

Les élections africaines en questions...

Jean-Louis ESAMBO
Kangashe. Professeur,
Université
de Kinshasa ;
Membre de la Cour
constitutionnelle de la
RD Congo.
jl_esamboka@yahoo.fr

Introduction

Dans une société organisée et qui aspire à un certain niveau de développement, les élections jouent un rôle capital. La constatation suffit pour induire qu'à l'instar d'une solide fondation indispensable à la stabilité d'un immeuble, les élections participent, à travers le monde, à la mise en place des régimes démocratiques.

Comparativement à un immeuble bâti sur une fondation peu rassurante, un régime politique aurait du mal à se consolider s'il est porté par un hold-up électoral ; il s'écroulerait au moindre contact des intempéries produites par des conditions météorologiques moins clémentes.

La similitude entre l'équilibre d'un immeuble à partir d'une fondation bien érigée et la solidité d'un régime politique par l'organisation régulière et correcte des élections n'est pas dépourvue de justesse. Son évocation est même justifiée tant il est vrai que, depuis la Grèce antique, les élections semblent s'imposer comme un impératif de moralisation de la vie publique et des mœurs politiques ⁽¹⁾.

C'est non sans raison que dans leur finalité, les élections postulent une volonté d'associer la majorité des citoyens au choix des gouvernants et de leurs politiques publiques. A partir d'elles, en effet, on peut juger de la capacité d'un gouvernement à assurer l'effectivité des libertés politiques, l'égal exercice, pour chaque citoyen, de ses droits, le recours au suffrage universel comme technique de désignation des gouvernants et la garantie que les droits de la majorité et de l'opposition sont protégés.

Initialement conçue pour régenter la vie politique grecque, la pratique des élections s'est progressivement étendue dans le monde avant de caresser les mœurs politiques africaines. Dans le continent africain, en effet, on note que pendant la colonisation, les élections n'ont pas

1 J.-L. ESAMBO Kangashe, « Les élections en Afrique, un modèle d'importation étrangère ou une voie originale de la démocratie ? », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, Vol. II, n° 035, avril-juin, Kinshasa, 2012, p. 35.

été à l'ordre du jour dans la politique d'aménagement des sociétés politiques. Elles apparaissent, d'ailleurs, comme une denrée rare à la seule consommation de la « *civilisation colonisatrice* » ⁽²⁾.

Les premières années qui ont suivi les indépendances africaines n'ont pas, en raison de l'environnement politique particulier propre à chaque pays, donné des signes perceptibles d'alternance démocratique au pouvoir. A la place, le recours au coup d'Etat comme mode d'accession au pouvoir semble avoir été la règle ⁽³⁾. Il a fallu attendre les années 1990 pour que les perspectives de réclamation des régimes démocratiques, par la voie des urnes, soient envisagées.

Dans ces conditions, on pourrait douter de l'accommodation africaine à la pratique des élections. D'abord, parce qu'on a largement répandu l'idée qu'un régime politique n'est démocratique que par sa capacité de garantir et de renforcer l'exercice des libertés publiques par la voie des urnes. C'est dans ce cadre que l'accès à l'aide internationale au développement de certains pays africains ⁽⁴⁾ a été ou reste encore conditionné à la preuve que lesdits pays ont épousé les valeurs démocratiques et respectent les Droits de l'Homme ainsi que les libertés publiques.

L'expression de la démocratie par les élections favorise l'alternance et la rotation des acteurs politiques au pouvoir. Elle se décline par la connaissance des règles du jeu électoral souvent d'importation étrangère ; l'identification imparfaite des acteurs impliqués et le rôle de l'arbitre dont le reconditionnement moral et professionnel préjugerait de l'indépendance et de l'impartialité de son action.

Cette conclusion, au demeurant vérifiable, est loin de s'étendre à toutes les hypothèses d'usage. L'habitude des contacts qu'opèrent les élections dans les relations entre les électeurs et les élus participe au contrôle des seconds par les premiers. De ce point de vue, les élections cesseraient d'être une moisson d'origine étrangère pour s'apparenter à une recette dictée par la nature des choses.

Si l'on peut, enfin, induire que par les élections un pays peut aspirer à un certain niveau d'organisation politique et sociale conduisant à son développement, il est autorisé de s'interroger sur les motivations qui accompagnent souvent les agitations et crises politiques ou militaires postélectorales en Afrique ⁽⁵⁾.

2 J.-L. ESAMBO Kangashe, « Les élections en Afrique, un modèle d'importation étrangère ou une voie originale de la démocratie ? », p. 36.

3 Notamment au Burkina-Faso, au Burundi, en Guinée, au Libéria, au Mali, au Niger, au Nigéria, en République Centrafricaine, en République Démocratique du Congo, en République du Congo, au Rwanda, en Sierra Léone ou au Tchad.

4 Tels que la République démocratique du Congo et le Zimbabwe.

5 La Côte d'Ivoire (novembre 2010), l'Egypte (juin 2012), la Guinée (novembre 2011), la République démocratique du Congo (mars 2006 et novembre 2011), le Kenya (décembre 2007), le Mali (avril 2013), le Niger, le Nigéria (avril 2011), le Togo (avril 2005 et juin 2010), le Zimbabwe (mars 2008).

Au vu de ces conflits, les élections sont-elles encore utiles pour l'Afrique ? Peuvent-elles constituer une voie idoine vers la démocratie et le développement du continent ? Le « choix démocratique » des dirigeants politiques africains reflète-t-il, à la lumière des crises postélectorales qu'il génère, la vérité des urnes que l'on peine à briser comme tabou ou mystère ?

Il ne s'agit pas de faire un bilan sur les élections africaines, l'exercice est d'ailleurs périlleux et peut se heurter à des contraintes de juxtaposition des contextes organisationnels. Il ne s'agit pas non plus d'évaluer les processus électoraux africains en vue de déterminer lesquels ont été mieux conduits que d'autres. Il est simplement question d'évoquer avec un peu de recul la problématique de l'utilité des élections africaines et les défis auxquels chaque pays peut se trouver confronté.

Ainsi peinte, la pancarte des élections africaines présente une somme de questions parmi lesquelles cinq peuvent se prêter à la réflexion. Il s'agit de l'aménagement des règles du jeu électoral, de la nature et l'indépendance de l'organe chargé de la conduite et la gestion des élections, de la problématique du fichier électoral, de la gestion du contentieux électoral et de la question de la vérité des urnes.

Comme l'Afrique est plurielle, il importe de faire un choix. Et parce que tout choix suppose une préférence, c'est donc l'Afrique francophone qui a été, pour des raisons évidentes, préférée dans cette réflexion.

1. La question des règles du jeu électoral

Les règles du jeu électoral sont constituées du dispositif juridique et institutionnel qui préside à l'organisation et à la gestion d'un scrutin. Dans le domaine des élections, la mécanique juridique est notamment formée de la Constitution, du Code électoral et des dispositions réglementaires d'application. A partir de cette mécanique juridique, il est aisé de se faire une idée sur le système électoral mis en place, le mode de scrutin arrêté, les conditions d'éligibilité, l'agencement du droit de vote, la campagne électorale et la gestion du contentieux.

Le système électoral est constitué d'un ensemble de règles et procédures juridiques qui conduisent à l'organisation d'une élection. Regroupant plusieurs modalités, le système électoral est soit majoritaire, soit proportionnel, soit encore mixte.

Technique d'organisation du vote, le mode de scrutin participe à l'attribution des suffrages ou des sièges ; il a pour fonction de départager, au vu des suffrages réellement obtenus, les candidats ou les listes en compétition.

Contrairement aux systèmes électoraux qui alternent généralement entre le système majoritaire et la représentation proportionnelle, les modes de scrutin

sont plus nombreux et variés. On note, par exemple, que le système majoritaire peut être à un ou à deux tours, uninominal ou de listes, alors que le système proportionnel est susceptible de varier avec la *règle du plus fort reste*, de la plus forte moyenne, les apparentements et le système d'Hondt.

En rapport avec le dispositif juridique des élections, deux questions invitent le constituant et le législateur africain au débat, à savoir les conditions d'éligibilité et l'aménagement du droit de vote à l'égard d'une catégorie d'électeurs.

Selon le niveau et la catégorie de l'élection, les conditions d'éligibilité ne remplissent pas la même fonction. A l'élection présidentielle, par exemple, l'ensemble des Constitutions et lois électorales africaines contiennent des « clauses de suspicion » ; elles comportent des dispositions qui préjugent du bénéfice que certaines personnes peuvent en tirer au moment de leur application ou de leur interprétation. Ces dispositions ressemblent à des costumes cousus à la taille des potentiels utilisateurs ⁽⁶⁾. Il suffit, pour s'en convaincre, de penser aux adaptations souvent imposées à ces textes à la veille des échéances électorales pour juger de l'impertinence de la démarche.

Suivant les pays, le recours est d'usage varié. Certains pays, comme la Côte d'Ivoire, le Niger, la République démocratique du Congo, le Sénégal ou le Togo se sont livrés à cet exercice sans qu'il ne soit besoin d'opiner sur les résultats obtenus. D'autres, comme le Burkina-Faso, le Burundi et la République du Congo se prêtent à tenter ou à rééditer l'expérience, le droit comparé qui leur sert parfois de référence ayant, non sans peine, montré ses limites. En cette matière et dans bien d'autres, on s'accordera qu'avec l'évolution des mentalités et des contextes politiques, comparaison n'est pas nécessairement raison.

S'invite également à ce débat le droit de vote (en raison de la nationalité, de la résidence ou de la fortune) d'une catégorie d'électeurs que l'on veut absolument exclure, par les artifices juridiques, de la compétition politique. Les discriminations liées au sexe, à la nationalité, à l'âge ou à l'exercice d'une activité professionnelle sont à inscrire dans ce registre. L'on doit reconnaître qu'en dépit de l'objectif poursuivi, ces réglementations se distancent d'un pays à un autre et les résultats ne sont pas toujours identiques ni à la mesure des attentes des populations concernées.

S'agissant du dispositif institutionnel, il se situe au niveau de l'organe en charge de l'organisation et de la gestion des élections et du règlement du contentieux.

6 J.-L. ESAMBO Kangashe, *La constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, Bibliothèque de droit africain 7, 2010, p. 73.

2. La nature et l'indépendance de l'organe chargé de la conduite et de la gestion des élections

Depuis quelques décennies, la majorité des Etats africains se sont dotés de commissions électorales comme institutions en charge de l'organisation et de la gestion des élections (7). Une telle option opère sans nul doute le transfert des compétences des administrations électorales classiques au profit des structures dont la dénomination influe sur le degré d'autonomie et d'indépendance.

Selon le pays, cette structure est, soit la commission électorale indépendante (Côte d'Ivoire, Kenya, République Centrafricaine, Togo, Tunisie et Zimbabwe), soit la commission électorale nationale autonome (Bénin et Sénégal), soit la commission électorale nationale autonome et permanente (Gabon), soit la commission électorale nationale indépendante (Burkina-Faso, Madagascar, Mali, Niger, République démocratique du Congo, République d'Afrique du Sud et Tchad), soit la commission de recensement des élections (Cameroun), soit encore la Haute commission électorale (Egypte).

Habituellement prévues dans la Constitution, les commissions électorales africaines fonctionnent conformément à leurs lois organiques qui consacrent, par ailleurs, le degré et la nature de leur indépendance. En raison du rôle qu'on veut bien leur faire jouer, ces commissions se doivent de refléter la neutralité et l'objectivité qui découlent de leur vocation à être au seul service de la démocratie et des citoyens.

L'indépendance et la neutralité d'une commission électorale offre, en Afrique, une gamme de recettes du point de vue de sa composition sans qu'aucune d'elles ne soit parvenue à s'imposer. Selon les pays, l'indépendance et la neutralité de la commission électorale passent par la rationalisation du mode de désignation (8) et l'origine professionnelle (9) des membres. A ce sujet, trois opinions ont pu être identifiées. La première justifie l'indépendance et la neutralité des commissions électorales africaines par la présence de personnalités dites *apolitiques* dans les organes de direction ou d'administration. La deuxième est favorable à l'idée de commissions électorales administrées par les acteurs politiques, la gestion des élections étant une question éminemment politique. La troisième situe le fonctionnement rationnel des commissions électorales à leur direction par les magistrats portés, de par leur profession, à l'indépendance et à la neutralité.

A vrai dire, l'indépendance et la neutralité d'une commission électorale s'apprécient d'un double point de vue, organique et fonctionnel. Au niveau organique, la loi qui la crée doit être en mesure de déterminer clairement les

7 Dans certains pays, cette tâche est assurée par le Ministère de l'administration territoriale (Mali) ou par la Direction des élections au sein du Ministère de l'intérieur (République du Congo).

8 Par vote ou par consensus.

9 Les personnalités issues des formations politiques, de la société civile ou du pouvoir judiciaire.

structures de la commission et leurs compétences respectives. Du point de vue fonctionnel, on doit s'attendre à ce qu'aucune immixtion ne soit admise ni tolérée dans l'exécution des tâches de la commission ; l'indépendance évoquerait l'idée d'absence de toute injonction, même de la part des acteurs politiques, institutionnels ou structurels qui en ont été parfois à l'origine.

S'occupant de la politique et, notamment, de la distribution du pouvoir, la commission électorale est, toutefois, obligée de s'ouvrir aux acteurs politiques en vue de les convaincre du bien-fondé de ses missions et de leur issue heureuse. Dans ces conditions, son indépendance et sa neutralité ne sauraient, à tout point de vue, faire l'économie d'une appréciation nuancée. Elles deviennent, en définitive, une question qu'il faut résoudre au cas par cas.

Comme on peut bien s'en rendre compte, l'organisation d'une élection cesse d'être une simple technique de distribution du pouvoir pour s'illustrer en tant qu'indicateur de la température politique de chaque pays.

3. La question du fichier électoral

L'organisation d'une élection crédible et transparente exige une collaboration entre l'administration électorale et l'ensemble des autres administrations publiques. L'inscription sur les listes électorales conduit à la constitution du fichier électoral pour que soit notamment facilitée la détermination du corps électoral formé de l'ensemble de personnes remplissant les conditions juridiques de participer au vote.

Constitué d'une gamme d'informations individuelles et collectives des électeurs stockées dans une base des données, le fichier électoral participe à la conception et à la maintenance d'une technologie au service d'une gestion consolidée des données, à leurs transmission et traitement en temps réel. La qualité d'un fichier électoral dépend finalement de celle de l'état civil.

A la clôture des opérations d'inscription des électeurs et des révisions des listes électorales, l'administration électorale arrête, après toutes les rectifications nécessaires, la liste des citoyens aptes à participer au vote. La publication de la liste des électeurs contribue à l'établissement et à la consolidation du fichier électoral, celui-ci étant généralement constitué sur la base du fichier de l'état civil.

Un fichier électoral fiable et consolidé permet aux électeurs, aux partis et regroupements politiques et à tout autre intervenant au processus de se faire une idée sur le corps électoral, sur la répartition des sièges par circonscription et de maîtriser la cartographie électorale. L'électeur en tire un profit particulier, l'affichage des listes électorales lui donnant la possibilité de localiser avec exactitude son bureau de vote, ce qui contribue à la réduction sensible des difficultés qu'éprouverait, au moment du vote, une catégorie d'électeurs, notamment, celle du troisième âge.

La mise en place d'un fichier électoral fiable et consolidé améliore l'exactitude des données, renforce la confiance et la crédibilité dans leur traitement, permet la détection d'éventuelles fraudes pour que soit possible une gestion sereine du contentieux électoral. Cette précaution n'a pas empêché les suspicions et la résurgence des contestations sur son contenu. Qu'il s'agisse du Bénin, du Burundi, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, de la Guinée, du Mali, de la République du Congo, du Sénégal ou du Togo, l'établissement et l'entretien du fichier électoral ont parfois été à la base de contestations électorales.

Même si le recours à la biométrie peut paraître comme une panacée, il faut reconnaître que son financement n'est pas souvent à la hauteur de tous les pays africains et le problème demeure pendant.

4. La gestion du contentieux électoral

L'enjeu politique que procure, en Afrique comme partout ailleurs, l'élection présidentielle conduit à ce que le contentieux d'éligibilité qui s'y rapporte soit soigneusement réglementé. On n'est pas loin de se trouver devant un contentieux pour lequel le juge africain a, selon les pays, difficile à se prononcer. Sa position est extrêmement délicate parce qu'il est considéré tantôt comme porte-voix de la majorité au pouvoir ⁽¹⁰⁾, entraînant une sorte de dénie de justice, tantôt, mais rarement, comme faisant le jeu de l'opposition. Deux domaines de son intervention ont pu être épinglés, à savoir l'éligibilité du président de la République et la gestion du contentieux des résultats.

4.1. L'éligibilité

A l'état actuel de la prospection jurisprudentielle en la matière, il est frappant de constater la persistance d'une carence de décisions suffisamment élaborées. Les quelques exemples répertoriés n'échappent pas, au regard de leurs motivations, à la curiosité scientifique. Ils ne sont pas, pour la plupart, accommodés dans une synergie aisément exploitable, chaque décision répondant à des enjeux et défis spécifiques. Quatre exemples peuvent être tirés du lot.

La première décision est produite par le juge électoral burkinabé qui a rejeté le recours sollicitant l'annulation pour violation de la Constitution ⁽¹¹⁾ en ce qu'elle limite à deux les mandats du président de la République en fonction. L'absence de preuves fournies par le requérant et sa supposée méconnaissance

10 Cf. D.-F. MELEDJE, « Le contentieux électoral en Afrique », *La démocratie en Afrique*, Pouvoirs, n°129, Paris, PUF, 2009, p. 146.

11 Il s'agit de la Constitution du 2 juin 1991 telle que modifiée par les Lois constitutionnelles du 23 janvier 1997 et 11 avril 2000.

des règles de procédure ordinaire en la matière ⁽¹²⁾ ont suffi pour que, dans sa décision du 4 octobre 2005, le Conseil constitutionnel décide de la non rétroactivité de la loi du 11 avril 2000, le législateur ne s'étant pas expressément exprimé dans ce sens ⁽¹³⁾.

Cette jurisprudence a visiblement inspiré celle du Conseil constitutionnel sénégalais dans la gestion du contentieux des candidatures à l'élection présidentielle du 28 février 2012. Dans sa décision du 29 janvier 2012, en réponse aux dix requêtes visant l'annulation pour violation de la Constitution ⁽¹⁴⁾ de la candidature de Monsieur Abdoulaye Wade, président en fonction, le Conseil affirme que le président de la République, sous la Constitution de 2001, effectue un premier mandat durant la période 2007 à 2012 et qu'il est en droit de se présenter à l'élection du 28 février 2012 ⁽¹⁵⁾.

La troisième est offerte par le juge électoral malgache qui ne s'est pas gêné de rejeter, pour chose jugée, la demande ⁽¹⁶⁾ poursuivant révision de sa décision antérieurement rendue pendant le règlement du contentieux des candidatures ⁽¹⁷⁾. La Cour électorale spéciale ⁽¹⁸⁾ malgache a ainsi rejeté trois demandes d'invalidation de la candidature de Monsieur Andry Nirima Rajoelina à l'élection présidentielle du 25 octobre 2013. Sous la pression de la communauté internationale et pour permettre la tenue du scrutin dans un climat politique apaisé, le président de la République en fonction a résolu de retirer sa candidature pourtant validée par le juge.

Le juge électoral congolais a, pour défaut de qualité dans le chef du requérant (CSJ, 13 avril 2006, RCDC 003/KIN, Aff. Ndume Pele Ndume agissant au nom du Mouvement de Solidarité pour le Développement, MSD en sigle, contre la décision n° 007/CEI/BUR/06 du 07 avril 2006 inscrivant le nom de Monsieur Joseph Kabila Kabange sur la liste des candidats à l'élection présidentielle) ⁽¹⁹⁾, rejeté la requête sollicitant l'invalidation de la candidature de Joseph Kabila Kabange.

12 Aux termes de l'article 163 de la Constitution Burkinabée, le Conseil constitutionnel est l'institution compétente en matière constitutionnelle et électorale.

13 DCC n°2005-007/CC/EPF dans la cause opposant Stanislas Benewende Sankara, Philippe Ali Lankoande, Norbert Michel Tiendrebeogo et Ram Ouedraogo à Blaise Compaore.

14 Notamment ses articles qui limitent à deux les mandats du président de la République. Il s'agit de la Constitution du 22 janvier 2001 telle que modifiée par la Loi n° 2008-34 du 7 août 2008.

15 Décision n° 3/E/4/E/5/E/6/E/7/E/8/9/E/10/E/12/E/13/E/14/E p. 4, inédit.

16 Dans le cas d'espèce, il s'agit, en réalité, agi de trois demandes émanant, respectivement, du Premier ministre, chef du Gouvernement à sa seule initiative, de celle qu'il a conjointement signée avec le président du Conseil de suivi et de contrôle de la feuille de route, le président de Flankevithmy Fanpha Vanana Malagasy, le président du Comité militaire de la Défense nationale, le ministre des Forces Armées ainsi que celui de la Sécurité intérieure.

17 En l'espèce, la Décision n° 01-CES/D du 5 mai 2013 validant notamment la candidature de Monsieur Andry Nirima Rajoelina, président de la République en fonction.

18 Aux termes de la Loi n° 2012-014 du 30 juillet 2012, il est créé au sein de la Haute Cour constitutionnelle Malgache une Chambre Spéciale chargée du contentieux électoral dénommée la Cour électorale spéciale.

19 Dans son recours, le requérant évoque l'inéligibilité de Joseph Kabila Kabange qui, au moment du dépôt de sa candidature, était officier des Forces Armées congolaises (Général Major) et qui, en cette qualité, ne pouvait, avant toute démission sollicitée et acceptée, s'inscrire sur aucune liste électorale ou de candidatures.

À l'analyse de ces décisions de justice, il s'observe la délicatesse de la mission du juge électoral africain dont l'activité est souvent tributaire des impondérables politiques. La question du mandat présidentiel en est une belle illustration. Limité ou pas par la Constitution, le juge a difficile à développer une « jurisprudence cohérente et audacieuse », se rebiffant, soit sur le défaut de qualité du requérant, soit sur l'absence de preuves, soit sur le non respect des règles de procédure, soit encore sur la *force majeure* pour décréter l'irrecevabilité de toute requête en la matière.

4.2. La contestation des résultats

En droit électoral, le juge ne sanctionne pas toute violation de la loi. Sans être juge de la légalité du scrutin, il est nécessairement celui de la sincérité des résultats et s'assure que les irrégularités dénoncées sont avérées et constituent des actes de fraude, susceptibles d'influer sur les résultats électoraux.

Ainsi, la violation de la loi électorale ou du règlement administratif ne conduit pas forcément à l'annulation de l'élection. Les actes qui, en eux-mêmes, ne constituent pas à proprement parler des irrégularités peuvent porter atteinte à la moralité de l'élection pour que le juge, s'il estime qu'ils ont pu altérer la sincérité du scrutin, ordonne l'annulation du vote ⁽²⁰⁾. Le contentieux électoral étant celui « de plein contentieux », le juge peut vérifier la légalité de l'acte contesté sans nécessairement l'annuler ⁽²¹⁾.

La décision du juge béninois proclamant les résultats provisoires du premier tour de l'élection présidentielle du 12 mars 2011 a été, pour diverses raisons, contestée par cinq requêtes poursuivant, toutes, l'annulation partielle ou totale du scrutin ⁽²²⁾.

Répondant à tous ces moyens, la Cour a reconnu l'existence de certaines irrégularités et illégalités dans l'organisation et la gestion de l'élection présidentielle, mais relevait en même temps que, s'agissant du contentieux des résultats, « le juge recherche, en règle générale, quelles ont été les incidences de l'irrégularité sur les résultats du scrutin, que seules sont retenues les irrégularités susceptibles de fausser les résultats de l'élection, compte tenu surtout de l'écart des voix entre les candidats ou de la manœuvre qu'elles révèlent ; que la simple violation de la loi n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'élection ; que le juge confirme l'élection s'il estime que les faits allégués ne sont pas établis ou qu'ils ne sont pas de nature à modifier les résultats, malgré l'existence d'une illégalité dans le déroulement de la campagne électorale ou des opérations électorales » ⁽²³⁾.

20 Cf. J.-C. MASCLET, *Droit électoral*, Paris, PUF, 1989, p. 356.

21 Cf. J. KATUALA Kaba Kashala, *La jurisprudence électorale congolaise commentée*, Kinshasa, 2007, p. 33.

22 Dont deux introduites par Yayi Boni Thomas, deux autres par Abdoulaye Bio Tchane et la dernière par Houngbedji Adrien, tous candidats à l'élection présidentielle du 13 mars 2011.

23 Décision du 29 mars 2011 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011, p. 24, inédit.

Elle indiquait, par ailleurs, que « le constat de fraudes ou d'irrégularités fait par un huissier de justice est inopposable à la Haute juridiction surtout lorsqu'il est contredit par les constatations de la Cour elle-même » ⁽²⁴⁾. Seul juge du contentieux des résultats à l'élection présidentielle, la Cour les a sanctionnées par le rejet pour non fondement de toutes les requêtes ⁽²⁵⁾.

Vidant ce contentieux, le juge électoral a finalement confirmé sa décision du 29 mars 2011 par la proclamation de Monsieur Yayi Boni Thomas vainqueur, au premier tour, de l'élection présidentielle du 13 mars 2011.

Examinant, à son tour, les mérites des deux requêtes du candidat Abdoulaye Wade qui poursuivait l'invalidation, pour violation du code électoral, des résultats du premier tour de l'élection présidentielle du 28 février 2012, en l'occurrence, des sénégalais de l'extérieur ⁽²⁶⁾, de certains bureaux de vote ⁽²⁷⁾ et à la validation, pour son compte, des relevés de quelques bureaux de vote de la circonscription de Bignona, le juge électoral sénégalais les a, faute de preuves, rejetées ⁽²⁸⁾.

Aucune contestation n'ayant été relevée contre les résultats provisoires publiés par la Commission nationale de recensement des votes, le Conseil constitutionnel les a validés, proclamant Macky Sall vainqueur avec 65, 80% des suffrages exprimés ⁽²⁹⁾.

C'est également dans ce sens que s'est positionné le juge électoral congolais selon qui la simple dénonciation des fraudes massives et des graves irrégularités dans plusieurs bureaux et centres de vote ne suffit pas pour annuler l'élection d'un candidat ⁽³⁰⁾.

Le règlement du contentieux des résultats en Côte d'Ivoire est révélateur des hésitations du juge, incapable d'imprimer à sa jurisprudence une certaine constance. En effet, à l'issue du deuxième tour de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010 et devant l'impasse de la Commission électorale indépendante à proclamer, en raison des divergences internes, les résultats provisoires dans le délai légal, le Conseil constitutionnel s'était cru en droit de se saisir du dossier.

24 Décision du 29 mars 2011 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011, p. 26.

25 Décision du 29 mars 2011 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011, p. 5.

26 Qui auraient été, selon les requérants, communiqués à la Commission nationale de recensement des votes par des procédés non autorisés, en l'occurrence le téléfax.

27 Notamment de Touba, Kaolack et Mbacké où plusieurs actes de violences physiques, des coups de feu et autres intimidations auraient été commis par les partisans de Macky Sall, empêchant le scrutin de se dérouler dans la sérénité.

28 Décision n°17/E/18/E/2012 du 6 mars 2012, inédit, p. 2.

29 Décision n°19/E/2012 du 30 mars 2012, inédit, p. 2.

30 *Bulletin des Arrêts de la Cour suprême de justice. Contentieux électoraux 2006-2007*, Kinshasa, 2007, pp. 89-110. (CSJ, 28 octobre 2006, RCE.PR.009, Aff. Mouvement de Libération du Congo, MLC en sigle, contre Kabila Kabange Joseph et la Commission électorale indépendante).

Après s'être fait l'écho des irrégularités et fraudes qui auraient entaché le scrutin dans la partie Nord du pays, il s'est volontairement abstenu de l'annuler, se contentant d'entériner les résultats non encore officiellement proclamés par la Commission électorale indépendante. Les redressements opérés sur requête du seul candidat Laurent Gbagbo ont abouti à sa proclamation comme vainqueur de l'élection.

Dans le même temps et sous la conjugaison des pressions multiples, ce même juge ne s'était pas gêné de donner à sa jurisprudence un revirement spectaculaire, reconnaissant la victoire de Monsieur Alassane Dramane Ouattara en qualité de président de la République de Côte d'Ivoire.

5. La question de la "vérité des urnes"

Depuis quelques décennies, il s'observe sur le continent une vague de contestations des résultats issus des élections, notamment présidentielles, au motif qu'ils ne refléteraient pas la "vérité des urnes" ⁽³¹⁾. Tout aussi ambiguë qu'ambivalente, en raison, sans doute, de son usage souvent abusif ou intéressé, la "vérité des urnes" dérive plutôt de la pratique électorale que de sa consécration dans le Code électoral.

Il importe de se convenir sur le contenu, les éléments d'appréciation et le service que la notion est capable de rendre à la démocratie.

5.1. La "vérité des urnes", notion aux contours ambigus...

La vérité des urnes est difficile à appréhender. L'impasse est réelle même à l'égard de ceux qui l'évoquent ou prétendent en saisir le contour ⁽³²⁾. Les diverses réalités qui se mêlent autour du phénomène le rendent complexe. Aussi, prenant appui sur une fraude électorale avérée ou supposée, la vérité des urnes porte-t-elle un coup à la crédibilité du scrutin et, plus généralement, à la sincérité des résultats. Elle se décline en une tradition, la plus fidèle, de la volonté des électeurs au moment du comptage des suffrages issus d'une élection. La vérité des urnes renforce la liberté des électeurs et l'honnêteté du scrutin. Pour une notion dont le rappel peut être ou non à la base de crispations politiques, la bonne perception semble se cacher dans le contact que l'on a avec l'organe qui en détiendrait le secret.

31 Lire également J.-L. ESAMBO Kangashe, *Le droit constitutionnel*, Louvain-la-Neuve, Académia-L'Harmattan, 2013, pp. 186-189.

32 Dans leur ouvrage consacré à cette notion, Marcel Westh'Okonda Koso et Balengine Kahombo ne sont pas parvenus à la définir ni à en cerner le contour. Lire dans ce sens, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, 2014.

L'observation a permis de se faire une idée sur la gamme de pistes de réflexion à explorer. La première inciterait à se rapprocher du pouvoir organisateur des élections pour en obtenir le secret. On pense, non sans raison, que l'autorité qui prépare, organise et gère un scrutin serait mieux qualifiée pour en dévoiler, au moment de la publication des résultats, le secret.

Cette conclusion ne vaut qu'en cas de reconnaissance des résultats électoraux. Dans le cas contraire, c'est au juge chargé du contentieux électoral⁽³³⁾ qu'il revient d'en divulguer le contenu. Là encore, la vérité des urnes n'aurait été que partielle parce qu'en amont, la préparation et l'organisation du scrutin (étapes au cours desquelles les stratégies de fraudes électorales seraient soigneusement peaufinées) auraient échappé au contrôle du juge dont l'intervention, a posteriori, est limitée dans la durée. Les expériences de la Côte d'Ivoire⁽³⁴⁾ et de la République démocratique du Congo⁽³⁵⁾ sont évocatrices à ce sujet.

Une autre grille de lecture serait offerte par la présence de témoins et de journalistes à toutes les étapes du processus électoral (inscription sur les listes électorales, enregistrement des candidatures, organisation de la campagne électorale, tenue du scrutin et gestion du contentieux).

Plus proche de la vérité des urnes, cette recette pourrait se révéler contre-productive et, au besoin, illégale⁽³⁶⁾, dans le cas où la législation nationale (Côte d'Ivoire et République démocratique du Congo) organise autrement la répartition des compétences dans la gestion du scrutin. Pour une solution circonstancielle ne permettant pas d'avoir une perception plus globale du contexte de l'organisation de l'élection, son acceptation par les acteurs impliqués pourra être difficile.

Bien que poursuivant la transparence et la sincérité des résultats, la présence d'observateurs, notamment, internationaux, pose, de toute évidence, le problème de l'authentification des résultats rendus publics par les institutions nationales compétentes. Une opinion y voit d'ailleurs un « droit d'ingérence électorale » qui devrait difficilement cohabiter avec la souveraineté, au demeurant discutable, dont se prévalent les Etats africains. L'exemple ivoirien est éloquent sur ce point.

5.2. Les éléments d'appréciation de la vérité des urnes

Sur le plan strictement technique, la vérité des urnes est comptable de la connaissance des règles du jeu, des principaux acteurs, du terrain sur lequel se joue le jeu électoral et de son arbitre ; bref, de l'environnement social et politique⁽³⁷⁾.

33 Conseil constitutionnel ou Cour constitutionnelle.

34 Dans ce pays, le juge électoral a, pour un même scrutin, rendu deux décisions proclamant deux présidents de la République.

35 A l'occasion du traitement, en 2007 et 2012, du contentieux à l'élection présidentielle.

36 Ce fut notamment en Côte d'Ivoire où l'envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations Unis dans ce pays s'était attribué le pouvoir de certifier les résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle du 3 décembre 2010.

37 Sur cette présentation, lire J.-L. ESAMBO Kangashe, « Les élections en Afrique, un modèle d'importation étrangère ou une voie originale de la démocratie ? », in *Le droit constitutionnel*, pp. 35-38.

Les règles du jeu sont constituées du dispositif juridique qui préside à l'organisation d'une élection. Sa connaissance induit celle du système électoral, du mode de scrutin, des conditions d'éligibilité et des cas d'inéligibilité, du droit de vote ou de l'organisation de la campagne électorale, souvent d'inspiration étrangère.

Une bonne répartition des compétences et des responsabilités entre les différents acteurs impliqués permet de crédibiliser le scrutin et de garantir, en même temps, la sincérité des résultats : on doit savoir qui fait quoi et quand.

Du point de vue des acteurs du jeu électoral (partis ou regroupements politiques, candidatures indépendantes, etc.) dont l'identification préalable paraît indispensable, il importe de s'assurer du bénéfice équitable que leur procure le code électoral, notamment en matière de droits et avantages pendant le processus électoral entier.

Le jeu électoral se cristallise au niveau des structures opérationnelles de vote, de dépouillement, de recensement et de centralisation des résultats. La connaissance du rôle dévolu à chaque structure conduit à réduire l'écart souvent constaté entre le besoin de la régularité du scrutin et la recherche de la sincérité des résultats.

Comme arbitre, le juge chargé du contentieux électoral doit être capable de garantir, au-delà de la régularité du scrutin, la sincérité des résultats. Il doit éviter de faire de la gestion du contentieux des résultats une source de conflits politiques (cf. la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Kenya, la République démocratique du Congo, le Togo ou encore le Zimbabwe).

Pour servir de gage à la sincérité des résultats, les élections doivent être tenues dans un contexte politique et social exempt de suspicions. Il semble que le Bénin, le Botswana, le Ghana, la République Sud-Africaine et le Sénégal ont compris la leçon pour servir d'exemple.

Tout compte fait, la vérité des urnes n'est pas à rechercher dans un discours politique ni dans un tabou que l'on ne veut pas dénicher ; elle se retrouve dans le vécu. La notion révèle toute sa relativité justifiée, par ailleurs, par le contexte politique propre à chaque processus électoral.

5.3. La vérité des urnes doit être au service de la démocratie

Indispensables au développement de l'Afrique, les élections ne sont pas en elles-mêmes une condition sine qua non d'accession au mieux-être. Elles dépendent du rôle que l'on veut bien leur faire jouer ou de la finalité qu'elles se seraient assignée, à savoir la conquête (ou reconquête) du pouvoir et une technique au service de la communauté.

Au regard des multiples crises provoquées par l'organisation des élections en Afrique, la question du lien entre élection et démocratie demeure d'actualité. Plusieurs pistes de réflexion sont, à cet égard, envisageables. La première suggère de confier l'organisation des élections aux administrations publiques

traditionnelles en vue de tenter une explication de la problématique de la légitimité des scrutins organisés par les commissions électorales africaines. Si, théoriquement, la démarche paraît réalisable, elle porte, au plan politique, un coup réel au renouveau démocratique dont la remise en question serait difficilement acceptable.

La deuxième tient à une claire et équitable répartition des responsabilités entre administration publique traditionnelle et commission électorale. Si judicieuse que puisse paraître cette piste, elle laisse insoluble le problème de la composition de chaque administration et son autonomie vis-à-vis du pouvoir politique.

La troisième induit le maintien des commissions électorales comme pouvoir organisateur des élections, quitte à aménager sa composition tripartite associant aux acteurs politiques, ceux de la société civile et les magistrats, supposés, de par leur fonction, être indépendants. La gestion électorale étant une question essentiellement politique, l'angélisme des animateurs semble se trouver dans les collines de la terre promise.

Conclusion

Sur toutes les questions soulevées dans cette réflexion, il n'y a pas lieu, au regard de leur ampleur, de se plaindre sur l'utilité ou non des élections en Afrique ; elles sont encore, en dépit de contraintes de divers ordres, indispensables pour le continent. Il n'y a pas non plus lieu de relancer le débat sur le rôle des commissions électorales africaines, plusieurs évaluations réalisées ayant abouti, quelles que soient les limites constatées ci et là, à leur maintien. Seule la conviction que, dans un scrutin, le pouvoir se gagne ou se perd selon les règles du jeu établies pour que soit réduite la fracture souvent remarquée entre une élection souhaitable et celle envisageable⁽³⁸⁾. Cette conviction éviterait de se faire des illusions sur une question qui ne relève nullement d'un angélisme. L'enjeu des élections africaines suggère que soit assurée une bonne et correcte éducation civique et électorale capable de contribuer à la démocratie et au développement. ■

38 J.-L. ESAMBO Kangashe, « Le Code électoral congolais : étude comparée des lois n°06/006 du 9 mars 2006 et 11/003 du 25 juin 2011 », *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, Vol. II, n° 035, avril-juin, Kinshasa, 2012, pp. 57-59.