du colloque organisé en partenariat avec la Fondation Friedrich Naumann, (09 -11 juin 1995, Dakar), polycopié.

MEDARD Jean-François, « De la corruption comme objet d'étude », *RFSP*, août 1993, pp. 690-697.

MEGRET Jacques, « La spécificité du droit communautaire », *RIDC*, juillet-septembre 1967, pp. 565-577.

MIAILLE Michel, « Droit constitutionnel et sciences sociales », *RDP*, 1984/2, pp. 276-297.

MILACIC Slobodan, « Les nouvelles fragmentations étatiques », *in* AIDC, *Droit constitutionnel et Territoire*, Recueil des cours, Vol. XVIII, 2008, pp. 419- 434.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « De l'esprit des lois au constitutionnalisme moderne », *RIDC*, avril-juin 1952, pp. 205-216.

MONKOTAN Kuassi Jean Baptiste, « Les difficultés de la démocratisation en Afrique », *in* MORIN Jacques-Yvan, *Les droits fondamentaux*, (Actes des 1re Journées scientifiques du Réseau Droits fondamentaux APELF-UREF, du 9 au 12 octobre 1996, Tunis), Bruxelles, Bruyant, 1997, pp. 297-316.

MORANGE Georges, « Valeur juridique des principes contenus dans les Déclarations des Droits », *RDP*, 1945, pp. 229-250.

MOSSUZ-LAVAU Janine, « Citoyenneté et parité », *in* BADIE Bertrand, PERRINEAU Pascal, *Le citoyen, Mélanges offert à Alain Lancenot*, Presses de Sciences politiques, 2000, pp. 253-266.

MOUDDOUR Badroum, « La fin d'un mythe : l'avènement du multipartisme en Afrique, *RJPIC*, 1992/1, pp. 38-45.

MUBIALA Mutoy, *« La typologie des droits de l'homme au sein du système africain », in* BRIBOSIA Emmanuelle, HENNEBEL Ludovic (dir.), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 369-384.

NDIAYE Mamadou Ablaye, SY Alpha Amadou, « Les impasses de la démocratisation en Afrique », *Sud quotidien*, n° 5278, du 21 décembre 2011, p. 11.

NDJANA Hubert Mono, « Révolution française et exemplarité : essai sur la mesure de son universalité », *in* KOM Ambrose, NGOUE Lucienne (dir.), *Le code noir et l'Afrique*, Nouvelles du sud, 1991, pp. 35-51.

NGEMA Isaac, « Universalité et spécificité des droits de l'homme en Afrique », *RJPIC*, 1989/ 3-4, pp. 341-347.

NIANE Djibril Tamsir, « la charte de Kurukan Fuga aux sources d'une pensée politique en Afrique », UGB, Leçon inaugurale 2009, 41 p., www.ugb.sn/actualites/lecon _ inagurale_2009.pdf, consulté le 04/04/2010.

NZOUANKEU Jacques Mariel, « Remarques sur le pouvoir réglementaire au Sénégal », *RIPAS*, n° 23-24, janvier - décembre 1990, pp. 11-32.

PACTET Pierre, « A propos de la marge de liberté du Conseil constitutionnel », *in Liberté. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 279-295.

PARAISO Alexandre, « La Loi fondamentale et les nouvelles institutions de la République populaire du Bénin », *Penant*, n° 769, janvier-mars 1980, pp. 288-306.

PASQUINO Pasquale, « Emmanuel Sieyès, Benjamin Constant et le Gouvernement des Modernes. Contribution à l'histoire du concept de représentation politique », *RFSP*, avril 1987, pp. 224-225.

PERVILLE Guy, « Qu'est-ce que la colonisation », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Tome XXII, juillet-septembre 1975, pp. 321-368.

PHILIP Loïc, « André Philip, le général de Gaulle et le problème des institutions », *in Mélanges offerts au doyen Charles Cadoux*, pp. 261-275.

PICARD Etienne, « Science du droit ou doctrine juridique », *in L'unité de droit. Mélanges en hommages à Roland Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 119-171.

POIRMEUR YVES, « Thèmes et Débats autour du constitutionnalisme », *in* CURAPP, *Droit et Politique*, Paris, PUF, 1993, pp. 13-39.

RANDRIANJA Solofo, « Nationalisme, ethnicité et démocratie », *in* ELLIS Stephen (dir.), *L'Afrique maintenant*, Paris, Karthala, 1995, pp. 247-288.

RENOUX Thierry S., « La liberté des juges », *Pouvoirs*, n° 74, 1995/5, pp. 55-71.

RIVERO Jean, « Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *RDP*, 1953, pp. 279-295.

RIVERO Jean, « Les garanties constitutionnelles des droits de l'homme en droit français », *RIDC*, janvier-mars 1977, pp. 9-23.

RIVERO Jean, « Sanction juridictionnelle et règle », *in Etudes juridiques offertes à Léon Julliot de La Morandière*, Paris, Dalloz, pp. 457-469.

ROMI Raphaël, « Le Président de la République, interprète de la Constitution », *RDP*, 1987/5, pp. 1265-1295.

ROSS Alf, « Qu'est-ce que la démocratie », *RDPSP*, 1950, pp. 29-42.

ROUSSEAU Dominique, « Constitutionnalisme et démocratie », www.laviedesidees.fr/ Constitutionnalisme-et-democratie.html, consulté le 30/04/2010.

ROUSSEAU Dominique, « Les grandes avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *in Liberté. Mélanges Jacques* Robert, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 297-313.

ROUSSILLON Henri, « Contrôle de constitutionnalité et droits fondamentaux », *in* OIF, *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophones*, Colloque international (29-30 septembre, 1er octobre 1993), Port-Louis, Ile Maurice, pp. 371-379.

SABOURIN Paul , « Les autorités administratives indépendantes », *AJDA*, mai 1983, pp. 275-295.

SALL Alioune, « Les systèmes normatifs de la CEDEAO et l'UEMOA : considérations historiques et critiques », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, pp. 117-120.

SALL Alioune, « Processus démocratiques et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : Essai de Bilan », *Annales africaines*, 2008/2, pp. 209-279.

SANDWIDI Kourita, « La protection des droits de l'homme au Burkina Faso », *in* IDHP, *Les droits de l'homme en Afrique*, Dakar, 1991, pp. 21 -133.

SCHAEFFER Eugene, « Aliénation-Réception-Authenticité sur le droit du développement », *Penant*, juillet-septembre 1974, pp. 311-332.

SCHRAEDER Peter, « Les mutations démocratiques en Afrique », *in L'Etat de droit et le contrôle de l'exécutif au Sénégal »*, Actes du colloque organisé en partenariat avec la Fondation Friedrich Naumann, (09 -11 juin 1995, Dakar), polycopié.

STERN Brigitte, « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *AFDI*, 1986, pp. 7-52.

TANAKA Kotaro « Du droit international au droit mondial », *in Etudes juridiques offertes à Léon Julliot de La Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, pp. 547-570.

THIAM Iba Der, « Les droits de l'homme dans les traditions culturelles des sociétés sénégambiennes », *in* Association des Jeunes Juristes africains, Actes du colloque sur *Les droits de l'homme dans les traditions africaines*, (25-30 octobre 1982, Lomé), Paris, Africa média Promotion, 1983, pp. 82-96.

THIRIOT Céline, « La démocratisation en Afrique noire dans les années 1990. L'hypothèque militaire », *in* KONINGS Piet *et al.*, *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine »*, Paris/RB Leyde, Karthala/Afrika-Studiecentrum, 2000, pp. 185-203.

SEBASTIEN Gilles, « La citoyenneté de l'Union européenne », *RDP*, 1993/5, pp. 1263-1289.

SOW Ahmed Iyane, « L'Union africaine », *Revue internationale de droit africain*, n° 49, EDJA, avril-juin 2001, pp. 7-28.

SY Demba, « L'activité de la Cour de justice de l'UEMOA, *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, pp. 231-242.

SY Demba, « Normativité et juridique « Brèves réflexions sur la normativité juridique », *Nouvelles Annales africaines*, 2009/1, pp. 11-47.

SY Pape Mamour, « Entre l'unité et la dualité de juridiction : l'Afrique noire francophone à la quête d'un modèle d'organisation de la justice administrative », *Nouvelles Annales africaines*, 2011/2, pp. 265-318.

TALL Saïdou Nourou, « Les ordonnances en Afrique noire francophone », *Revue internationale de droit africain*, n° 64, EDJA, janvier-mars 2005, pp. 47- 81.

TARABAY Tallel, « Constitutions et libertés », *in* AIDC, *La Constitution aujourd'hui*, Recueil des Cours, Vol. XV, 2005, pp. 201-270.

TEITGEN-COLLY Catherine, « Les instances de régulation et la Constitution », *RDPSP*, 1990/1, pp. 153-259.

TIANGAYE Nicolas, « Crise de légitimité du pouvoir de l'Etat et conférences nationales en Afrique », *RADIC*, octobre 1992, pp. 609-629.

TROPER Michel, « Hans Kelsen et la jurisprudence », *in* Archives de philosophie du droit, *La jurisprudence*, Tome XXX, 1985, pp. 83-94.

TROPER Michel, « Justice constitutionnelle et démocratie », *RFDC*, 1990/1, pp. 31-48.

TROPER Michel, « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amseleck », *RDP*, 1978/6, pp. 1525-1536.

TURPIN Dominique, « Critiques de la représentation », *Pouvoirs*, 1987/6, pp. 7-16.

VILLEY Edmond, « La souveraineté nationale. Son fondement, sa nature et ses limites », *RDPSP*, 1904, pp. 5-26.

VLACHOS Georges, *« La structure des droits de l'homme et le problème de leur réglementation* en régime pluraliste », *RIDC*, avril-juin 1972, pp. 279- 352.

WEMBOU Michel-Cyr Djena, « Les normes internationales relatives aux droits de l'homme et leur application dans la législation interne des Etats africains : problèmes et perspectives », *RADIC*, mars 1999, pp. 51-66

WESSELDIJK Enie, « Rôle des parlements en Afrique », *Le Courrier*, n° 171, septembre-octobre 1990, pp. 37-38.

3. 4. Textes juridiques

3. 4. 1. Instruments internationaux

- **Instruments du système des Nations Unies**

Textes relatifs à la protection internationale des droits de l'homme, IIDH Vol. I, 2010.

Charte des Nations-Unies, 26 juin 1945.

Déclaration universelle des Droits de l'Homme, 10 décembre 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966.

Résolution 46/137 de l'Assemblée générale, 17 décembre 1991.

Résolution A/43/157 de l'Assemblée générale adoptée le 8 décembre 1988

Agenda pour la paix, diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, 17 juin 1992, Secrétaire général de l'ONU.

- **Au niveau européen**

Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950.

- **Au niveau régional africain**

Acte constitutif de l'Union africaine, 26 mai 2001.

Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples Nairobi, 27 juin 1981.

Protocole portant création d'une Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, juin 1998.

- **Au niveau sous-régional ouest africain**

Traité révisé de la CEDEAO, 24 juillet 1993.

Protocole additionnel A/SP.1/06/06/ du 14 juin 2006 portant amendement du traité révisé de la CEDEAO.

Protocole additionnel A/SP.1/001/05 portant amendement du préambule, des articles premier, 2, 9, 22, et 30 du protocole A/P/17/91 relatif à la Cour de Justice de la Communauté, ainsi que de l'article paragraphe 1 de la version anglaise dudit protocole.

Protocole A/P/17/91 relatif à la Cour de Justice de la Communauté.

3. 4. 2. Législations étrangères

Constitution de la République française, 4 octobre 1958.

Constitution du Royaume d'Espagne du 27 décembre 1978.

Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949.

Constitution de l'Italie du 27 décembre 1947.

Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787.

Loi n° 85-1073 du 12 octobre 1985 de la république de Côte d'ivoire.

Loi n° 85-1074 du 12 octobre 1985 de la république de Côte d'ivoire.

Loi n° 85-1075 du 12 octobre 1985 de la république de Côte d'ivoire.

3. 4. 3. Décisions de justice

- **Juridictions internationales**

CIJ, 6 avril 1955, *Nottebohm c/ Guatemala*.

Decision n°44/90, *People's Democratic Organization for Independence and Socialism (PDOS/ Gambie*, n°44/90, *in* Jurisprudence de CADHP, 1986-1996.

- **Juridictions françaises**

Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Décision du 2 mars 2004, Evolutions de la criminalité.

Décision du 11 septembre 2000, Meyet.

Décision du 25 juillet 2000, Hauchemaille I.

Décision du 11 juin 1981, Delmas.

Décision n° 81-132 du 16 janvier 1982, lois de nationalisation.

Décision n° 76-71 DC, 30 Décembre 1976 Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct.

Décision n° 73-686/687 du 5 juillet 1973, Duroure c/ Marin.

CE, 7 juillet 1950, Dahène.

CE, 8 août 1919, Labonne.

CE 18 février 1990, Élections municipales de Menton

CE, 1er mars 1993, Union nationale écologiste et Parti pour la défense des animaux.

4. Références bibliographiques sur les systèmes électoraux d'autres pays

4. 1. Ouvrages

BEIGBEDER Yves, *Le contrôle international des élections*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, 1994, 187 p.

BORN Sigrid, *Loi électorale fédérale*, Collection Documentation sur la politique et la société de la République fédérale d'Allemagne, Inter nationes, 1993, 55 p.

BRAUD Philippe, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980, 246 p.

CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Droits de l'homme et élections. Guide des élections : aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme*, New York / Genève, 1994, 27 p.

DAVID Ikoghou-Mensah, *Le droit des élections au Gabon*, Libreville, Raponda-Walker, 2005, 253 p.

DELPEREE Francis, *Le contentieux électoral*, Paris, PUF, 1998, 127 p.

DEMICHEL André, DEMICHEL Francine, *Droit électoral*, Paris, Dalloz, 1973, 93 p.

DAUGERON Bruno, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris Dalloz, Nouvelles Bibliothèques de Thèses, 298 p.

HOUNKPE Mathias, FALL Ismaïla Madior, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest, Analyse comparée*, Nigéria, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2e édition, 2010, 200 p.

GAUDEMET Yves, *Les élections locales*, Paris, Dalloz, 1991, 320 p.

GAUTHIER Stéphan, *Le juge judiciaire, juge électoral. Vers une harmonisation du contentieux des élections*, PUAM, 2007, 458 p.

GERDDES, *Rapport général du séminaire sur les élections démocratiques en Afrique de l'Ouest et du Centre : Bilan et perspectives*, Cotonou, 40 p.

GOODWIN-GILL Guy. S., *Elections libres et régulières : Droit international et pratique*, Genève, Union interparlementaire, 1994. 233 p.

IHL Olivier, *Le vote*, Paris, Montchrestien, 2e édition, 2000, 160 p.

MALIGNER Bernard, *Droit électoral*, Paris, Ellipses, 2007, 1071 p.

MARTIN Pierre, *Comprendre les évolutions électorales : La théorie des réalignements revisitée,* Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 470 p.

MARTIN Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, EJA, 2e édition, 1997,160 p.

MASCLET Jean-Claude, *Droit électoral*, Paris, PUF, 1989, 445 p.

NDI *et al.*, *Les Élections en Afrique: Meilleures pratiques et collaboration transectorielle* (Rapport final), Accra, 2009, 45 p.

NESTOROVIC Sacha, *L'assistance électorale multilatérale. Promouvoir la paix pour la démocratie*. Paris, L'Harmattan, 2012, 251 p.

PAUVERT Bertrand, *Elections et modes de scrutin*, Paris, L'Harmattan, 2e édition, 2006, 94 p.

PIPARD-THAVEZ Dominique, *Communiquer en période électorale*, Paris, Editions Victoires, 2007, 119 p.

POLSBY Nelson Woolf, WILDAVSKY Aaron, *Les élections présidentielles aux Etats-Unis*, Paris, Nouveaux horizons, 2000, 419 p.

TOUVET Laurent, DOUBLET Yves-Marie, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, 595 p.

VINCENT Jean-Yves, De VILLIERS Michel, *Code électoral commenté*, LexisNexis Litec, 8e édition, 1991, 735 p.

ZARKA Jean Claude, *Les systèmes électoraux,* Paris, Ellipses, 1996, 123 p.

4. 2. <u>Thèses</u>

KOKOROKO Dodzi, *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections,* Thèse de Doctorat, Université de Poitiers, 2005, 241 p.

GANDOU Zakara, *Etude critique du processus électoral en Afrique noire francophone : Réflexion sur la crise des Etats nouveaux,* CERCP, Universités des Sciences sociales de Toulouse I, 2001, 312 p.

MBODJ El Hadj, *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain. Analyse juridique et impact politique*, Thèse pour le doctorat d'Etat en Droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1991, 532 p.

SOMALI Kossi, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo,* Thèse, Université de Lille 2, 2008, 491 p.

4. 3. Articles

AJAVON Ata Messan, « Les modes de scrutin en Afrique francophone », Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les élections (avril 2000), pp. 176-179, http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_ar-ticle= 292 &id_ rubrique=161, consulté le 17/04/2011.

ARDANT Philippe, « Le contentieux électoral devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat », *in Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel*, Actes du colloque de Paris II (21 et 22 janvier 1988) Paris, LGDJ, / Montchrestien, 1988. .

AVRIL Pierre, DUHAMEL Olivier, « Pourquoi l'alternance », *Pouvoirs*, Nouvelle édition 1981, p. 7.

BADOUSSI Romaric Lucien, « Les TIC comme gage d'élections transparentes et apaisées en Afrique », http://haayo.org/Les-TIC-comme-gage-d-elections.html, consulté le 18/02/2011.

BARRAL Pierre, « La sociologie électorale et l'histoire », *Revue historique*, juillet-septembre 1967, pp. 117-134.

BAYART Jean-François *et al.*, « Par le canal du scrutin. Comment dépouiller les élections africaines ? », *in* LAVROFF Dmitri-Georges (dir.) *Aux urnes l'Afrique*, Paris, A. Pedone, 1978, pp. 1-147.

BEAUD Olivier, « Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage », *RFDA*, mai-juin 1993, pp. 409-424.

BELAID Néjib, « Constitution et élections locales », *in* AIDC, *Constitution et Elections*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, pp. 91-135.

BELAID Sadok, « Constitution, élections et citoyenneté », *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, pp. 61- 89.

BOLLE Stéphane, « Etre de bonne moralité : la clause dangereuse », www. la-constitution-en-afrique.org/article-etre-de-bonne-moralite-la-clause-dangereuse6384218 6.html, consulté le 18/02/2011.

Bolle Stéphane, « Le Bénin sous ordonnances », http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-21879121.html, consulté le 19 mars 2012.

BOUCHARENC Lucien, CHARLOT Jean, « L'étude des transferts électoraux », *RFSP*, juin 1974, pp. 1205-1209.

BOURMAUD Daniel, QUANTIN Patrick, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », *in* MENY Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, l'Harmattan, 1993, 165-182 p.

CAMBY Jean-Pierre, « Le juge électoral : un seul juge pour deux logiques (à propos des décisions du Conseil constitutionnel du 29 novembre 2007, n° 2007-3888/3967, AN, Eure-et-Loir (1re circ.), M. Dominique Cheron, Mme Françoise Vallet et du 29 novembre 2007, n° 2007-3965, AN, Hauts-de-Seine (12e circ.), M. KALTENBACH Philippe, *RDP*, 2008/4, pp. 1217-1230.

CAMBY Jean-Pierre, « 1873-1973 : cent ans de septennat », *RDP*, 2000/4, pp. 945-950.

CAYROL Roland, « Voter, A l'heure des médias et des sondages », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, pp. 83-94.

CHAMPIN Christophe, PERRET Thierry, « Elections en Afrique francophone des progrès relatifs », *Revue internationale et stratégique*, Vol. 22, 1999, pp. 183-190.

CHARVIN Robert, « Le droit de suffrage, stade suprême de la démocratie », *Pouvoir et liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 138 -203.

CHICOT Pierre-Yves, « La citoyenneté entre conquête des droits et droits à conquérir », *RDP*, 2005/1, pp. 213-240.

CONAC Gérard, « Démocratie et élections », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruylant, 2010, pp. 11-30.

De GAUDUSSON Jean du Bois, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, http:// www.conseil-constitutionnel.fr / conseil-constitutionnel/francais/cahiers-du-conseil/cahier-n-13/les-elections-a-l-epreuve-de-l-afr que.52040.html, consulté le 20/12/2011.

De GAUDUSSON Jean du Bois, « Les structures de gestion des opérations électorales », *in* Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections* (avril 2000), pp. 214-225, http://democratie. Francophonie.org/ article.php3?id_article=363 &id_rubrique=161, consulté le 17/04/2011.

De LA BROSSE Renaud « Quelques réflexions sur le paradigme médias et élections : L'expérience de l'Afrique subsaharienne francophone », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 488-509.

DELWIT Pascal, De WAELE Jean-Michel, « Modes de scrutin et société », *in Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 9-18.

De PRINCE POKAM Hilaire, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne, *Revue juridique et politique*, 2006/3, pp. 335-361.

DIARRA Abdoulaye, « Le financement des partis politiques et le financement national des élections », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone,* Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 432-453.

DIOP Omar, « Participation et abstention électorale en Afrique », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 302-325.

DJAGUIDI Gaëtan, « Le rôle des sondages et des partis politiques dans la désignation des candidats à l'élection présidentielle », *RDP*, 1995/5, pp. 1203-1220.

DOUMBE-BILLE Stéphane, « L'élection en droit administratif », *RDP*, 1992/4, pp. 1065-1102.

ESPIELL Hector Gros, « Liberté des élections et observation internationale des élections », *in Liberté des élections et observation internationale des élections*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 103-104.

ESPLUGAS Pierre, « Le système des élections primaires est-il transposable à l'élection présidentielle française ? », *RFDC*, n° 25, 1996, pp. 21-34.

FALL Alioune Badara, « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse ? (essai de prospective) », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 553-573.

FALL Ismaïla Madior, « Elections et résolution des conflits : l'expérience de l'Afrique de l'ouest », Paper to be presented at African Network of Constitutional Law Conference in Dakar, 2008, *www.publiclaw.uct.ac.za/usr/public_law/Dakar/Madior_ Conflict.doc*, consulté le 20/12/2011.

FAU-NOUGARET Matthieu, « L'observation internationale non-gouvernementale des élections », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 625-637.

FAVOREU Louis, « Un labyrinthe juridique : le contentieux des actes préparatoires en matière d'élections politiques », *RFDA*, juillet-août 1994, pp. 793-816.

FLAUSS Jean-François, « L'élection tacite. Retour sur une vraie fausse curiosité du droit constitutionnel suisse », *RFDC*, n° 61, 2005, pp. 3-18.

GARRONE Pierre, « Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral », *RDP*, 2001/5, pp. 1417-1454.

GASPARD Françoise, « La parité, pourquoi pas ? », *Pouvoirs*, n° 82, 1997, pp. 115-125.

GAUD Michel, PORGES Laurence, « Les Présidents de l'alternance », *Afrique contemporaine,* n° 167, juillet-septembre 1993, pp. 29-44.

GENEVOIS Bruno, « Le nouveau rôle du juge de l'élection », *Pouvoirs*, n°70, septembre 1994, pp. 69-81.

GERSTLE Jacques, « L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture, *RFSP*, septembre 1996, Vol. 46, pp. 731-752.

GHEBALI Victor-Yves, KAZADI Ntolé, « La déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections de l'UNEAD du 7 juillet 2005, suivi des commentaires de l'OIF », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 104-177.

GHEVONTIAN Richard, « Conseil constitutionnel-Conseil d'Etat : le dialogue des juges », *RFDA*, septembre-octobre 2000, pp. 1004-1013.

GHOZALI Nasser-Eddine, « Le droit international, les élections et la démocratie », *in* AIDC, *Constitution et Elections*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, pp. 171-216.

GROSIEUX Patrick, « Le ''parrainage'' des prétendants à l'élection présidentielle », *RFDC*, n° 59, 2004/3, pp. 567-594.

HARMET Guy, « Les élections sans choix » *RFSP*, février 1977, pp. 30-33.

HASTINGS Michel, « Voix sans issue et vote utile. Les leçons d'une disproportionnelle », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 923, mai - juin 1986, pp. 22-29.

HERIN Jean-Louis, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, pp. 95-107.

HOLO Théodore, « Le statut de l'opposition », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 351-366.

KOKOROKO Dodzi, « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain », *RJPIC*, 2004/1, pp. 152-166.

KOKOROKO Dodzi, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 115-125.

LAURENT Anne, « Le nomadisme électoral », *RFSP*, février 1987, pp. 5-20.

LAUVAUX Philippe, « Rapport introductif », *in* ULB, *Les élections dans tous leurs états*, Actes du colloque organisé par le Centre de Droit public, (22 et 23 septembre 2000), Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 3-13.

LOADA Augustin, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *in Afrilex*, n° 03, 2003, pp. 139-174,

LOPEZ-MUNIZ J.L. Martinez, « Constitution et administrations électorales », *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, pp. 217-293.

MALIGNER Bernard, « Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection », *in Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, pp. 397- 410.

MARTHE Fatin-Rouge Stefanini, WANDA Mastor, « La cour suprême américaine et la réforme du financement des campagnes électorales aux Etats-Unis : la décision McConnell v. FEC du 10 décembre 2003 », *RFDC*, n° 59, juillet 1984, p. 478.

MASCLET Jean-Claude, « Rapport introductif. L'organisation générale des contentieux en matière électorale », *in* MASCLET Jean-Claude, ZINZINDOUE Armand, DESOUCHES Christine (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), pp. 33-42.

MASCLET Jean-Claude, « Rapport de synthèse », *in* MASCLET Jean-Claude, ZINZINDOUE Armand, DESOUCHES Christine (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), pp. 213-224.

MAUSS Didier, « Elections et constitutionnalisme : vers un droit international des élections ? », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 51-58.

MBODJ El Hadj, « Le financement des campagnes électorales et des partis politiques dans les États africains francophones », Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les élections (avril 2000), pp. 242-246, http:// democratie.Francophonie.org/a*rticle.php3?id_article=369&id_rubrique=161*, consulté le 17/04/2011.

MBODJ El Hadj, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », 32 p., http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Faut_il_avoir_ peur_ de_l_independance_ des_institutions_en_Afrique.pdf, consulté le 03/08/2010.

MELEDGE Djedjro Francisco, « Fraudes électorales et constitutionnalisme en Afrique », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 785-815.

MELELDJE Djedjro Francisco, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 139-155.

MENOUNI Abdeltif, « Constitution et contentieux électoral », *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des cours, Vol. X, 2002, pp. 295-348.

MILACIC Slobodan, « Constitution, élection, sondages », *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des Cours, 2002, Vol. X, pp. 375-411.

MOLEUR Bernard, « L'indigène aux urnes. Le droit de suffrage et la citoyenneté dans la colonie du Sénégal », *Annales africaines*, 1989-1991, pp.13-46.

MOZAFFAR Shahenn, « Mail : Un scrutin majoritaire à deux tours en Afrique », *in* IDEA, *La conception des systèmes électoraux*, Stockholm, 2002, pp. 46-48.

NADJITA Ngarhodjim Francis, *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une analyse critique*, 2007, Open Society Institute AFriMAP, consulté le 30/04/ 2010, www.aidh.org/ Biblio/Txt_Afr/Images/A_propos_ Charte.pdf, 7 p.

NOHLEN Dieter, « Panorama des proportionnelles », *Pouvoirs*, n° 32, 1985/3, pp. 31-42.

OGNIMBA Léonard-Emile, « Le cadre juridique de l'observation et de l'assistance électorales de l'Union africaine, *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 88-103.

OLIVA Fabio, « Vainqueurs et vaincus : deux faces de la même médaille ? ou comment accepter le verdict des urnes », *in* VETTOVAGLIA JEAN-PIERRE *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 454-476.

OULD BOUBOUT Ahmed Salem, « Rapport introductif. Le contentieux répressif en matière électorale et la lutte contre la fraude », *in*, *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), pp. 185-190.

OWEN Bernard, « Les fraudes électorales », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, pp. 133-147.

PACTET Pierre, « Constitutions, élections et partis politiques », *in* AIDC, *Constitution et élection*, Recueil des Cours, 2002, Vol. X, pp. 349-374.

PAROUTAUD Jean-Marie-Amédée, « Quelques considérations théoriques sur la représentation proportionnelle », *RFSP*, septembre 1963, pp. 645-665.

PERRINEAU Pascal, « Les usages contemporains du vote », *Pouvoirs*, n° 120, 2007/1, pp. 29-41.

PEUCHOT Eric, « Droit de vote et condition de nationalité », *RDP*, 1991/2, pp. 481-524.

PRZEWORSKI Adam, « Why do political parties obey results of elections?, *in Democracy and the rule of law*, Cambridge University Press, 2003, pp. 114-144.

QUANTIN Patrick, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n° 69, mars 1998, pp. 12-28.

QUANTIN Patrick, « Un objet politique déjà identifié : le vote en Afrique », *in Voter en Afrique : différenciations et comparaisons,* (Colloque organisé par l'AFSP, CEAN, IEP de Bordeaux, 7-8 mars 2002, 15 p., http://www.afsp.msh-paris.fr/archives /2002/ afriquetxt/quantin.pdf, consulté le 19/12/2009.

QUANTIN Patrick, « Voter en Afrique : quels paradigmes pour quelles comparaisons ? », *in* PATRICK Quantin (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 11-29.

ROBERT Jacques, « La querelle des incompatibilités », *Recueil Dalloz Sirey*¸1972, pp. 81-84.

ROUX André, « Le découpage des circonscriptions électorales. Aspects de droit comparé, *in Mélanges offerts au doyen Charles Cadoux*, PUAM, 1999, pp. 305-317.

SANGARE Siaka, « Etablissement d'un état-civil et listes électorales fiables », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone,* Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 287-301.

SAWADOGO Filiga Michel, « Contrôle des opérations électorales par les hautes juridictions », *in* Séminaire international sous régional 5 Ouagadougou), pp 73-84.

SIGNBORI Céline, « Démocratisation en Afrique et processus électoraux », *in Parlements et Francophonie*, Paris, 1998, n° 106**,** pp. 41-49.

SOUDAN François, « Pourquoi les africains ne votent plus? », *Jeune Afrique*, n°2429, 23Juillet au 04 août 2007, pp.72-78.

SUBILEAU Françoise, « L'abstentionnisme : apolitisme ou stratégie », *in* MAYER NONNA (dir.), *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 245-267.

TANO Félix K., « Le juge constitutionnel et la sincérité du scrutin présidentiel », *Nouvelles Annales africaines*, 2012, pp. 57-81.

THIRIOT Céline, « Société civile et élections : un rôle critique », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al., Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 816-827.

VERDUSSEN Marc, « La participation des femmes aux élections en Belgique », *RFDC*, n° 36, 1998, pp.799-809.

4. 4. Instruments internationaux

Résolution A/44/46 de l'Assemblée générale « Renforcement du principe de l'organisation d'élections honnêtes et périodiques » 15 décembre 1989.

Rapport sur le « Renforcement de l'efficacité du principe des élections périodiques et véritables » (A48/590), Secrétariat général des Nations Unies, 1993.

Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, janvier 2007.

Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'UA, 2004.

Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la Démocratie et la bonne Gouvernance additionnel au Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité.

V. Références bibliographiques sur les systèmes électoraux des pays de l'échantillon : Bénin, Mali et Sénégal

Bénin

1. Ouvrages

ADAMON Afize D., *Le renouveau démocratique au Bénin. Les élections législatives de 1995*, Cotonou, Flamboyant, 1996, 211 p.

ADJOVI Emmanuel Vidjinnagni, *Une élection libre en Afrique. La présidentielle du Bénin (1996)*, Paris, Karthala, 1998, 261 p.

ADJOVI Severin, *Election d'un chef d'Etat en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2003, 181 p.

AIVO Fréderic Joël, *Le juge constitutionnel et l'Etat de Droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, Paris, L'Harmattan, 2006, 222 p.

BADET Gilles, *Bénin. Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans de ''Renouveau démocratique''* », AfriMAP et Open Society Initiative for West Africa, 2010, 195 p.

COMLAN Cyr Davodoun, *Présidentielle 2006 au Bénin, le coup du 3ème larron*, Cotonou, Star éditions, 2007, 226 p.

CONFERENCE EPISCOPALE DU BENIN, *Message : Bientôt les élections présidentielles*, Cotonou, Les Editions catholiques du Bénin, mars 2005, 12 p.

DISSOU Machioudi, *Le Bénin et l'épreuve démocratique*, Paris, L'Harmattan, 163 p.

FONDATION KONRAD ADENAUER, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, Editions COPEF, 2009, 320 p.

NOUDJENOUME Philippe, *La démocratie au Bénin. Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1999, 395 p.

TEVOEDJRE Paul Martial, *Discours sur la Constitution. L'alternance démocratique module-t-elle une civilisation ?*, Cotonou, Impression 2000, 2005, 125 p.

2. Articles

BANEGAS Richard, « Bouffer l'argent. Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », *in* BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, pp. 75-109.

BANEGAS RICHARD, « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *in Politique africaine, Le Bénin*, n° 59, octobre 1995, pp. 25-44.

BOLLE Stéphane, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », *in* VETTOVAGLIA Jean-Pierre *et al.*, *Démocratie et élections dans l'Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 532-552.

CABANIS André, MICHEL Louis Martin, « Note sur la Constitution béninoise du 2 décembre 1990 », *RJPIC*, 1992/1, pp. 28-37.

Dé SODJI, « Présidentielle de mars 2011 : le Bénin humilié », *La Tribune de la Capitale*, quotidien indépendant n° 1550 du 29 mars 2011, p. 6.

DOSSOUMOU Samson, « Rapport Bénin », *in* MASCLET Jean-Claude, ZINZINDOUE Armand, DESOUCHES Christine (dir.), *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), p. 138-142.

ELEGBE Alfred, « La notion d'irrégularités graves de nature à entacher la sincérité et à affecter le résultat d'ensemble du scrutin : Expérience de la Cour constitutionnelle du Bénin », *in* C*ontrôle et sanction des opérations électorales par les hautes juridictions »*, Actes du Séminaire international sous-régional (17-21 mars 1997, Ouagadougou), pp. 152-159.

FASSINOU Rodrigue, « Réalisation de la cartographie censitaire. Epiphane Quenum joue avec le feu. Il promet de réaliser le recensement national en 15 jours », *Grand Journal*, n° 258, du 24 février 2010, p. 10.

GBEGNONVI Roger, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine, Le Bénin*, n° 59, octobre 1995, pp. 59-69.

HOLO Théodore, « Contentieux des résultats. Rapport Bénin », *in Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), pp 161-169.

HOUNDEGLA Mélanie Ablo, « Le contentieux électoral au Bénin », Séminaire des correspondants nationaux de l'Association des Cours Constitutionnelles en Partage l'Usage du Francais (18 au 19 novembre 2010), Paris, 11 p.

HOUNGBEDJI Wilfried Léandre, « Quelle portée pour les décisions de la conférence ? », *Nation*, n° 4939, 24 février 2010, p. 7.

HOUNSOU Eric, « Naissance des G 4 et G 13 dans la démocratie béninoise : Opposition structurelle ou alliances conjoncturelles », *Le Bénin émergent* (LBE), Tome II, pp. 10-25.

KATAKOULA Dieudonné, « Adoption du statut de l'opposition. Les partis politiques dans l'embarras, *in Le Bénin émergent* (LBE), Tome II, pp. 16-25.

MAYRARGUE Cédric, « Démocratisation politique et revitalisation religieuse. L'exemple du culte vodun au Bénin, *in* CONSTANTIN François, COULON Christian (dir.), *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala, 1993, pp. 135-161.

MAYRARGUE Cédric, « Les langages politiques en campagne électorale. Représentations et comportements des candidats à une élection présidentielle au Bénin », *in* QUANTIN Patrick (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 285-312.

METODJO Alain Kisito, « Benin democracy and elections. Démocratie en consolidation », *in* GOREE INSTITUTE, *L'état de la démocratie en Afrique de l'Ouest*, 2009, pp. 47-78.

PERDRIX Philippe, « Boni Yayi par K.O. », *Jeune Afrique*, n° 2620, du 27 mars - 2 avril 2011, pp. 24-26.

RAYNAL Jacques-Jacques, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *Afrique contemporaine*, n° 160, 1991, pp. 3-25.

SIMICLAH Etienne, « Le régime présidentiel béninois : nature et fonctionnement des institutions », *Nouvelles Annales africaines*, 2011/2, pp. 175-216.

VITTIN Théophile E., « Bénin du ''système Kérékou'' au renouveau démocratique », *in* MEDARD Jean-François (dir.), *Etats d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, pp. 93-115.

3. Thèses

DACKO Simon, *Processus électoraux et transitions démocratiques en Afrique francophone (exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, du Sénégal et du Togo)*, Thèse de Doctorat en droit, Université d'Abomey-Calvi de Cotonou, 2007, 526 p.

4. Textes juridiques

Constitution de la république du Bénin du 11 décembre 1990.

Loi n° 2010-33 du 03 janvier 2011portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

Loi n° 2010-35 du 21 décembre 2010portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation de recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatique.

Loi n° 2009-09 du 27 avril 2009 portant protection des données à caractère personnel en République du Bénin.

Loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

Loi n° 2005-26 du 26 juillet 2010 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République.

Loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

Loi n° 2001-37 du 10 juin 2001 portant organisation judiciaire en République du Bénin.

Loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques.

5. Décisions de justice

Décision EP 11-04 du 04 mars 2011, Président de la CENA : contentieux électoral, élection, acte préparatoire, convocation du corps électoral, report de date.

Décision EP 11-007 du 14 février 2011, Michel ALOKPO : contentieux électoral, acte préparatoire, CENA, non-conformité.

Voir Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010, Président de la République, Rachidi Gbadamassi, Assouan C. Benoît, Joseph Gnonlonfoun, Thomas C. Ahinnou, Taîo Amadou : contrôle de conformité à la Constitution de la loi n° 2010-12 portant abrogation de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement électoral national approfondi (RENA) et établissement de la LEPI votée par l'Assemblée nationale le 18 mars 2010, loi contraire à la constitution.

Décision CC 05-069 du 27 juillet 2005, Président de la République, Nata Théophile, André Irénikatché Dassoundo, Assouma Aboudou, Sacca Lafia, Djibril Debo : contrôle de constitutionnalité, loi n° 2005-26 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République votée par l'Assemblée nationale le 18 juillet 2005, loi n° 2001-19, conformité sous réserve, non-conformité, conformité inséparabilité.

Décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001, Bio Bigou Bani Léon, Sacca-Kina G. Shabi Jérôme, Président de la République : contrôle de constitutionnalité, élection des membres de la CENA par l'Assemblée nationale, jonction de procédure, défaut de qualité, irrecevabilité, violation de la constitution.

Décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000, Bio Bigou Bani Léon, Sacca-Kina G. Shabi Jérôme, Président de la République : contrôle de constitutionnalité lois, lois électorales, jonction de procédure, conformité à la constitution, inséparabilité.

Décision EL 99-008 du 26 mars 1999, Secrétaire général de FARD ALAFIA (SACCA KINA J.) : contentieux électoral, opérations préalables aux élections législatives du 30 mars 1999, annulation de décision portant radiation sur la liste des candidats, réinscription.

Décision EL-99-001, du 11 mars 1999, Abissinti Raphaël, contentieux électoral, opérations préalables aux élections législatives du 30 mars 1999, publication du logo du parti MERCI, défaut d'éléments objectifs, non lieu à statuer.

Décision EL-P-96-014 du 02 mars 1996, Tévoedjre Albert : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection du Président de la République, contestation de l'éligibilité du candidat Nicéphore D. Soglo, défaut de qualité, irrecevabilité.

Décision EL-P-96-011 du 27 février 1996, Tévoedjre Albert, Affon Amonmi Comlan François : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection du Président de la République, jonction de procédures, mesures d'instruction.

Décision EL-P-96-008 du 27 février 1996, Yacoubou Fassassi : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection du Président de la République, jonction de procédures, mesures d'instruction.

Décision EL-P-96-010 du 27 février 1996, Yacoubou Adam Fassassi : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection du Président de la République, mesures d'instruction.

Décision EL-P 96-004 du 20 février 1996, Rassemblement des Démocrates libéraux pour la Construction nationale (RDL-Vivoten) : contentieux électoral, usurpation de logo, défaut de qualité, irrecevabilité, saisine d'office, défense d'utiliser l'emblème d'un parti.

Décision EL-P-96-001 du 29 janvier 1996, CENA : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection du Président de la République, désignation d'un collège de trois médecins assermentés.

Décision EL-95-134 du 28 décembre 1995, Tévoedjre Albert : contentieux électoral, opérations électorales dans l'Ouémé, dons et libéralités pour influencer le vote, demande d'annulation irrecevable, défaut de preuve, demande d'invalidation non constituée, rejet.

Décision EL-95-129 du 17 août 1995, Agboho Glélé Roger Ikor : contentieux électoral, opérations électorales du 28 mars 1995, élection d'un député, condition d'éligibilité, domicile, déchéance d'un député.

Décision EL-95-124 du 18 juillet 1995, Soulé Dankoro : contentieux électoral, opérations électorales dans le Borgou, contestation de l'élection d'un député, jonction de procédures, rejet.

Décision EL-95-009 du 17 mars 1995, Parti du Renouveau démocratique (PRD), Adrien Houngbédji : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection, utilisation de la carte du Bénin comme emblème de la Renaissance du Bénin, Transcription de Nicéphore Dieudonné Soglo sur l'emblème de la Renaissance du Bénin, non lieu à statuer, rejet.

Décision EL-95-008 du 13 mars 1995, Parti social démocrate – le Bélier, Gaglozoun D. Goras : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection, refus d'enregistrement de déclaration, rejet.

Décision EL-95-007 du 13 mars 1995, Rassemblement des Démocrates libéraux pour la Construction nationale (RDL), (Severin Adjovi) : contentieux électoral, opérations préalables à l'élection, demande d'annulation de la décision de la CENA, rejet.

6. Rapports d'institutions et d'organismes spécialisés

CENA 2007, *Elections législatives mars 2007*, Cotonou, juin 2007, 80 p.

CENA 2003, *Elections législatives mars 2003*, Cotonou, 23 mai 2003, 42 p.

C.ENA, *Election présidentielle mars 2001*, Cotonou, mai 2001, 99 p.

CENA 1996, *Elections présidentielles mars 1996*, Cotonou, juin 1996, 70 p.

Commission de juristes indépendants, *Rapport sur le système électoral en République du Bénin*, 13 p.

OIF, *Elections législatives du Bénin du 30 mars 1999*, http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/rapport_de_la_mission_d_observation_des_elections_legislatives_du_30_mars_1999_.pdf, consulté le 30 avril 2010.

Mali

1. Ouvrages

CAMARA Moussa Makan, *Questions brûlantes pour démocratie naissante*, Dakar, NEAS, 1998, 138 p.

DECRAENE Philippe, *le Mali*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 1841, 1980, 127 p.

DIARRAH Cheick Oumar, *Le défi démocratique au Mali*, Paris, L'Harmattan, 1996, 313 p.

FALL Ismaïla Madior (dir.), Les arrêts et avis de la Cour constitutionnelle du Mali, CREDILA/Université de Bamako, 2010, 1105 p. (à paraître)

KIPRE Pierre, *Le Congrès de Bamako ou la naissance du RDA*, Paris, Editions Chaka, Vol. 3, 1989, 190 p.

KONATE Moussa, *Mali. Ils ont assassiné l'espoir*, Paris, L'Harmattan 1990, 143 p.

MARA Moussa, *L'Etat au Mali. Géniteur de la nation, facteur d'intégration, catalyseur d'expansion.* Présentation et diagnostic, Bamako Tome I, 2010, 375 p.

NDIAYE Iba, *Elections 1997 au Mali*, Jamana, 1998, 149 p.

SOW Abdoulaye Sékou, *L'Etat démocratique républicain. La problématique de sa construction au Mali*, Brinon-sur-Sauldre, Grandvaux, 2008, 455 p.

2. Articles

BAUDAIS Virginie, CHAUZAL Gregory, « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani Touré », *in* Politique africaine, *« Partis politiques d'Afrique : retours sur un objet délaissé »*, Paris, Karthala, n° 104, décembre 2006, pp. 61-80.

CAMARA Makan Moussa, « Contribution à la réflexion sur le processus démocratique en Afrique : Le cas du Mali », *Politique Africaine*, n °12, 1990-1991, pp. 80-84.

DIARRA Abdoulaye, « La problématique de l'alternance au Mali », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, 11 p.

DIARRA Eloi, « Constitution et Etat de droit au Mali », *Revue juridique et politique*, n° 3, octobre-décembre 1995, pp. 252-284.

KEITA Fassémé, « Liste électorale et l'électorat. Rapport du Mali », *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), pp. 100-109.

NDOYE Doudou, « Observations sous arrêt n° 96-003 du 25 octobre 1996 de la Cour constitutionnelle du Mali », *Revue internationale de droit africain*, n° 32, EDJA, janvier-mars 1997, pp. 53-76.

OIF, « Elections présidentielles des 28 avril et 12 mai 2002 au Mali **»,** http://democratie. francophonie.org/ IMG/pdf/MALI_.pdf, 13 p., consulté le 30 avril 2010.

TAPO Kassoum, « Les structures de gestion des opérations électorales : le cas de la CENI au Mali », *in*, Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections (avril 2000)*, pp. 281-288, http:/// democratie. francophonie. org/article.php3? id_article =392&id_rubrique=161, consulté le 17/04/2011.

3. Travaux de thèses et de mémoires

BAKHAYOKHO Abdoulaye, *La sociologie électorale au Mali. Le jeu des opérateurs politiques et le comportement de l'électorat dans le District de Bamako. Cas de la Commune III*, Université de Bamako, Mémoire de Maîtrise Sociologie-Anthropologie, 2001-2002, 94 p.

BENGALY Abraham, *La protection juridictionnelle des libertés et droits fondamentaux au Mali*, UCAD/Université de Bamako, 2010, 384 p.

NIMAGA Madou, *L'abstentionnisme électoral au Mali depuis l'avènement du multipartisme en 1992*, Mémoire de Master en Sciences politiques, UCAD, 2008, 101 p.

SY Seydou Madani, *Recherches sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique noire (Côte d'Ivoire, Guinée, Mali)*, A. Pedone, 1965, 230 p.

4. Textes juridiques

Constitution de la République du Mali du 25 février 1992.

Loi n° 06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale du Mali.

Loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques du Mali.

Loi n° 94-006 du 18 mars 1994 portant création des Tribunaux administratifs du Mali.

Ordonnance de la République du Mali, n° 1-PGRM du 16 janvier 1968.

5. Décisions de justice

Arrêt CC n° 07-175-EP du 12 mai 2007, proclamation des résultats définitifs du scrutin de l'élection présidentielle du 29 avril 2007.

Arrêt CC n° 02-133/EP du 06 avril 2002, contestation de la validité de la candidature du général Amadou Toumani Touré.

Arrêt CC-EP 97-056 du 2 juillet 1997, remboursement des frais de participation à l'élection présidentielle de Maître Idrissa Traoré.

Arrêt CC-EL 97-052 du 28 juin 1997, contestation de l'invalidation des listes de candidature du RDP.

Arrêt CC-EP 97-047 du 8 mai 1997, compétence de la Cour constitutionnelle pour statuer sur un acte préliminaire de l'élection.

Arrêt CC 97-009 du 6 février 1997, contestation de la décision de la CENI.

Arrêt CC-EL 97-046 du 25 avril 1997, annulation du premier tour des élections législatives du 13 avril 1997 sur toute l'étendue du territoire national.

Arrêt CC-EL 97-040 du 11 avril 1997, recours contre la décision répartissant le temps d'antenne.

Arrêt CC-EL 97-041 du 11 avril 1997, Contestation des listes électorales à Kayes.

Arrêt CC- 97-044 du 11 avril 1997, rétablissement de temps d'antenne.

Arrêt CC-EL 97-035 du 3 avril 1997, Contestation de la régularité du décret portant convocation du collège électoral pour l'élection des députés.

Arrêt CC-EL 97-018 du 22 mars 1997, Candidature de Mahamane Santara.

Arrêt CC 97-12 du 12 février 1997, contestation de l'emblème du parti RAMAT.

Arrêt CC n° 96-003 du 25 octobre 1996, Contrôle de constitutionnalité de la loi du 27 septembre 1996 portant code électoral.

Jugement du Tribunal 1re instance de la Commune III du District de Bamako, n° 329 du 6 novembre 1997, Rejet, par le président de la commission administrative chargée de la confection des listes électorales, de la demande d'inscription sur la liste électorale.

6. Rapports d'institutions et d'organismes spécialisés

MATCL, *Rapport général sur le processus électoral de 2002*, décembre 2002.

MATCL, *Rapport général sur les élections présidentielle et législatives de 2007*, septembre 2007.

Sénégal

1. Ouvrages

BIONDI Jean Pierre, *Saint-Louis –Mémoires d'un métissage. L'aventure coloniale de la France*, Denoël, 1987, 240 p.

BONNARDEL Régine, *Saint-Louis du Sénégal: mort ou naissance ?*, Paris, L'Harmattan, 1993, 423 p.

CAMARA Aliou, *La philosophie de Léopold Sédar Senghor*, Paris, L'Harmattan, 2001, 142 p.

CISSE Lamine, *Carnets secrets d'une alternance. Un soldat au cœur de la démocratie*, Paris, Editions GIDEPPE, 208 p.

DIA Mamadou, *Lettres d'un vieux militant. Contribution à la révolution démocratique*, 202 p.

DIA Mamadou, *Radioscopie d'une alternance avortée*, Paris, L'Harmattan, 2005, 238 p.

DIALLO Abdoulaye, *La face cachée de notre démocratie. Sénégal 1957-2007. Hommage à Maître Babacar Niang Homme de foi et d'action*, 2008, 376 p.

DIAW Aminata, *Démocratisation et logique identitaires en acte. L'invention de la politique en Afrique*, CODESRIA, Série de monographies 2/94, 1994, 61 p.

DIENG Amady, *Blaise Diagne, Premier député africain*, Paris, Editions Chaka, Afrique contemporaine, Vol. 7, 1990, 183 p.

DIOP Alioune Badara, *Le Sénégal, une démocratie du phénix*, Dakar/Paris, CREPOS-Karthala, 2009, 368 p.

DIOP Mamadou, *Le système politique sénégalais*, Dakar, Clairafrique, 345 p.

DIOP El Hadji Omar, La création de la Commission électorale nationale autonome, CENA, au Sénégal, publibook, 2007, 201 p.

DIOP, El Hadji Omar *Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme*, CREDILA, 2012, 490 p.

FALL Ahmadou, *Les élections présidentielles 2007 au Sénégal. Les candidats indépendants : poissons pilotes ou chasseurs de mammouths ?*, Paris, L'Harmattan, 2007, 182 p.

FALL Ibrahima, *Sous-développement et démocratie multipartisane : l'expérience sénégalaise*, NEA, Dakar/Abidjan, 1977, 109 p.

FALL Ismaïla Madior, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA-CREPOS, 2007, 181 p.

FALL Ismaïla Madior, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 310 p.

FALL Ismaïla Madior (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, Dakar, CREDILA, 2008, 565 p.

FALL Ismaïla Madior, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2012, 218 p.

FAYE Antoine Ngor, *La communication parlementaire*, RECODED/Afrique, 199 p.

FAYE Cheikh Faty, « Les enjeux politique à Dakar (1945-1960). Ville d'espoir, Paris, L'Harmattan, 2000, 395 p.

GAUTRON Jean Claude, ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit public du Sénégal*, Paris, A. Pedone, 1977, 447 p.

HESSELING Gerti, *Histoire politique du Sénégal. Institutions, droit et société*, Paris, Karthala, 1985, 437 p.

IPAO, *Médias et élections au Sénégal. La presse et les nouvelles technologies de l'information dans le processus électoral*, Dakar, NEAS, 2001, 169 p.

KABA Sidiki, *Les droits de l'homme au Sénégal*, Thiès, Collection Xaam Saa Yoon, 1997, 547 p.

KAMARA Mamadou, *L*es *élections au Sénégal*, 2007, 363 p.

LAVROFF Dmitri-Georges, *La république du Sénégal*, Paris, LGDJ, 1966, 250 p.

LY Abdoulaye, *Les regroupements politiques au Sénégal (1956-1970)*, Dakar, CODESRIA, 1992, 444 p.

MBODJ El Hadj., *Rapporteur au Président de la République : Statut de l'opposition. Financement des partis politiques*, 1999, 244 p.

MBODJ El Hadj, *Statut de l'opposition. Financement des partis politiques*, (Rapport au Président de la République), 1999, 244 p.

NDAO El hadj Ibrahima, histoire des conquêtes démocratiques, NEAS, 2003, 525 p.

NDIAYE Mamadou Ablaye, SY Alpha Amadou, *Les conquêtes de la citoyenneté. Essai politique sur l'Alternance*, Dakar, Sud Communication, 120 p.

NDONGO Fall, *Le droit électoral sénégalais*, Dakar, LPA, 2002, 240 p.

NDOYE Doudou, *La Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée et ses pactes internationaux annexés, Revue internationale de droit africain*, EDJA, juillet 2001, 214 p.

NGOM Benoît Saaliu, *L'arbitrage d'une démocratie en Afrique : La Cour suprême du Sénégal*, Paris, Présence Africaine, 1989, 190 p.

NIANG Mody, *Me Wade et le rêve brisé du Sopi »*, Paris, L'Harmattan, 2005, 222 p.

O'BRIEN Donal Cruise, DIOP Momar-Coumba, DIOUF Mamadou, *La construction de l'Etat au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002, 231 p.

RADI, CERAP, NDI, *financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience*, Dakar, 141 p.

ZUCCARELLI François, *La vie politique sénégalaise (1789-1940)*, CHEAM, Paris, 1987, p. 107.

ZUCCARELLI François, *Un parti politique africain : l'Union progressiste sénégalais*, Paris, LGDJ, 1970, 401 p.

2. Articles

BA Aboul Aziz, « L'exception d'illégalité dans le système sénégalais d'organisation judiciaire », *Revue internationale de droit africain*, n° 33, EDJA, avril-juin 1997, pp. 39-43.

BOYE Kader, « Greffe réussie des incivilités constitutionnelles et de la candidature de Wade », *L'Observateur*, n° 2244, du 21 février 2011, pp. 14-15.

CAMARA Fatou KINE, « La parité au Sénégal entre modèle autochtone et modèle importé », *Revue internationale de droit africain*, n° 80, EDJA, janvier-mars 2009, pp. 63-80.

CAMARA MAME LESS., « La presse privée et l'élection présidentielle de février 2000 », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, 9 p.

CONSTANTIN François, COULON Christian, « Le régime présidentiel sénégalais », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 101, mai 1974, pp. 50-56.

COULON Christian, « La tradition démocratique au Sénégal. Histoires d'un mythe », *in* JAFFRELOT Christophe, *Démocraties d'ailleurs. Démocraties et démocratisations hors d'Occident*, Paris, Karthala, 2000, pp. 65-92.

COULON Christian, « Le Sénégal : Développement et fragilité d'une semi-démocratie », *in* DIAMOND Larry, LINZ Juan-José, LIPSET Seymour Martin (dir.), *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie*, (traduit de l'américain), Paris, Nouveaux Horizons, 1993, pp. 603-654

CRESPIN Marie-José, « Les hautes juridictions dans la mise en œuvre du principe d'égalité entre les candidats, les organisations et partis politiques », *in Contrôle et sanctions des opérations électorales par les hautes juridictions*, Actes du Séminaire international sous-régional (17-21 mars 1997, Ouagadougou), pp. 49-59.

DEBENE Marc, GOUNELLE Max, « Le Sénégal, du Président L. S. Senghor au Président Abdou Diouf (janvier 1981-janvier 1984), *RDP*, 1984/1, pp. 1513-1553.

DIAS Jean-Paul, « Conseil constitutionnel et ‘‘incompétence’’ », *Walfadjri*, 30 juin 2009, p. 5.

DIEYE Abdoulaye, « Le contentieux des élections », *in le juge et l'élection présidentielle*, communication présentée à la Session de formation continue, (1er au 4 février 2004), Projet « Justice et Etat de droit », SCAC, Ambassade de France, Dakar, 9 p.

DIONGUE Momar, « Qui sont ces 5 ‘‘incompétents’’ ? », *Nouvel Horizon*, n° 679, du 03 au 09 juillet 2009, pp. 14-17.

DIOP Aïssata De, « Femmes, enjeu électoral : des chiffres qui parlent », Dakar, IAD, (polycopié).

DIOP Alioune Badara, « Espace électoral et violence au Sénégal (1983-1993) : l'ordre public, otage des urnes », *Afrique et Développement*, Vol, 2001/1-2, pp. 145-193.

DIOP Alioune Badara, « Société civile et gouvernance démocratique. Enjeux de pouvoir et pouvoir en jeu », *Nouvelles Annales africaines*, 2011/2, pp. 37-88.

DIOP Fatou, Comportements électoraux et déterminants : l'exemple de la religion dans les élections présidentielles de février-mars 2000, Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, 20 p.

DIOP Georges Nesta, « Santé du président : Réserves de médecins autour du diagnostic du Dr Mame Marie Faye », www.walf.sn/politique/suite.php? rub=2&id_art=69168, consulté le 18/02/2011.

DIOP Momar-Coumba, « Le Sénégal à la croisée des chemins », *in Politique africaine, Partis politiques d'Afrique : Retours sur un objet délaissé*, Karthala, n° 104, décembre 2006, pp. 103-126

DIOP Momar-Coumba, DIOUF Mamadou, Sénégal : Par delà la succession Senghor-Diouf », *in* DIOP Momar-Coumba, DIOUF Mamadou (dir.), *Les figures du politique en Afrique. Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris/Dakar, Karthala/CODESRIA, 1999, pp. 139-188.

DIOUF Abdou Aziz, « Corps électoral : évolution et caractéristiques », *les élections présidentielles au Sénégal*, Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, 24 p.

DIOUF Gorgui Alioune, « L'arrêté préfectoral au Sénégal », *RIPAS*, n° 23-24, janvier-décembre 1990, pp. 177-183.

DIOUF Mamadou, « Le Sénégal, une démocratie inachevée », *Le Quotidien*, du 7 avril 2010, p. 7.

FALL Alioune Badara, La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance, *Afrilex* n° 5, *(http://afrilex.u-bordeaux4,* consulté le 17/04/2011.

FALL Ismaïla Madior, « Constitution de 1963 et Constitution de 2001 : continuité ou rupture », N*ouvelles Annales africaines*, 2007/1, UCAD, pp. 311-336.

FALL Ismaïla Madior, « De la constitutionnalité de la candidature du Président sortant ? », *L'Observateur*, n° 2221, du 17 février 2011, pp. 8-9.

FALL Ismaïla Madior, « La transhumance politique : modalités et impact sur le processus électoral (essai d'explication théorique*) »*, Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), CODESRIA, 23 p.

FALL Ismaïla Madior, « Les révisions constitutionnelles au Sénégal », *Nouvelles Annales africaines*, 2010/1, pp. 73-143.

GAYE Omar, « L'organisation générale des contentieux. Rapport Sénégal », *Aspects du contentieux électoral en Afrique,* Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), pp. 61-71.

GOUNELLE Max, « Les effets pervers du multipartisme constitutionnellement limité », *Penant*, n° 774, octobre-décembre, 1981, pp. 44-52.

GUEYE Cheikh, *« L'expérience électorale du Sénégal »*, 13 p., http://democratie. francophonie.org /IMG/pdf/MALI_RMO2804_12052002.pdf, consulté le 17/04/2011.

KANTE Babacar, « Les élections présidentielle et législatives du 28 février 1988 au Sénégal », *Annales africaines*, 1989-1990-1991, pp. 163-192.

KASSE El Hadji, « médias et politique. Le journalisme en campagne », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, 11 p.

MANE Lamine, « Comment Wade et Souleymane Ndéné ont cassé le consensus sur le bulletin unique », *L'Observateur*, n° 2444, du 15 novembre 2011, p. 6

MBODJ El Hadj, « Le contrôle des opérations de préparation des élections », SCAC/Ambassade de France, *Le juge et l'élection présidentielle*, Communication présentée à la Session de formation continue organisée dans le cadre du Projet « Justice et Etat de droit », (1er au 4 février 2004), SCAC, Ambassade de France, Dakar, 12 p.

MBODJ El Hadj « Loi interprétative pour clore le débat sur la candidature de Me Wade », interview BA Isma, *Le Populaire*, n° 3336, du 11 février 2011, p. 13.

MBOW Penda, « La société civile sénégalaise : identification et rôle dans le processus démocratique », Communication sur le thème : *La démocratie au Sénégal à l'épreuve des consultations législatives de mai 1998*, (Actes du cycle politique, du 18 février au 24 mars 1998), Dakar, Présence chrétienne et Fondation Konrad Adenauer au Sénégal, p. 69-77.

NZOUANKEU, Jacques. Mariel, « La consolidation de la démocratie au Sénégal. La révision constitutionnelle du 6 mai 1981 et le multipartisme illimité », *RIPAS*, N° 2, Octobre-Décembre, 1981, pp. 323-398.

NZOUANKEU Jacques Mariel, « Le Conseil constitutionnel du Sénégal juge de la conformité à la Constitution et juge des élections », *Le Populaire*, n° 3346, du 19 janvier 2011, pp. 12-13.

NZOUANKEU, Jacques. Mariel, « L'évolution récente des institutions politiques du Sénégal (1981-1983) », *RIPAS*, N° 6-7, Janvier-Juin, 1983, pp. 47-104.

NZOUANKEU, Jacques. Mariel, « Le pari de la démocratie pluraliste », *RIPAS*, N° 5, Octobre-Décembre, 1983, pp. 480-495.

SALL Babaly, « De la fin de l'hégémonie du parti socialiste », Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal (19-21 juillet 2000), Dakar, CODESRIA, 2000, 16 p.

SALL Babaly, « Les ressorts de la domination du PS dans le département de Matam (Sénégal), *Afrilex*, n °5, pp. 149-176, *http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/ pdf/ 05dossbabalysall.pdf*, consulté le 20/12/2011.

SALL Mamadou « Considérations sur la nature spécifique du contentieux électoral », *in Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, (11-12 novembre 1998), pp. 93-94.

SAMSON Fabienne, « La place du religieux dans l'élection présidentielle sénégalaise », *Afrique contemporaine*, avril-juin 2000, n° 194, pp. 5-11.

SECK Mouhamadou Mansour, interview *Wal Fadjri*, n° 4265, du mardi 6 juin 2006,

SIDIBE Doudou, *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2006, 229 p.

SY Demba, « Bilan de la démocratie sénégalaise », *in* Présence chrétienne, *Bilan de la démocratie sénégalaise à l'orée du Troisième millénaire*, Dakar, pp. 49-58.

SY Demba, « Présentation de la nouvelle Constitution du Sénégal », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, pp. 279-308.

SY Seydou Madani, « La démocratie multipartisane au Sénégal à la lumière de la révision constitutionnelle de 1976 », *Annales africaines*, 1976, pp. 9-15.

SY Seydou Madani, « L'alternance politique au Sénégal », *in La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmittri Georges Lavroff,* Paris, Dalloz, 2005, pp. 593-609.

TALL Saïdou Nourou, « La Constitution sénégalaise de 2001 et le Droit international public », *Nouvelles Annales africaines*, 2007/1, pp. 371-378.

TALL Saïdou Nourou, « Le statut des députés au Sénégal », *Revue internationale du droit africain,* n° 57, EDJA, avril-juin 2003, pp. 51-75.

THIAM Assane, « Une Constitution, ça se révise ! ». Relativisme constitutionnel et État de droit au Sénégal », *Politique africaine,* n° 108, décembre 2007, pp. 145-153.

TINE Alioune, « Aléas de la construction démocratique et de la formation de la citoyenneté en Afrique », *in* Séminaire international sous régional (17 au 21 mars 1997, Ouagadougou), pp. 38-47.

TINE Alioune, « Déclaration sur le 2ème tour de scrutin de l'élection présidentielle du 19 mars 2000 au Sénégal », Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : *Les élections (avril 2000),* pp. 226-229, http://democratie.francophonie. org/article.php3?id_article=364&id_rubrique=161, consulté le 17/04/2011.

3. <u>Travaux</u> : Thèses et de mémoires

ATLAN Catherine, *Elections et pratiques électorales au Sénégal (1940-1958). Histoire sociale et culturelle de la décolonisation »,* Thèse de Doctorat en Histoire, EHESS, Paris, 2001, 517 p.

BARRY Souleymane, « *Contribution à l'étude sociologique du comportement électoral des jeunes au Sénégal : Des motivations du choix à l'abstention. L'exemple des jeunes de la Médina et de Dieuppeul.* », Mémoire de Maîtrise, UCAD, Département de Sociologie, 1998-1999, 94 p.

NDIAYE Ameth, *La nouvelle juridiction constitutionnelle en Afrique noire francophone et la construction de l'état de droit. Exemples du Gabon et du Sénégal*, Thèse de Doctorat, Montpellier 1, 2003.

NDIAYE Hamid, *Le rôle des confréries dans la vie politique et institutionnelle du Sénégal »*, Thèse de Doctorat, Paris, Sorbonne, 2008.

SY Pape Mamour, *Le développement de la justice constitutionnelle en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, du Gabon et du* Sénégal, Thèse de Doctorant d'Etat en Droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1998, 415 p.

ZUCCARELLI François, *La vie politique dans les quatre communes du Sénégal de 1871 à 1914*, Thèse de doctorat, Tomes 1, Université Paris 1 Sorbonne-Panthéon, 201 p.

4. Textes juridiques

Textes *constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, réunis et présentés par FALL Ismaïla Madior, Dakar, CREDILA, 2007.

Loi n° 2008-34 du 7 août 2008 portant révision de la constitution.

Loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008, portant création de la Cour suprême.

Loi organique n° 2002-20 du 15 mai 2002 portant règlement intérieur de l'assemblée nationale.

Loi organique n° 92-23 du 30 mai 1992 sur le Conseil constitutionnel modifiée.

Loi n° 2012-01 du 03 janvier 2012 abrogeant et remplaçant la loi n° 92-16 du 07 février 1992 portant code électoral.

Loi n° 2006-04 portant création du Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel du Sénégal.

Loi n° 99-82 du 3 septembre 1999, modifiant la loi n° 72-61 du 12 juin 1972 portant code de la famille.

Loi n° 86-16 du 14 avril 1986 relative à la réalisation, à la publication et à la diffusion des sondages d'opinion.

Loi n° 82.10 du 30 juin 1982 portant code électoral du Sénégal.

Loi n° 81.17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques.

Loi n° 78-02 du 29 janvier 1978 relative aux réunions.

Loi n° 77.57 du 26 mai 1977 modifiant certaines dispositions de la loi électorale.

Loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant code de procédure pénale, modifiée.

Loi n° 61-10 du 7 mars 1961 portant code de la nationalité.

Ordonnance de la république du Sénégal, n° 2001-04 du 15 février 2001 relative au cautionnement, au dépôt des candidatures et à la distribution des cartes d'électeur pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

Ordonnance n° 2001-05 du 15 février 2001 relative au régime électoral et à la composition de l'Assemblée nationale.

Ordonnance n° 2001-06 du 14 mars 2001 relative au dépôt des candidatures pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale

Décret n° 2012-429 du 04 avril 2012 portant composition du Gouvernement.

Décret n° 2012-437 du 10 avril 2012 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique.

Décret 2012-13 du 05 janvier 2012 abrogeant et remplaçant le décret n° 92-267 du 15 février 1992 portant code électoral (partie réglementaire) modifié.

Décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat

Décret n° 86-616 du 22 mai 1986 portant application de la loi relative à la réalisation, à la publication et à la diffusion des sondages d'opinion

Décret n° 75.1248 du 22 décembre 1976 accordant une grâce.

Décret n° 63-0116/MFPT du 19/02/1963 relatif au régime des congés, permissions et autorisations d'absences des fonctionnaires.

5. Décisions de justice

Décision n° / 19/E/2012 du 30 mars 2012, proclamation des résultats définitifs du deuxième tour du scrutin de l'élection présidentielle du 25 mars 2012.

Décision, n° /17/E/2012 et 18/E/2012 du 06 mars 2012, proclamation des résultats définitifs du premier tour du scrutin de l'élection présidentielle du 26 février 2012.

Décision n° /E/2012 du 27 janvier 2012, publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle du 26 février 2012.

Décision n° 95/2007, 1/E/2007 du 26 janvier 2007, publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle du 25 février 2007 ; Rejet de la candidature de Yoro Fall.

Décision n° 81/2001, 2, 3 et 4/E/2001 du 26 mars 2001, interdiction du nom « Wade » et de la photographie du Président de la République sur le bulletin de coalition Sopi.

Décision n° 70/2000, 3/E/2000 du 8 février 2000, irrecevabilité de la demande de rectification de candidature.

Décision n° 41/98, 11/E/98, du 16 avril 1998, demande de la mise à disposition du fichier électoral à tous les partis.

Décision n° 33/98, 1 et 2/E/98 du 9 avril 1998, Ministre de l'Intérieur, acceptation de candidature.

Décision n° 42, 12 à 29/E/98 du 8 juin 1998, proclamation des résultats des législatives du 24 mai 1998.

Décision n° 10/93, 20 à 23/E/93 du 22 avril 1993, proclamation des résultats des élections législatives du 9 mai 1993.

Décision n° 5/93, 6/E/93 du 2 mars 1993, transmission des procès verbaux à la Commission nationale de Recensement des Votes.

Décision n° 7/93, 13 à 18/E/1993 du 31 mars 1993, Ministre de l'Intérieur, irrecevabilité de des candidatures à l'élection des députés du 9 mai 1993.

Décision n° 1/93, 1/E/93 du 22 janvier 1993, publication de liste des candidats à l'élection présidentielle du 21 février 1993.

Arrêt CE, n° 37/07 du 23 mai 2007, rejet des recours contre le décret n° 2007-331 du 06 mars 2007 portant répartition des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental.

Arrêt CE, n°4/07 du 12 janvier 2007, annulation du décret n° 2006-1350 du 8 décembre 2006, portant répartition des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental pour les élections législatives du 25 février 2007.

Arrêt CE, 27 janvier 2000, Louise Mboup c/ Etat du Sénégal.

Arrêt CE, 27 janvier 2000, Gorgui Fall c/Ministère de l'Intérieur.

Arrêt CS, 29 janvier 1975, Séga Seck Fall.

6. Rapports

ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique*, en sa séance du vendredi 04 novembre 2011, pp. 124-131 (polycopié).

ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains sur le Projet de loi constitutionnelle n° 42/2008 modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la constitution*, séance du 11 juillet 2008, 7 p.

CENA, *Rapport général sur l'élection présidentielle du 25 février 2007*, 75 p.

Table des matières

Introduction 9

I. Les prémices du droit électoral 12
A. L'assimilation par les institutions 15
B. L'avènement du monopartisme au lendemain des indépendances 24
C. Les transitions démocratiques 38
II. Précisions des termes du sujet 43
A. La notion de droit électoral 44
B. Le caractère émergent du droit électoral 47
III. Problématique : 48
IV. Intérêt du sujet 51
V. Méthodologie 53
A. L'échantillonnage 54
a. La délimitation matérielle 54
b. La délimitation géographique 56
B. Le traitement du sujet 58
1re partie / L'encadrement juridique des élections 65

Titre 1. L'assise normative du droit électoral 67

Chapitre 1. L'environnement juridique international des élections 68

Section 1. L'idéologie des droits de l'homme, fondement du droit électoral 69
Paragraphe 1. L'universalisation des Déclarations de droits 71
A. La valeur emblématique des Déclaration de droits 73
B. Les traits d'influence des Déclarations de droits 76
Paragraphe 2. L'internationalisation des droits politiques 82
A. La consécration internationale des droits politiques 82
B. Les droits politiques dans les instruments internationaux 87
Section 2. La régionalisation du droit électoral 92
Paragraphe 1. Au niveau régional africain 95
A. Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples 97
B. Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance 101
Paragraphe 2. Au niveau communautaire ouest africain 105
A. Les balbutiements de l'ordre électoral communautaire 106
B. L'effectivité des règles électorales communautaires 111
Chapitre 2. Le droit électoral interne 118

Section 1. La consécration constitutionnelle du droit électoral 119
Paragraphe 1. L'essence constitutionnelle de la participation des citoyens 120
A. La souveraineté, fondement du droit électoral 121
B. La réception de la théorie de la souveraineté 124
Paragraphe 2. La constitutionnalisation du droit électoral 126
A. La constitutionnalisation des droits électoraux 127
B. La constitutionnalisation des institutions électorales 135

Section 2. Les matières législative et réglementaire électorales 139
Paragraphe 1. La matière législative électorale 142
A. Le domaine de la loi électorale 142
B. La présentation des lois électorales 144
Paragraphe 2. La matière réglementaire électorale 147
A. Le pouvoir règlementaire électoral normal 147
B. Le pouvoir règlementaire électoral d'exception 153
Titre 2. Le régime juridique du suffrage 155

Chapitre 1. Le pouvoir de suffrage 158

Section 1. Le régime de formation de l'électorat 161
Paragraphe 1. La condition d'électeur 162
A. La nationalité 162
B. La capacité civile et morale 168
Paragraphe 2. Les restrictions au suffrage universel 171
A. Les restrictions d'ordre juridique 172
B. Les restrictions d'ordre politique ou matériel 178
Section 2. La conditionnalité de l'éligibilité 180
Paragraphe 1. Les conditions d'éligibilité 181
A. Les conditions de fond relatives à l'éligibilité 181
B. Les formalités relatives à l'éligibilité 186
Paragraphe 2. Les restrictions à l'éligibilité 196
A. Les inéligibilités 197
B. Les incompatibilités 204
Chapitre 2. Le droit du suffrage 209

Section 1. Les opérations pré-électorales 210
Paragraphe 1. L'établissement des listes électorales 210
A. L'intérêt des listes électorales 211
B. Les modalités d'élaboration des listes électorales 213
Paragraphe 2. Le découpage des circonscriptions électorales 221
A. Le principe d'égalité 221
B. Les ressorts du déséquilibre 226
Section 2. L'organisation du scrutin 228
Paragraphe 1. Les modalités du choix de l'élu 229
A. La propagande électorale 229
B. Le déroulement du vote 238
Paragraphe 2. Les modes de scrutin 248
A. Le scrutin présidentiel 249
B. Le scrutin législatif 253
Conclusion de la première partie 259

2e partie / L'effectivité du droit électoral 260

Titre 1. Les implications institutionnelles du droit électoral 262

Chapitre 1. L'existence d'une administration électorale 263

Section 1. Le système d'administration électorale classique 263
Paragraphe 1. Les pouvoirs étendus du ministère en charge des élections 264
A. Les compétences administratives 265
B. Les opérations matérielles 271
Paragraphe 2. Les missions d'appoint des autres administrations 273
A. L'implication des Ambassades et des Consulats 273
B. L'intervention des collectivités locales 277
Section 2. Le système d'autorité administrative électorale 279
Paragraphe 1. Le système des organes de supervision 281
A. L'instauration sur fond de relatif compromis politique 281
B. Le confinement dans des missions électorales étriquées 288
Paragraphe 2. L'autorité administrative électorale du Bénin 295
A. Le principe d'indépendance de la CENA 295
B. L'autonomie administrative de la CENA 301
Chapitre 2. La formation d'une justice électorale 305

Section 1. L'organisation de la justice électorale 307
Paragraphe 1. Les juridictions constitutionnelles 308
A. Le statut des juges constitutionnels 310
B. La compétence des juges constitutionnels en matière électorale 316
Paragraphe 2. La compétence des juridictions administratives et judiciaires 321
A. Les actes justiciables du juge judiciaire 321
B. Les actes justiciables du juge administratif 330
Section 2. La portée des pouvoirs du juge électoral 333
Paragraphe 1. Les orientations de la jurisprudence électorale 334
A. L'état de la jurisprudence sur les opérations préliminaires 335
B. L'état de la jurisprudence sur les opérations électorales 341
Paragraphe 2. Les insuffisances de la jurisprudence électorale 350
A. L'interprétation restrictive des compétences 351
B. La faiblesse des constructions jurisprudentielles 354
Titre 2. Les implications politiques du droit électoral 358

Chapitre 1. La démocratisation des processus électoraux 360

Section 1. L'ouverture démocratique des processus électoraux 361
Paragraphe 1. La participation ouverte des partis politiques 361
A. L'existence d'une réelle opposition politique 362
B. Le financement public des partis politiques 365
Paragraphe 2. L'admission de mécanismes de veille électorale 369
A. L'engagement de la société civile 369
B. La présence d'observateurs internationaux 377
Section 2. Les facteurs parasites des processus électoraux 381
Paragraphe 1. Le dévoiement du comportement électoral 382
A. Le déterminant socioculturel 383
B. Le déterminant religieux 390

Paragraphe 2. Les malversations électorales 393
A. Le tripatouillage des normes électorales 394
B. La précarité du consensus politique 405
Chapitre 2. La démocratisation des institutions représentatives 410

Section 1. L'ouverture démocratique des institutions représentatives 411
Paragraphe 1. La démocratisation du pouvoir exécutif 412
A. Le scénario des arrangements politiques 413
B. L'alternance démocratique au pouvoir exécutif 415
Paragraphe 2. La représentation parlementaire multipartisane 421
A. La démonopolisation de la majorité parlementaire 422
B. L'expression de la démocratie parlementaire 425
Section 2. Les avatars de la démocratisation du jeu électoral 431
Paragraphe 2. Les paradoxes de la participation électorale 432
A. L'abstention électorale 433
B. Le boycott des élections 436
Paragraphe 2. Les pratiques subversives de l'élection 438
A. Le report des élections 438
B. La contestation d'élections 443
Conclusion de la deuxième partie 446

Conclusion générale 447

Résumé :

Les transitions démocratiques ont favorisé la gestation d'une aube nouvelle marquée par l'émergence du droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone, notamment au Bénin, au Mali et au Sénégal. Par l'encadrement juridique des règles de dévolution démocratique du pouvoir, l'instauration d'administrations électorales moins partisanes, le rayonnement progressif de la justice électorale et l'ouverture démocratique des processus électoraux, les citoyens peuvent désormais, en dépit de la persistance de certains facteurs limitant, exercer souverainement leur pouvoir de suffrage. Dans ces conditions, la tenue d'élections libres, transparentes et sincères devient la voie d'accès à la représentation légitime.

Mots-clés : pouvoir - constitution - régime politique - citoyen - suffrage - scrutins - élections - administrations électorales - juge électoral - démocratie représentative - processus électoraux - partis politiques - société civile