

LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL EN AFRIQUE

Les sociétés démocratiques se caractérisent, entre autres, par l'organisation d'élections disputées à intervalles réguliers. Le contentieux électoral a, à cet effet, pour objet de vérifier la régularité des actes et la validité des résultats des élections¹; en d'autres termes, il se définit comme l'opération qui vise à régler les litiges mettant en cause la régularité des processus électoraux. 139

Le contentieux électoral comporte lui-même plusieurs types de contentieux : le contentieux électoral proprement dit et le contentieux répressif qui tend à la sanction des actes de fraudes commis à l'occasion des élections et à la condamnation de leurs auteurs². Mais au-delà de la perception que le juriste peut donner de la notion de contentieux, c'est-à-dire du règlement par des organes juridictionnels d'un différend, il convient de préciser qu'en matière électorale l'expression « règlement des contentieux » peut être saisie de façon extensive; au point d'avoir recours à la notion de régulation électorale.

Quelle que soit l'analyse que l'on peut faire à propos de l'idée de la représentation politique en rapport avec la démocratie, le contentieux apparaît comme la technique qui assure, autant que possible, l'équité et la régularité de la représentation dans la démocratie électorale. Or il n'y a pas d'élection sans contentieux; à moins que l'on ne choisisse d'organiser ce qu'on appelle, dans le jargon des africanistes, les « élections sans risques ». En effet, l'élection pluraliste est aujourd'hui indispensable

1. Jean-Claude Masclat, *Droit électoral*, PUF, coll. « Droit politique et théorique », 1989, p. 309.

2. Jean-Claude Masclat, *Le Droit des élections politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1992, p. 97 sq.

pour mesurer la légitimité des gouvernants; et le contentieux est incontournable pour assurer la crédibilité de la consultation électorale. L'existence du contentieux et sa fiabilité sont un signe de la légitimité des procédures de désignation des gouvernants. En d'autres termes, l'utilisation du contentieux électoral par les acteurs politiques et l'adhésion de ceux-ci à l'idée même de ce mécanisme démontrent leur maturité ainsi que celle de la population en général, et révèlent le niveau de développement politique de la société. Il vaut mieux organiser le contentieux que d'avoir recours aux violences postélectorales; de plus, il y a lieu de s'inquiéter lorsqu'il n'y a pas de contentieux réglé selon les voies du droit. En octobre 2000, le juge électoral en Côte d'Ivoire déclarait dans son arrêt relatif à la proclamation définitive des résultats de l'élection présidentielle: « Aucune réclamation concernant la régularité du scrutin ou de son dépouillement n'a été présentée à la Chambre constitutionnelle dans les délais requis; par ailleurs, que l'examen des documents électoraux ne révèle aucune irrégularité de nature à entacher la sincérité du scrutin. » On sait ce qui est advenu par la suite dans ce pays avec les tentatives répétées de coups d'État militaires et, deux années plus tard, la rébellion armée.

Sur un plan général, on remarque que le continent africain est pluriel et que les formes de la compétition politique ne sont pas linéaires. Il reste qu'il est aujourd'hui possible de dire que l'Afrique s'exerce depuis quelques années, et sans doute péniblement, à la pratique du contentieux électoral. L'intérêt accordé à cette opération varie en fonction des phases du processus électoral, les acteurs de la régulation des élections sont en général pluriels, et ce qui est appelé contentieux électoral comporte plusieurs figures.

DE LA DÉMOCRATIE « À L'AFRICAIN » À L'AMORCE D'UNE DÉMOCRATIE ÉLECTORALE EN AFRIQUE

La démocratisation des systèmes politiques en Afrique reste relativement lente; l'élection, qui constitue aujourd'hui l'instrument de la compétition pour le pouvoir, permet en même temps de mesurer l'évolution de la société démocratique. Dans ce contexte, le contentieux électoral connaît une gestation difficile et son implantation est variable selon les pays.

*De la difficile gestation
du contentieux électoral en Afrique*

En faisant une appréciation rétrospective du contentieux électoral en Afrique, on est saisi par une impression de vide et un fort sentiment de déception. Le vide, parce que le numéro de cette revue consacré, il y a un quart de siècle, au thème des « Pouvoirs africains »³ ne faisait guère allusion à cette notion, ce qui est symptomatique du type d'élection – élections sans choix et donc sans risques – qui était alors pratiqué sur le continent. La déception, parce que le contentieux électoral a souvent, pour ne pas dire toujours, fait problème sous le régime du parti unique en Afrique pour les élections municipales, les scrutins législatifs et, pire encore, pour ce qui est de l'élection présidentielle à propos de laquelle le doyen Francis Wodié faisait remarquer que tout contentieux est considéré comme préalablement et définitivement tari ou vidé ; à raison du filtrage et du contrôle opérés avec les partis dominants, on présente même le contentieux comme étant pratiquement sans issue⁴.

141

La démocratie pluraliste constitue aujourd'hui, partout ailleurs comme en Afrique, une expression à la mode ; pour ce faire, l'élection est présentée comme étant le mode normal de manifestation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Un juge constitutionnel marocain fait remarquer à juste titre que le droit électoral duquel émerge le contentieux électoral connaît à l'heure actuelle une extension aussi large que la démocratie puisqu'il se trouve inscrit aussi bien dans les actes juridiques des pays développés que dans celui des États nouveaux⁵. En effet, dès que la concurrence politique est réapparue, ne serait-ce que dans le cadre du parti unique, à l'occasion des consultations électorales dans certains pays africains qui ont adopté des systèmes politiques semi-fermés, la fraude électorale et les autres formes d'irrégularités sont devenues des préoccupations pour les acteurs politiques et les observateurs de la vie politique en Afrique⁶. L'idée même d'un contentieux électoral en Afrique est rendue de ce fait irrésistible, du moins si l'on accepte le principe d'élections transparentes.

3. *Pouvoirs*, n° 25, PUF, 1983.

4. Francis Wodié, *Institutions politiques et Droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Abidjan, Presses universitaires de Côte d'Ivoire, 1996. p. 116 sq.

5. Abdelatif Menouni, « Constitution et contentieux électoral », in Académie internationale de droit constitutionnel, *Recueil des cours*, vol. 10, « Constitution et élection », 2002, p. 298.

6. Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, « Études et doctrine. La sincérité du scrutin », Dalloz, 2002, p. 100 sq.

Nombre de failles demeurent quant à la fiabilité du contentieux électoral en Afrique, du moins dans la plupart des États du continent. Alors que, dans les démocraties pluralistes en Occident, l'action du juge constitutionnel et du juge pénal a largement contribué à moraliser les consultations électorales, en Afrique, le contentieux électoral en est encore au stade des balbutiements. On a même quelquefois le sentiment d'assister au déroulement de procédures que l'on peut qualifier tout simplement d'« exotiques », comme par exemple le fait pour le juge électoral au Nigeria de ne s'être prononcé que plus d'une année et demie après l'élection présidentielle d'avril 2007 sur la régularité de ce scrutin. Dans ces conditions et raisonnablement, Umaru Musa Yar'Adua, donné comme élu et exerçant depuis un temps déjà très long les fonctions de chef de l'État, ne peut plus voir son élection invalidée.

142 La faible implantation du contentieux électoral s'explique de diverses façons. Il y a, avant tout, une raison institutionnelle qui tient au fait qu'en Afrique les pouvoirs publics, c'est-à-dire le personnel politique et l'administration publique, sont parties prenantes dans la fraude électorale; il y a, par ailleurs, les défaillances dues à l'insuffisance ou l'inadéquation des moyens matériels. Tout ceci concourt à retarder ou à empêcher la mise en place des conditions du renouvellement régulier des élites au pouvoir. Dans ce cas, il est évident que les manœuvres électorales prennent une ampleur significative, l'égalité entre les candidats reste théorique. On aurait dû s'attendre, comme le souligne Jean-Claude Masclat, que le contentieux se trouve au premier plan de l'actualité⁷, en d'autres termes, que ces manœuvres soient plus sévèrement sanctionnées; mais il n'en est pas ainsi. Il y a environ un quart de siècle, on faisait remarquer que, dans certaines législations électorales en Afrique, telles que celles de la Tunisie, la fraude n'était pas sanctionnée dans le code électoral⁸; ce qui était probablement dû au fait que la Constitution tunisienne ne fait aucune mention du contentieux électoral. Pour en rester à cet exemple, on indique aujourd'hui qu'« un contentieux électoral est [tout de même] organisé même si la Constitution ne fait aucune mention de cette possibilité... Il n'en demeure pas moins que la

7. Jean-Claude Masclat, « Rapport introductif à la séance sur "L'organisation générale des contentieux en matière électoral" », in Organisation internationale de la francophonie, *Aspects du contentieux électoral en Afrique. Actes du séminaire de Cotonou*, 11-12 novembre 1998, p. 33 sq.

8. Neji Baccouche, « Contentieux électoral et suffrage universel », in Abdelfattah Amor, Philippe Ardant et Henry Roussillon (dir.), *Le Suffrage universel*, PUSS, 2007 p. 215; et « Le problème des délits électoraux en Tunisie », *Revue tunisienne de droit*, 1982.

Constitution par les principes qu'elle pose : de représentation politique, d'universalité du suffrage, d'égalité des candidats, de sincérité du vote, oriente le cours du contentieux électoral, le soumet à un certain nombre de contraintes et le légitime tout en lui donnant une signification démocratique⁹». En d'autres termes, la mise en place d'une réglementation du contentieux électoral est un signe, au moins formel, de la régulation d'élections disputées.

On sait à l'évidence que les élections en Afrique sont, en elles-mêmes, sources de difficultés de toutes sortes et surtout de conflits constatables par les irrégularités nombreuses, les violences postélectorales (récemment encore, en novembre 2008, des élections locales à Jos au Nigeria ont provoqué près de quatre cents morts à la suite d'affrontements entre musulmans et chrétiens). Les règles relatives au contentieux sont en principe destinées à prévenir ou à régler de telles situations. On peut à ce jour encore émettre quelque doute quant à la croyance des populations et même d'une partie de la classe politique en Afrique en la vertu des procédures contentieuses en matière électorale. L'élection n'est plus un facteur de cohésion sociale ; bien plus, elle est source de conflits : non seulement la sécurité des juges est menacée (en 1993 au cours des élections générales, le vice-président du Conseil constitutionnel sénégalais a été assassiné), mais la stabilité du pays est compromise par l'élection.

143

Au-delà de cette perception plutôt pessimiste, il est clair que cette ère de la transition ou (selon les interprétations) de la posttransition comporte des signes de l'émergence d'une démocratie électorale sur le continent : existence d'une pluralité de partis politiques, élections plus ou moins concurrentielles et transparentes, mise en œuvre d'un contentieux électoral. Ce tableau n'est évidemment pas identique dans tous les États.

L'importance variable du contentieux selon les pays africains

Selon les pays, le contentieux électoral ne bénéficie pas de la même considération ; dans certains États comme le Bénin, la République sud-africaine et le Ghana, les règles de la compétition électorale s'enracinent progressivement ; les contestations se résolvent devant le juge des élections et dans une atmosphère qui est, tout compte fait, celle d'élections démocratiques. Le fait est que certains pays africains sont au contraire restés dans un état d'instabilité chronique et de crise permanente. Dans un autre registre se trouvent les pays qui restent en marge

9. Abdelatif Menouni, *op. cit.*, p. 303.

des procédés démocratiques de conquête du pouvoir, soit parce qu'on a (encore) recours au coup d'État militaire ou à la rébellion armée (Côte d'Ivoire, Mauritanie, République démocratique du Congo), soit parce que le contentieux est tout simplement dévoyé en raison du détournement pur et simple du suffrage au profit d'un candidat – en général le sortant. Dans ce cas, ce qui fait office de contentieux électoral n'est en réalité qu'un mécanisme qui a montré son incapacité à fonctionner ou alors qui vise à entériner les irrégularités électorales; les exemples de contestations électorales de ces dernières années, au Cameroun (2004), en Côte d'Ivoire (1995, 2000), au Togo (2005), au Kenya et au Nigeria (2007), au Zimbabwe (2002 et 2008) l'attestent. Comment peut-on voir se dérouler un contentieux électoral viable et fiable dans un contexte d'instabilité permanente ?

144 Entre ces deux situations extrêmes, les États s'efforcent d'organiser un contentieux électoral bien souvent contesté par les candidats ou les partis qui perdent les élections. La démocratisation des systèmes politiques africains avait été perçue comme devant être mise en route et consolidée par les constitutions et par les élections; les dynamiques sociales et le pluralisme devant servir de ferment à la construction de la démocratie. Les textes constitutionnels étant (à nouveau) soumis à une instrumentalisation à travers des révisions que l'on peut dire fréquentes et qui risquent de compromettre l'alternance au pouvoir, c'est peut-être par l'élection, dont la crédibilité est jugée à l'épreuve du contentieux, que va être recherché le fondement de la démocratie en Afrique.

Cette variabilité de l'évolution du contentieux est également vécue dans le processus même de ce contentieux.

UN CONTENTIEUX À AMPLITUDE VARIABLE

Le contentieux électoral dans les États africains se développe à des degrés variables, non seulement selon le type d'élection mais aussi en fonction de l'opération électorale en jeu. Au-delà des variations, une question demeure récurrente, la gestion des irrégularités électorales.

Une mobilisation différenciée en fonction du type de scrutin

Selon le type d'élection, la mobilisation des acteurs politiques et de l'opinion pour le contentieux électoral n'a pas la même ampleur. Bien évidemment, ailleurs comme en Afrique, le contentieux de l'élection présidentielle est celui qui captive le plus la classe politique et la nation

entière. Il y a une dizaine d'années, on notait que le contentieux, relatif à l'élection présidentielle, demeurait en général très évasif dans les pays africains francophones, mais aussi dans les autres pays (anglophones, arabes et lusophones). Or, dans nos régimes politiques à orientation présidentieliste, c'est précisément de cette élection, quoi qu'on en dise la plus importante et déterminante pour les autres institutions, que partent la plupart des crises politiques. Et le contentieux qui s'y rapporte est bien souvent problématique, la contestation de la décision rendue par le juge étant à la mesure du niveau de conflictualité.

Sous d'autres aspects, on peut noter que le contentieux des élections législatives mérite plus de considération. Le Parlement n'est plus juge de la sincérité de sa propre élection; ce qui peut conférer un semblant d'objectivité au contrôle de la régularité de l'élection des parlementaires; les décisions prises à l'occasion de ce contentieux paraissent en effet moins marquées par l'impartialité, du moins si on en juge par le fait qu'on assiste quelquefois à l'invalidation de l'élection d'un candidat du parti au pouvoir. Par ailleurs, le contentieux des élections législatives est, à l'évidence, le plus important quantitativement; il est donc plus aisé de dégager la politique jurisprudentielle des organes en charge de la régulation des élections.

145

Dans les pays où la décentralisation est en expérimentation depuis peu – ou même depuis bien longtemps –, les élections locales constituent également des occasions pour les partis politiques de reporter les enjeux nationaux sur le terrain local; celui-ci est le plus souvent le reflet des luttes politiques nationales. De plus, le contentieux électoral dans ce domaine est abondant et riche s'agissant de certains pays.

Un développement à la mesure de l'importance accordée aux opérations électorales

Les opérations électorales constituent – on le sait – un ensemble d'actes se rapportant à une élection; à l'occasion de chacune de ces différentes phases, un contentieux peut s'ouvrir. On constate cependant que certaines opérations, telles que celles des actes préparatoires du scrutin et celles du découpage des circonscriptions électorales dans lesquelles le contentieux est fort développé en France, sont en général très peu pratiquées dans les pays africains. Les actes juridiques préparatoires semblent pratiquement s'inscrire dans le registre des actes de gouvernement, tant les recours sont peu opératoires. S'agissant du découpage électoral, quoique extrêmement sensible dans les élections en Afrique comme ailleurs, il est l'objet d'un contentieux pratiquement

inexistant; en général, les leaders politiques de l'opposition se plaignent, à l'occasion des élections législatives, des découpages électoraux fantaisistes, sans que cela ne donne lieu à un contentieux proprement dit. En réalité, le découpage fait problème lorsqu'il est effectué de façon unilatérale par les hommes au pouvoir qui peuvent, ne serait-ce que par un simple décret, modifier la représentation nationale à leur avantage. Toutefois, dans certains pays africains, des procédés concertés de découpage électoral sont expérimentés aux fins de mettre un terme à l'emprise des partis au pouvoir sur tout le paysage politique.

146 Une opération électorale est d'abord et surtout le face-à-face entre les électeurs et des personnes qui se portent candidates à l'exercice d'une fonction politique. La sélection de ces deux catégories d'acteurs fait l'objet d'un contentieux préélectoral abondant. Il s'agit, d'une part, d'inscrire sur la liste électorale les personnes qui ont le statut de citoyen et qui sont disposées à exercer les droits politiques qui s'y attachent (les électeurs) et, d'autre part, d'enregistrer la candidature de celles qui peuvent prétendre à l'exercice d'une fonction politique. Le contentieux de l'éligibilité est visiblement celui pour lequel le juge des élections est le plus souvent saisi dans la phase de préparation du scrutin proprement dit. Dans certains pays africains, les conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle (mais aussi aux législatives) comprennent, entre autres, des prescriptions relatives notamment à la nationalité des ascendants du candidat, à la résidence continue sur le territoire national, à la moralité du candidat et à son investiture par un parti politique; dans le traitement de ces questions, qui sont parfois sources de graves conflits et qui traduisent les difficultés de construction des nations, la position du juge électoral est extrêmement délicate: comment appliquer le code électoral sans se faire par la même occasion le porte-voix d'une prétendue injustice électorale?

Un autre problème lié à l'enregistrement des candidatures mais visiblement en rapport avec la campagne et qui fait l'objet d'un contentieux électoral abondant est le choix des couleurs, des emblèmes ou des symboles ainsi que des couleurs des partis politiques. Vu des pays occidentaux, ce contentieux peut paraître archaïque, dérisoire et peu intéressant; mais l'analphabétisme des électeurs et la nécessité d'éviter toute confusion dans l'esprit des citoyens donnent à ce point une dimension importante.

La campagne électorale constitue l'un des points sensibles des opérations électorales. Elle fait évidemment partout en Afrique l'objet de fréquentes contestations, le plus souvent en raison de la rupture d'égalité

entre les candidats ou les partis. Et les principes du suffrage, notamment ceux relatifs à l'égalité entre les candidats et, dans une mesure moindre, la liberté de campagne, sont souvent au centre des contestations, la neutralité de l'administration étant généralement en cause. C'est surtout l'utilisation des moyens de l'État par le personnel politique au pouvoir qui est décriée par les candidats de l'opposition; sur ce point, la question récurrente est celle de l'accès aux organes officiels de presse. Les codes électoraux prévoient en règle générale une réglementation de la propagande électorale, en rapport avec le fonctionnement des structures de régulation de la presse; mais on voit bien qu'en pratique la tentation est toujours forte de faire une place avantageuse aux partis politiques au pouvoir.

Les opérations du vote, du dépouillement des votes et de proclamation des résultats donnent fréquemment lieu à de vives contestations en Afrique. Ce sont là les opérations ultimes et, l'on pourrait dire, décisives du processus électoral, celles à l'occasion desquelles se cristallisent toutes les récriminations réelles ou fantaisistes des acteurs de la compétition politique; c'est très régulièrement que les partis politiques, y compris ceux qui ont remporté l'élection, se plaignent d'irrégularités. Le moment du dépouillement des résultats est, du moins dans certains pays africains, une occasion pour les candidats ou leurs représentants de présenter des observations et réclamations éventuelles au moment où ils signent le procès-verbal des résultats. Ce document constitue de ce fait une pièce importante du contentieux dans sa phase juridictionnelle puisqu'il est versé au dossier pour être transmis aux juridictions compétentes. Il s'agit là d'une importante évolution, si l'on en juge par les pratiques en vigueur dans le passé qui consistaient à attribuer au ministère à titre exclusif le pouvoir de traiter de ces opérations. Les risques de fraudes et autres formes d'irrégularités peuvent être réduits du fait de la présence des représentants des candidats pendant le décompte des voix. Au Bénin, ces risques sont davantage minimisés parce que l'article 97 du code électoral a mis en place une procédure très minutieuse et même tatillonne qui permet non seulement aux candidats mais aussi à tous les électeurs, en fait au public, d'avoir accès de façon visible à tous les bulletins de vote et de participer ainsi directement au décompte; les irrégularités éventuelles peuvent être ainsi constatées par tous. Le procédé paraît folklorique, mais il a l'avantage d'instaurer un contrôle ouvert à tous et permet ainsi de prévenir certains conflits.

Le traitement des irrégularités électorales

148 Dans les pays de longue tradition démocratique comme dans les pays africains, les contestations électorales, lorsqu'elles empruntent la voie juridictionnelle, doivent présenter un motif sérieux d'annulation. Mais on doit tout de même noter qu'en règle générale le juge dans les pays africains n'est pas très exigeant dans la vérification des allégations à l'encontre de ceux qui sont présentés comme élus. Du moins, la presque totalité des juridictions adopte une attitude prudente et réservée à l'égard des éléments de preuve fournis par les parties au procès électoral. Qui plus est, la jurisprudence constitutionnelle est devenue (nous semble-t-il en raison des efforts de transparence du processus électoral) de plus en plus exigeante vis-à-vis des requérants, qu'il s'agisse de faire la preuve de leur qualité ou de justifier leurs allégations. Le sachant, certains requérants sollicitent avec plus ou moins de succès le concours d'auxiliaires de justice (notamment les huissiers) et autres experts pour donner du relief à leur action devant la Cour. Ainsi, dans tous les pays, et de plus en plus, les candidats ont quelquefois recours non seulement aux informations publiées par les journaux, mais aussi à des huissiers de justice pour trouver des motifs de demande d'annulation des élections. Peut-on interpréter cela comme une adhésion des acteurs politiques au phénomène de juridiciarisation de la vie politique? Certaines réponses données par le juge à la suite des réclamations démontrent bien la difficulté de la tâche en la matière: par exemple, lorsque devant les allégations de corruption des électeurs par l'un des candidats, le juge (gabonais) estime que «le requérant ne donne pas les noms et le nombre des électeurs qui ont reçu des sommes d'argent du candidat proclamé élu; que le défaut de ces indications ne permet pas à la Cour d'apprécier le bien-fondé du grief et surtout l'incidence de la corruption sur les résultats dont l'annulation est demandée; que ce moyen n'est pas fondé».

Le contentieux peut-il bouleverser les résultats d'une élection contestée? Les irrégularités doivent être jugées comme étant d'une ampleur telle qu'elles puissent bouleverser les résultats; en clair, elles doivent avoir – selon le langage universel applicable en la matière – une influence déterminante. Et lorsque la requête est bien soutenue par des moyens conséquents, le juge électoral applique une jurisprudence constante en la matière, en vérifiant si les voix contestées ne modifient pas le résultat d'ensemble. Dans le traitement des contestations, il arrive même que le juge, afin de réduire la gravité des allégations, fasse le reproche aux requérants pour leurs propres attitudes blâmables pendant le déroulement du

scrutin. Sur la portée même du recours et s'agissant de l'élection présidentielle, il n'y a jamais eu d'annulation; ceci n'est pas une spécificité africaine. Le juge électoral peut être quelquefois amené à regretter simplement les violations des règles du jeu électoral, comme cela a été le cas pour l'intervention d'un directoire de campagne composé des membres du gouvernement à l'occasion d'une élection présidentielle au Sénégal (1999). Pour ce qui est des élections législatives, il existe des cas d'annulation par le juge des résultats d'un scrutin; dans certaines situations, le juge est allé jusqu'à invalider l'élection de candidats du parti au pouvoir, par exemple au Cameroun en 2002¹⁰ et au Gabon en 1996¹¹; dans ces cas extrêmement rares et, en réalité, sans incidence sur l'équilibre politique national, c'est aussi une façon pour le juge de montrer les signes de son indépendance et de son impartialité. En somme, le juge électoral, comme partout ailleurs, n'a pas pour souci de sanctionner les irrégularités en termes d'invalidation partielle ou totale des élections.

149

En ce qui concerne le contentieux répressif, celui qui se développe parallèlement au contentieux de l'élection et qui vise à sanctionner pénalement les auteurs des fraudes électorales¹², il n'est pas possible de dire qu'en dehors de quelques faits divers dont la presse se fait l'écho, et qui viennent alimenter l'ambiance des élections, la répression pénale des fraudes électorales soit sérieusement organisée, alors même que la plupart des législations électorales renvoie à ce type de sanctions.

UN CONTENTIEUX IMPLIQUANT UNE PLURALITÉ D'ACTEURS

Sous les régimes de parti unique en Afrique, c'est une structure unique, l'administration territoriale, qui était en charge de l'organisation des élections; le contentieux électoral reflétait l'emprise du parti sur le système électoral, remettant en cause l'idée même d'un contentieux viable. Aujourd'hui, il existe diverses structures qui participent à la régulation électoral, et même au contentieux. Cette pluralité d'acteurs est significative de la recherche d'une certaine performance dans la régulation de

10. Claude Momo, « De la justice électoral au Cameroun », *Janus. Revue Camerounaise de Droit et de Science Politique*, juin 2005.

11. Cour constitutionnelle, décision 030/97/CC du 18 mars 1997 (élection à l'Assemblée nationale, Boumi-Louetsi, 3^e siège).

12. Jean-Claude Masclat, *Droit électoral, op. cit.*, p. 379 sq.; et « Rapport introductif à la séance sur "L'organisation générale des contentieux en matière électoral" », *op. cit.*

la compétition électorale, mais elle est en même temps porteuse d'un risque de conflit entre les organes de cette régulation.

La pluralité comme indice de la recherche d'une efficacité

L'efficacité du contentieux électoral en Afrique semble dépendre de la multiplication des structures devant intervenir dans la régulation du contentieux. Notons d'emblée qu'à l'image de ce qui a lieu en France la plupart des pays francophones organisent une répartition du règlement juridictionnel du contentieux électoral en distinguant entre le contentieux des élections politiques (élections présidentielle et législatives), attribué au juge constitutionnel, et celui des élections locales, relevant du juge administratif. Au-delà de cette distinction qui concerne le scrutin proprement dit et accessoirement la campagne électorale, le contentieux des actes préparatoires relève de la juridiction civile ou administrative. Dans les deux types d'élection, le contentieux répressif est du ressort du juge pénal.

Cela étant, le manque de confiance dans l'administration étatique a conduit, presque partout, non seulement à multiplier les organes nationaux compétents, mais encore à faire intervenir les organismes intergouvernementaux. Le contentieux électoral peut, à première vue, s'entendre comme ne faisant intervenir que les organes juridictionnels au sens strict, c'est-à-dire les tribunaux et les cours. Tel n'est pas le cas en Afrique, du moins pour ce qui est de la plupart des pays francophones. À côté des juridictions constitutionnelles qui sont également juges électoraux dans les scrutins présidentiels et législatifs, sont créés des organes non juridictionnels qui concourent à régler les conflits électoraux, mieux, à assurer, avec les juridictions, la régulation du jeu électoral; ces organes ont en général pour dénomination « observatoire national des élections » (Cameroun, Sénégal), ou alors, et pour la plupart des États, « commissions nationales autonomes électorales » ou « commissions nationales indépendantes électorales ».

Les compétences de ces commissions, très variables d'un pays à l'autre, consistent dans le règlement amiable préalable, le cas échéant, dans un recours juridictionnel devant la juridiction constitutionnelle (Togo), dans la supervision des scrutins ou l'organisation de ces scrutins. Quoi qu'il en soit, la compétence peut être très étendue, comprenant non seulement l'organisation des élections mais aussi le règlement des contentieux électoraux. Par ailleurs, les commissions apparaissent partout comme des lieux de lutte pour le pouvoir politique: alors même qu'elles sont destinées à apaiser les conflits électoraux, elles sont l'objet de convoitise des forces politiques.

Des entraves de fait sont dressées dans le fonctionnement des commissions électorales dans les pays africains, y compris francophones. Ainsi en Côte d'Ivoire, en 2000, la commission électorale, dissoute par le général Robert Gueï, a été empêchée d'agir de façon indépendante et honnête au règlement du contentieux électoral à l'occasion de l'élection présidentielle; finalement, c'est la rue qui a dénoué le contentieux. Au Niger, en 1996, la commission électorale, jugée trop indépendante, a été mise à l'écart par le général Ibrahima Baré Maïnassara, qui a créé en lieu et place une commission aux ordres qui n'a évidemment eu aucune peine à déclarer élu le général candidat.

La pluralité ne vaut pas qu'entre organes internes. Aujourd'hui, l'élection est devenue, dans les pays en transition démocratique ou tout simplement en crise, une affaire internationale, ne serait-ce qu'à travers les opérations de supervision et d'observation des processus électoraux; elle n'est plus la seule affaire de l'État. Les actions qui sont menées dans ce cadre par les acteurs internationaux visent à améliorer l'organisation des scrutins, soit par l'allocation de ressources nécessaires à la bonne organisation pratique de l'élection ou à l'indication des principes directeurs du suffrage, soit par la dénonciation des irrégularités, soit enfin par leur implication dans le règlement des contentieux. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, plusieurs organisations intergouvernementales dont le pays est membre ont un regard sur le processus électoral et entendent prendre part activement au contentieux (l'Organisation des Nations unies, l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest, l'Organisation internationale de la francophonie); à celles-ci s'ajoutent, aujourd'hui, le Facilitateur de l'Accord dit de Ouagadougou (le président Blaise Compaoré du Burkina Faso), ainsi que l'Union européenne et, bien entendu, l'ancienne puissance coloniale qui continue d'avoir une influence discrète mais réelle. S'agissant des Nations unies, elles ont confié une nouvelle mission en Côte d'Ivoire à leur Secrétaire général dans le cadre du règlement de la crise et en vue de donner une crédibilité à l'élection; celle-ci vise, entre autres, à « vérifier, au nom de la communauté internationale, que toutes les étapes du processus électoral, y compris celles ayant trait à l'établissement des listes électorales et à la délivrance des cartes d'électeurs, présentent toutes les garanties nécessaires pour la tenue d'élections présidentielle et législatives ouvertes à tous, libres, justes et transparentes¹³ ». Une résolution du Conseil de sécurité est encore plus précise et plus interventionniste

151

13. Résolution 1603 du Conseil de sécurité, 3 juin 2005.

puisqu'elle confie au représentant du Secrétaire général la mission de « certifier que tous les stades du processus électoral fourniront toutes les garanties nécessaires pour la tenue d'élections présidentielle et législatives ouvertes, libres, justes et transparentes, conformément aux normes internationales ¹⁴ ». Ainsi qu'on peut l'observer, on est passé progressivement de l'assistance électorale à une action dite de certification du processus électoral qui, manifestement, attribue l'entière responsabilité du contentieux aux organes de la communauté internationale. La certification, qui n'est d'ailleurs pas définie avec précision, est perçue comme une opération qui est au-dessus des opérateurs du contentieux; en d'autres termes, elle assure le règlement du contentieux des contentieux.

Une pluralité préjudiciable à l'efficacité

152 *du contentieux électoral*

Les interférences possibles et même inévitables entre organes en charge du contentieux expliquent en partie l'inefficacité observée. En prenant l'exemple du schéma français du contentieux électoral reconnu aux seules juridictions strictement entendues, on note avec Jean-Claude Masclet que « la diversité des juridictions n'affecte pas l'unité du droit, en ce sens que les solutions apportées s'inspirent généralement des mêmes principes. Mais cela ne se vérifie pas toujours. Et l'on ne peut éviter que subsistent des divergences de jurisprudence, ou, plus grave encore, des dénis de justice ¹⁵ ». De manière générale, dans les pays africains, il y a, en matière électorale, et très souvent, des conflits entre l'administration étatique jusqu'alors en charge des élections et les organismes sur lesquels l'État (l'administration centrale) a peu d'emprise. Par ailleurs, lorsque des compétences d'origines diverses tendent à s'exercer sur une matière, il est très fréquent que l'on assiste à des interférences qui se manifestent soit en conflits positifs, soit en conflits négatifs. Et il est évident que plus les « juridictions » sont multiples, plus les interférences sont nombreuses et même quelquefois dangereuses. Il y a quelques années déjà, ont été signalés les problèmes de chevauchement de compétences dans la gestion des élections dans les États francophones, entre les hautes juridictions et les commissions chargées des élections. Et l'on peut constater avec Jean du Bois de Gaudusson que « le contentieux des élections se caractérise dans la plupart des États africains par une complexité décourageante pour les populations provoquée par le partage des compétences

14. Résolution 1765 du Conseil de sécurité, 16 juillet 2007.

15. Jean-Claude Masclet, *Droit électoral*, *op. cit.*, p. 313.

entre plusieurs juges et ordres de juridictions ainsi que les conflits qui ne manquent pas de surgir dans l'application de lois électorales rédigées en des termes propices aux divergences d'interprétations¹⁶... ». Il est probable qu'avec l'expérience des élections organisées à temps réguliers dans certains pays du continent les choses soient en train de se construire durablement.

Par ailleurs, là où l'ordre juridique interne d'un État rencontre des éléments du système international, il y a nécessairement des risques d'interférences. Ces risques sont accrus lorsque l'on passe de l'observation internationale des élections à l'exigence de certification de l'élection. L'exemple de la Côte d'Ivoire montre que, dans le cadre précis des élections, ces risques sont perceptibles à plusieurs niveaux. Le concept de certification des élections aujourd'hui en vigueur dans ce pays ajoute une nouvelle exigence institutionnelle et fonctionnelle au processus électoral. Le contrôle de la régularité des élections reconnu au Conseil constitutionnel n'est plus l'ultime opération en la matière. En clair, avec la certification, le juge électoral ivoirien n'a plus « le pouvoir du dernier mot », ce qui peut contribuer à affaiblir son autorité. Tout compte fait, cette situation n'est pas catastrophique puisque le contentieux électoral est réglé par des voies juridiques mais également par des procédés politiques.

153

ENTRE RÈGLEMENT JURIDICTIONNEL ET RÈGLEMENT POLITIQUE

Les conflits électoraux sont avant tout des conflits politiques que le droit tente de saisir. Le recours au contentieux électoral est visiblement la manifestation d'une adhésion aux procédures juridiques de règlement des conflits électoraux ; la lutte pour le pouvoir politique est ainsi entreprise de façon prioritaire par le moyen du droit, même si par ailleurs la violence n'est pas entièrement exclue.

Lorsque le désaccord entre les acteurs politiques relatif au contenu du droit électoral est profond ou que les contestations sur la gestion du contentieux ne peuvent plus être maîtrisées par les procédures juridictionnelles, la lutte pour le pouvoir en Afrique emprunte soit les voies de la violence des armes – antithèse des procédures démocratiques actuelles de la compétition politique –, soit celles des solutions politiques. Dans le cadre de ces dernières, et lorsque le principe de majorité est insusceptible d'être appliqué, on recourt au partage

16. Jean du Bois de Gaudusson, *op. cit.*, p. 103.

– quelquefois déséquilibré – du pouvoir, comme au Kenya et au Zimbabwe.

154 En dehors de ces solutions qui n'intéressent pas le contentieux électoral, les expériences (récentes ou encore en cours) de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire, de la République Centrafricaine (accord de Libreville du 22 janvier 2005), du Togo (accord politique inter-togolais du 20 août 2006) montrent que le règlement des désaccords électoraux procède de solutions politiques négociées. En Côte d'Ivoire, les divers arrangements politiques (accords politiques et résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies) ont, sur plusieurs points relatifs au processus électoral, posé de nouveaux critères et formulé des procédures nouvelles : détermination du collège électoral, conditions d'éligibilité à la présidence de la République et présentation des candidatures, composition et pouvoirs de la commission électorale indépendante, organisation de la propagande électorale, règlement du contentieux électoral. Il faut même préciser que la Table ronde de Linas Marcoussis, en janvier 2003, et l'accord de Pretoria du 6 avril 2005 ont réussi à imposer de nouvelles conditions d'éligibilité à la présidence de la République et à les rendre immédiatement applicables aux prochaines élections, alors même que celles en vigueur en application de l'article 35 de la Constitution d'août 2000 n'ont pas été formellement révisées.

Plusieurs autres expériences d'accords politiques ailleurs en Afrique ont permis de surmonter les obstacles liés à la présentation de certaines candidatures aux élections présidentielle et législatives auxquelles n'auraient pu prendre part certaines personnalités si l'on s'en était tenu au code électoral précédemment en vigueur.

Beaucoup moins contraignants que les arrangements politiques, les codes de bonne conduite conclus entre les acteurs politiques, quelquefois à l'instigation des acteurs internationaux, viennent compléter l'arsenal normatif dans le droit constitutionnel électoral en Afrique. On a, par moments, le sentiment qu'une question aussi explosive que la lutte pour le pouvoir s'accommode mieux en Afrique avec le droit « mou ».

Les systèmes politiques africains sont en quête (et pour longtemps encore !) de fondements démocratiques solides ; l'application des procédures électorales permettra de mesurer leur adhésion au principe de légitimité démocratique.

R É S U M É

Les formes de la compétition politique en Afrique ne sont pas linéaires, mais les pays d'Afrique s'exercent, sans doute péniblement, à la pratique du contentieux électoral. L'importance de ce contentieux est variable selon les pays africains pour des raisons diverses, notamment la mobilisation différenciée des acteurs politiques et de l'opinion pour le contentieux électoral ainsi que le développement du contentieux en raison du type d'opération électorale. La question des irrégularités et des fraudes reste récurrente. Ce contentieux implique une pluralité d'acteurs nationaux et emprunte tantôt les voies du droit, tantôt celles du politique.

155

B I B L I O G R A P H I E

- Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, « Études et doctrine. La sincérité du scrutin », Dalloz, 2002.
- Politique africaine*, n° 69, « Des élections pas “comme les autres” », mars 1998.
- Académie internationale de droit constitutionnel, « Constitution et élection », *Recueil des cours*, vol. 10, 2002.
- Centre d'études d'Afrique noire/Centre d'études et de recherches internationales, *Aux urnes l'Afrique ! Élections et pouvoirs en Afrique noire*, Pedone, 1978.
- Thierry Debard et François Robbe (dir.), *Le Caractère équitable de la représentation politique*, L'Harmattan, 2004.
- Francis Delpérée, *Le Contentieux électoral*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3334, 1998.
- Jean-Claude Masclat, *Droit électoral*, PUF, coll. « Droit politique et théorique », 1989.
- Jean-Claude Masclat, *Le Droit des élections politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1992.
- Organisation internationale de la francophonie, *Aspects du contentieux électoral en Afrique. Actes du séminaire de Cotonou*, 11-12 novembre 1998.
- Bernard Owen, « Les fraudes électorales », *Pouvoirs*, n° 120, *Voter*, 2006 ; www.revue-pouvoirs.fr

