Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest

Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie

Par
Ismaila Madior Fall
Mathias Hounkpe
Adele L. Jinadu
Pascal Kambale

Une étude d'AfriMAP
et de
L'Open Society Initiative for West Africa

OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

© Open Society Foundations, deuxième impression, 2012

Cette publication est disponible en pdf sur le site internet d' Open Society Foundations ou celui de AfriMAP sous la licence Creative Commons qui permet la duplication et la distribution de cet ouvrage si et seulement si sa propriété est reconnue à Open Society Foundations et que son utilisation est à des fins éducatives non commerciales ou a pour objectif des politiques publiques. Les photos ne doivent pas être utilisées séparément de l'ouvrage.

Publié par :
Open Society Foundations

ISBN 978-1-920489-17-5

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :
AfriMAP / Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)
P O Box 678 Wits, 2050 Johannesburg, South Africa
info@afrimap.org
www.afrimap. org

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)
BP 008, Dakar-Fann, Dakar, Senegal
www.osiwa.org

Maquette et impression:
COMPRESS.dsl, Afrique du Sud www.compressdsl.com

Table des matières

Préface v
Méthodologie et remerciements vi

1 Aperçu général : Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest – *Pascal Kambale* 1
A. Résumé 1
B. L'héritage colonial 2
C. Elections et réformes constitutionnelles 3
D. Composition des OGE et désignation de leurs membres 4
E. Indépendance et efficacité 5
F. Les défis communs à la gestion des élections 9
G. Conclusion 10
H. Recommandations 11

2 Bénin – *Mathias Hounkpe* 13
A. Résumé 13
B. Contexte historique 14
C. La Commission électorale nationale autonome (CENA) 21
D. Financement des élections au Bénin 34
E. Contentieux électoral au Bénin 37
F. Evaluation critique de la performance de la CENA 39
G. Recommandations 52

3 Le Cap-Vert – *Ismaila Madior Fall* 54
A. Résumé 54
B. Evolution constitutionnelle, partis politiques et histoire électorale 56
C. Organes de gestion des élections : cadres juridique et institutionnel, pouvoirs et fonctionnement 64
D. Financement des élections au Cap Vert 72
E. Contentieux électoral au Cap Vert 73
F. Evaluation critique de la performance des OGE au Cap Vert 74
G. Recommandations 82

4 Ghana – *Mathias Hounkpe* 83
A. Résumé 83
B. Evolution politique du Ghana 85
C. La Commission électorale (CE) 89
D. Financement des élections au Ghana 102
E. Contentieux électoral au Ghana 106
F. Evaluation critique de la performance de la CE 107
G. Recommandations 119

5 Nigéria – *Adele Jinadu* 121
A. Résumé 121
B. Evolution constitutionnelle, politique partisane et histoire des élections 123
C. Organe de gestion des élections du Nigéria : histoire, structure et indépendance 132
D. Le financement des élections au Nigéria 146
E. Contentieux électoral au Nigéria 151
F. Evaluation de la gestion et du processus électoraux au Nigéria 162
G. Débat sur la gouvernance électorale au Nigéria après 1999 171
H. Recommandations 178

6 Sénégal – *Ismaila Madior Fall* 183
A. Résumé 183
B. Evolution constitutionnelle, partis politiques et histoire électorale 184
C. Les OGE au Sénégal: leurs statuts, pouvoirs et fonctions 196
D. Financement des élections au Sénégal 212
E. Contentieux électoral au Sénégal 215
F. Evaluation de la gouvernance électorale et réformes politiques et électorales 216
G. Recommandations 230

7 Sierra Leone – *Adele Jinadu* 231
A. Résumé 231
B. Contexte historique 232
C. Gestion des élections et règlementation de la politique électorale : structures institutionnelles 238
D. Financement des élections en Sierra Leone 249
E. Contentieux électoral en Sierra Leone 253
F. Evaluation critique de la gouvernance électorale en Sierra Leone 254
G. Recommandations 270

Les auteurs 272

Préface

Les organes de gestion des élections (OGE) sont devenus une clé de voûte du processus de démocratisation dans bon nombre de pays en Afrique de l'Ouest. Leurs composition, fonctionnement et activités suscitent l'intérêt du public. Dans beaucoup de pays, les OGE focalisent l'essentiel d'interrogations et de débats passionnés sur les règles du jeu électoral à chaque cycle des élections. Dans certains cas d'ailleurs, les débats autour des OGE sont quasi-permanents et se tiennent indépendamment du calendrier électoral. L'absence d'une bonne compréhension des enjeux de ces structures et de leur contribution à la gouvernance démocratique et à une participation citoyenne de qualité a contribué à crisper les débats et à apporter des réponses inadéquates aux préoccupations exprimées.

Ce rapport répond donc à un besoin évident d'éclairage sur une institution qui occupe une place de plus en plus centrale dans les processus politiques en Afrique de l'Ouest. C'est une exhaustive cartographie des OGE des six pays étudiés (Bénin, Cap-Vert, Ghana, Nigéria, Sénégal et Sierra-Léone) basée sur une recherche documentaire approfondie et des entretiens détaillés menés dans chaque pays. Un chapitre introductif, qui emprunte également à une autre étude menée séparément sur la gestion des élections en Ouganda, propose une analyse comparative des OGE qui dégage les ressemblances et dissemblances dans leurs formes comme dans leurs fonctionnements tout en essayant de mettre en exergue les logiques qui fondent leurs succès et leurs limites.

Chaque étude explore en détail dans quelle mesure les OGE s'acquittent de leurs responsabilités, leur degré d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif, l'efficacité de leur performance et leur contribution à l'amélioration de la qualité des élections et par conséquent de la qualité de la démocratie dans chaque pays. Cette étude replace évidemment les OGE dans leur contexte global, en tenant compte de leur statut en tant que produit de la lutte pour la démocratie dans chacun des cas, de leur ancrage dans les traditions constitutionnelles de chacune des sociétés, de leur place dans l'histoire des réformes politiques et de leur interaction avec les autres institutions de chacun des pays.

Comme institutions de mise en œuvre des règles du jeu électoral, les OGE sont au cœur des discussions et de la pratique sur la question cruciale de la participation effective des citoyens aux affaires publiques de leur pays. Voilà deux décennies que des OGE

indépendants du gouvernement, sous leurs diverses appellations, ont surgi pour la première fois dans certains pays de la sous-région ou fait l'objet de restructurations profondes dans d'autres pays où ils existaient déjà. Depuis lors, les modes de leur création et les règles de leur fonctionnement effectif n'ont cessé de préoccuper les protagonistes des compétitions électorales et d'occuper le centre des réformes politiques. Le droit de regard fortement revendiqué – et acquis dans certains cas – des citoyens, des acteurs politiques et des gouvernants sur ces structures est à la mesure du rôle déterminant qu'ils jouent pour traduire dans les faits les principes de transparence dans la gouvernance démocratique. Et pourtant, bien souvent ce droit de regard ne porte pas plus loin que la surveillance du respect des règles formelles de la composition et du fonctionnement des OGE. Ce qui, au-delà des garanties formelles, constitue le vrai gage de l'indépendance et de l'efficacité des OGE est donc largement laissé de côté. En conséquence, le simple citoyen tout comme les différents protagonistes du jeu politique n'ont parfois qu'une connaissance limitée de l'impact que les structures formelles des OGE ont ou peuvent avoir sur la qualité de la démocratie participative dans les pays concernés.

Aussi, cette étude vient à point nommé. Elle permet une investigation pointue de la théorie et de la pratique des organes de gestion des élections dans des pays avec des traditions administratives et politiques différentes. De ce point de vue, l'étude offre un éclairage intéressant du champ socio-historique, institutionnel, politique et interactionnel qui permet de mieux comprendre les OGE dans le contexte ouest africain. Elle constitue bien plus qu'un état des lieux visant à décloisonner le débat sur les organes chargés de conduire les élections dans les pays concernés. Elle offre aux citoyens, aux acteurs politiques, aux gouvernants, et aux institutions internationales intéressées des pistes de réflexion et d'actions dans les évaluations et réajustements continus des règles du jeu électoral. En ce sens, elle constitue un premier outil de l'amélioration du niveau des connaissances sur les institutions et procédures de conduite des élections avant d'être un outil important à la disposition des acteurs de la gestion du processus électoral, de son observation, du contrôle de sa crédibilité et de l'adjudication des conflits électoraux.

Méthodologie et remerciements

L'idée de mener une étude critique des organes de gestion des élections et d'évaluer leur rôle dans l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest est le résultat d'une série de consultations menées à partir de la seconde moitié de 2009 à l'initiative d'AfriMAP, le Programme du réseau des fondations *Open Society Foundations* pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique. En août 2009, AfriMAP a coorganisé avec la fondation *Open Society Initiative for West Africa* (OSIWA) et le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) une réunion consultative sur les expériences électorales et le rôle de la société civile dans la gestion des élections en Afrique de l'Ouest. Nous remercions les personnes suivantes qui ont représenté à cette réunion des organisations parmi les plus actives dans

l'observation des élections et le suivi des réformes électorales en Afrique de l'Ouest : Aliyu Ahmadu du *Center for Democracy and Development* (CDD-Nigéria), Emmanuel Akwetey, *Institute for Democratic Governance* (IDEG-Ghana) et Aboubacry Mbodj de Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO-Sénégal), de même que Achieng Akena et Ibrahima Kane, tous deux du programme de plaidoyer à l'Union africaine de *Open Society Foundations*.

Cette réunion a permis de constater qu'en dépit des différences relevant des traditions politiques propres, les pays de la sous-région ouest-africaine partageaient des défis similaires pour l'organisation d'élections crédibles. À partir des expériences des pays les participants à la réunion ont constaté que l'une des caractéristiques de la conduite des élections en Afrique de l'Ouest est la fragilité du cadre institutionnel de leur organisation, sa vulnérabilité face aux attaques ouvertes ou insidieuses des acteurs politiques, et son impuissance face aux mauvaises pratiques électorales. La réunion a conclu qu'une étude plus systématique des cadres institutionnels de l'organisation des élections dans une perspective comparative permettrait de dégager les raisons de ces faiblesses de manière à doter décideurs et activistes d'un outil des réformes et des pratiques électorales qui soient basées sur des données de recherche probantes.

Suite aux recommandations de la réunion consultative d'août 2009, AfriMAP a organisé en octobre 2009 une consultation plus restreinte destinée à développer un cadre méthodologique de recherche pour une étude comparée des commissions électorales dans la sous-région. En plus des auteurs de cette étude, cette réunion a connu la participation des personnes suivantes que nous tenons a remercier pour leur contribution au cadrage de l'objet de l'étude et à la définition de la méthodologie de recherche : Hawa Ba, chargée du programme Sénégal à OSIWA ; Idiatou Bah, chargée du programme gouvernance politique à OSIWA ; Maurice Enguéléguélé, coordinateur des programmes à l'Institut Africain de la Gouvernance (IAG) ; Kango Lare-Lantone, consultant et ancien conseiller du PNUD en réforme des institutions de gouvernance ; Bernard Lututala, secrétaire exécutif adjoint de CODESRIA ; George Nzongola-Ntalaja, directeur exécutif intérimaire de l'IAG ; et Ebrima Sall, secrétaire exécutif du CODESRIA.

Les recherches pour cette étude ont été menées entre fin 2009 et la mi-2010, et ont consisté en une étude documentaire et une ou plusieurs visites dans les pays concernés. Les informations contenues dans ce rapport sont donc à jour à la fin de 2010. Dans chaque pays, les chercheurs ont eu des entretiens avec les principaux acteurs de la gestion des élections, notamment les membres des commissions électorales et les représentants des partis politiques et de la société civile. Les chercheurs ont également organisé des forums de discussion dans chacun des pays, qui ont permis à un aréopage varié d'acteurs de plancher sur les défis de la gestion électorale dans le pays.

Aucune de ces réunions n'aurait pu être organisée sans l'assistance administrative de Yaye Helene Ndiaye, chargée d'administration d'AfriMAP, qui a également apporté une assistance appréciable aux recherches de terrain en vue de cette étude, en programmant et coordonnant les visites des auteurs de l'étude. Hawa Ba et Idiatou Bah ont relu

quelques chapitres pays de l'étude et fait des commentaires pour leur amélioration. Bronwen Manby, conseillère principale de programme à AfriMAP, a relu toute l'étude et apporté une contribution substantielle à sa version définitive. Cette étude a été finalisée sous la direction éditoriale de Pascal Kambale, directeur adjoint de AfriMAP.

1

Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest

Pascal Kambale

A. Résumé

La compétition électorale occupe progressivement une place centrale dans la vie politique de presque tous les pays de la sous-région ouest-africaine depuis le déclenchement de ce qui a été appelé la « deuxième vague de démocratisation », au début des années 1990. Le Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance adopté par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en 2001, prévoit, parmi les principes « déclarés principes constitutionnels communs à tous les États membres de la CEDEAO », celui en vertu duquel « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes, et transparentes (article 1[b]). Il prévoit également que « Les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique » (article 3). Au titre des réformes introduites ces deux dernières décennies pour consolider la pratique (re)naissante de la démocratie, celles visant à améliorer la gestion des élections ont été au premier plan et attiré les débats les plus passionnés. Un des traits généraux des réformes introduites dans ce domaine dans les pays étudiés a consisté à renforcer ou à initier les mécanismes visant à séparer, voire isoler la gestion des élections des tâches administratives normales de l'exécutif. La conséquence directe

a été la création d'organes de gestion des élections (OGE) dépeints comme « indépendants » du pouvoir exécutif dans presque tous les pays de la sous-région. Cela s'est traduit par la nécessité de doter ces organesde personnel compétent, dont les besoins en expertise ont été accrus en raison de la complexité croissante des règles et des procédures électorales.

Ce recueil d'études pose la question de savoir si, et dans quelle mesure, les réalisations accomplies en mettant en place ces institutions et ces compétences ont réellement eu une valeur positive pour la démocratie dans les pays de la sous-région. Son objectif est de caractériser l'impact de l'évolution des structures et des procédures relatives à la gestion des élections sur la qualité de la participation des citoyens à la direction de leur pays. Il ressort des différentes études que, même si les problèmes sont similaires dans chacun des pays et les réponses à ces problèmes ont pris le même chemin institutionnel et procédural, l'impact que de ces réponses sur la crédibilité des élections et la qualité de la participation politique varie considérablement d'un pays à l'autre. Les raisons de ces différences se situent plus souvent dans les facteurs historiques et dans le contexte politique général, et moins dans la forme institutionnelle de l'OGE ou dans le statut juridique de ses membres – même si ces facteurs ne sont pas sans conséquences pour la gouvernance électorale.

B. L'héritage colonial

Dans tous les pays étudiés, à l'exception du Cap-Vert, l'expérience électorale remonte à la période coloniale. Le système de gestion des élections et le contexte politique – particulièrement au cours de la décolonisation – ont ainsi eu une influence immense sur la politique électorale de chaque pays au moins pendant les premières décennies de l'indépendance. Bien que les élections aient été gérées directement par l'administration publique en Grande-Bretagne et en France à l'époque, la Grande-Bretagne a fait le choix de mettre en place des commissions électorales semi-autonomes chargées de la gestion des élections avant l'indépendance dans les années 1950, afin d'atténuer les tensions internes générées par l'introduction des partis politiques. La disposition constitutionnelle standard prévoyait la mise sur pied d'une commission électorale qui « exercera ses pouvoirs, fonctions et devoirs en dehors de toute ingérence ou influence de toute personne ou autorité ». Les commissions électorales plus ou moins autonomes sont ainsi une tradition depuis l'indépendance dans la plupart des pays anglophones (au Ghana, au Nigéria, mais pas en Sierra Léone) ; tandis que les commissions électorales sont une innovation relativement récente dans les pays francophones et lusophones (au Bénin, au Cap-Vert, au Sénégal mais également en Sierra Léone, où une commission électorale a été établie par la constitution de 1991).

L'idée selon laquelle la gestion des élections devrait relever d'un organe composé d'agents honnêtes, indépendants et compétents de la fonction publique date également

de la période coloniale. Mais là encore, les trajectoires sont différentes. Dans certains cas, les agents préposés à la gestion des élections ont été recrutés au sein de l'administration publique coloniale elle-même ; dans d'autres, le processus a été dirigé par d'éminentes personnalités indépendantes de l'administration. Dans les pays francophones, durant les dernières années de l'empire coloniale, les élections se sont déroulées dans le cadre du projet colonial, avec pour objectif la consolidation de sa légitimité (Bénin, Sénégal). Dans les pays anglophones, en revanche, les élections organisées dans les dernières années de la période coloniale ont été marquées par contexte général de défi à la colonisation ou de préparation des élites africaines au gouvernement indépendant (Nigéria, Ghana, Sierra Léone). Ces différences expliquent également, en partie, comment, dans les pays francophones, les systèmes de gestion des élections de période coloniale ont été maintenus après l'indépendance, consolidant ainsi les nouveaux régimes. Dans les pays anglophones, par contre, le rôle des organes chargés de la gestion des élections a fait partie des questions les plus contestées dans l'effervescence politique des premières années de l'indépendance.

La divergence des trajectoires peut également rendre compte de la différence notée à propos de l'histoire de la violence électorale dans les (ou la plupart des) pays anglophones par rapport à celle (de la plupart) des pays francophones. Le fait que les élections organisées dans la période précédant immédiatement l'indépendance faisaient partie du processus de décolonisation dans les pays anglophones explique, en grande partie, la nature violente des élections dans ces pays. Au Bénin et au Sénégal, en revanche, comme dans le reste des territoires de l'Afrique occidentale française (AOF), les élections organisées dans la période d'avant l'indépendance n'ont pas eu le caractère violent puisqu'elles s'apparentaient à une formalité administrative normale où la compétition portait sur des fonctions dans les institutions coloniales parmi des candidats africains qui faisaient eux-mêmes déjà partie de l'élite coloniale. Ainsi, la violence électorale est, dans la plupart des pays francophones, un phénomène relativement nouveau survenu avec la deuxième vague de démocratisation au début des années 1990. Même au Sénégal, où la démocratisation a commencé beaucoup plus tôt que dans la plupart des pays francophones, la violence électorale dans sa forme la plus brutale est devenue une caractéristique chronique dans les compétitions électorales uniquement après la restauration du multipartisme ouvert vers la fin des années 1970.

C. Elections et réformes constitutionnelles

En tant que partie intégrante de l'histoire politique de ces pays, les OGE ont été au centre des efforts de consolidation de la démocratie. Quelle que soit la trajectoire suivie, la réforme des OGE – leur statut, leurs pouvoirs et leurs fonctions – a constitué un aspect important des réformes constitutionnelles et politiques plus vastes notées dans l'ensemble des pays étudiés. Dans certains cas (Ghana, Sierra Leone), les réformes électorales ont

été au cœur des efforts déployés en vue de l'adoption d'une nouvelle constitution et de la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel plus démocratique dans le pays. Dans d'autres cas (Bénin, Nigéria), les réformes du système électoral ont été la conséquence logique des efforts visant à mettre en place des institutions plus stables et plus représentatives de la diversité régionale du pays. Les pays qui n'ont pas connu de bouleversement institutionnel mouvementé (Cap-Vert, Sénégal) – et qui n'ont donc quasiment pas connu de réformes institutionnelles fondamentales dans une logique de rupture avec un ordre ancien – ont également entrepris relativement peu de réformes au niveau de la gestion et des procédures électorales. Le pouvoir exécutif a donc continué à y jouer un rôle important, voire principal, dans la gestion des élections.

D. Composition des OGE et désignation de leurs membres

Les pays étudiés ici suivent actuellement l'un des trois modèles institutionnels suivants en matière de gestion des élections :

- Le modèle hybride/gouvernemental, dans lequel les principales fonctions du processus électoral sont réalisées par le gouvernement, mais sous la surveillance d'un organe indépendant (Sénégal, Cap-Vert) ;
- Le modèle politique, dans lequel la gestion des élections relève d'une institution qui est indépendante du gouvernement mais essentiellement ou entièrement composée de représentants de partis politiques (Bénin) ; et
- le modèle des experts, dans lequel la gestion des élections relève d'un organe indépendant dont les membres sont (au moins en théorie) choisis pour leurs qualités personnelles, leur expérience professionnelle et leur intégrité (Ghana, Nigéria, Sierra Léone).

Dans les trois modèles, le système de désignation des membres de la commission autonome qui supervise ou dirige les élections varie de façon assez significative, tant sur le plan du droit que dans la pratique. Au Sénégal, les membres de la Commission Nationale Electorale Autonome (CENA) sont désignés par le président de la République après consultation ; au Cap-Vert, les cinq membres de la *Comissão nacional de eleições* (Commission Nationale Electorale – CNE) sont élus par l'Assemblée nationale, à une majorité des deux-tiers pour chacun d'eux, exprimée à bulletin secret. Au Bénin, les commissaires sont désignés par les partis politiques eux-mêmes alors qu'au Ghana, la consultation d'un organe consultatif est obligatoire ; en Sierra Léone, la consultation des partis est suivie par une approbation du Parlement. La manière dont les OGE sont constitués est également caractérisée par une souplesse permanente : d'importantes réformes ont récemment été adoptées au Sénégal et en Sierra Léone, tandis que d'autres réformes font actuellement l'objet de débats dynamiques au Nigéria, au Bénin, au Sénégal et ailleurs. Ces différents modèles institutionnels de gestion électorale ont cependant moins d'impact sur l'indépendance des OGE que la façon dont les membres des OGE sont désignés, leur

sécurité d'emploi, leur mandat et l'étendue de leur maîtrise des ressources financières des élections.

E. Indépendance et efficacité

Dans tous les pays étudiés, la constitution (Ghana, Nigéria, Sierra Léone), le code électoral ou la loi portant création des OGE (Bénin, Cap-Vert, Sénégal) prévoient que ces dernières ne recevront pas d'injonction ou d'instruction de toute autre institution pour la conduite des affaires et l'accomplissement de leurs tâches. Ces garanties formelles ne constituent visiblement pas un critère de comparaison efficace étant donné que les OGE, dans les pays étudiés, se situent à des degrés très variés d'indépendance en dépit du fait que les règles statutaires d'indépendance y sont prévues en des termes presque identiques.

Les études de cas présentés dans ce volume montrent que les militants pour la démocratie et les partis d'opposition dans la sous-région partagent largement l'idée que le mode de désignation des membres des OGE a un impact plus important t sur leur indépendance. Parmi les questions débattues au cours des réformes récentes ou en cours dans ces pays en vue de renforcer l'indépendance des OGE, celle visant à changer le mode de désignation de leurs membres figure en bonne place. Au Nigéria, une Commission de réforme électorale, mise en place après la débâcle électorale de 2007, a proposé l'intervention du Conseil national de la Magistrature (*National Judicial Council*) dans le processus de nomination des membres de la CENI, ainsi qu'une procédure très rigoureuse de sélection des candidats. Au Sénégal, le débat vise à élargir le nombre d'institutions qui peuvent intervenir dans le processus de nomination des membres de la CENA et à casser le monopole du président de la République dans ce processus. En Sierra Leone, c'est le pouvoir du président de la République de destituer les membres de la CNE pour mauvaise conduite ou pour une autre raison qui est mis en cause comme pouvant nuire à l'indépendance des membres de la CNE étant donné que ce pouvoir n'est soumis à aucun contrôle particulier du parlement.

Toutefois, les OGE composés de représentants des partis politiques sont affectés par la loyauté politique de leurs membres. Les partis d'opposition affectionnent particulièrement ce système, mais, il peut négativement affecter la performance de la commission et conduire à des critiques sur son travail, comme cela a constamment été le cas au Bénin.

Les différents systèmes de désignation et les compositions des divers OGE ont un impact sur leur performance, mais d'autres facteurs jouent souvent un rôle au moins aussi important, voire plus important. Une commission réunissant les partis politiques comme la CENA au Bénin, en dépit de ses défauts, a parfois conduit les élections avec davantage d'indépendance et de compétence qu'une commission d'experts, comme c'est le cas au Nigéria; tandis que le modèle gouvernemental au

Cap-Vert a une tradition plus longue de performance et d'indépendance d'action, que celui du même type qui existe au Sénégal. Des questions comme la taille du pays (le Nigéria par rapport au Cap-Vert, pour citer les deux extrêmes), l'équilibre relatif des pouvoirs entre les partis politiques (le Bénin par rapport à la Sierra Léone) et la force des autres institutions (les tribunaux, la fonction publique dans son ensemble) sont des éléments tout aussi importants. Toutefois, la configuration des organes de gestion des élections peut faire une grande différence.

Les critères majeurs qui peuvent affecter l'indépendance et l'efficacité d'un OGE sont les suivants :

- La force de caractère de ses membres, tout particulièrement du président de l'OGE. Ainsi, au Ghana et en Sierra Léone, c'est la force de caractère du président de la commission qui a résisté aux pressions des partis politiques qui a assuré la qualité des élections ; en revanche, au Nigéria, au moins jusqu'à la désignation d'un nouveau président, en 2010, les personnes à la tête de la commission étaient considérées comme étant à la solde du parti au pouvoir. La force de caractère d'une personne est une caractéristique qu'il est difficile, voire impossible, de garantir à l'avance ; et aucun des pays étudiés ne recommande cette caractéristique parmi les critères de nomination des membres d'un organe de gestion des élections. Le critère de l'intégrité morale, commun à toutes les législations nationales sur les OGE, est celui qui s'en approche le plus, mais l'élément de « confiance » ajouté dans le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance – non repris dans les lois des pays étudiés – pourrait constituer une garantie supplémentaire intéressante. En vertu du Protocole (article 3), les OGE doivent être indépendants et/ou neutres « et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique ». Le Cap-Vert est le pays qui s'approche peut-être le plus de l'idée sous-jacente à cet article, avec son processus d'approbation des membres de la CNE par une majorité des deux-tiers au parlement.
- La stabilité dans les fonctions des membres de l'OGE est plus importante que leur processus de désignation. Au Ghana, par exemple, la désignation du président et des deux vice-présidents de la Commission électorale (EC) est plus ou moins laissée à l'entière discrétion du président, mais une fois nommés, ils sont irrévocables. Ils ont la même sécurité de travail que les juges. Au Bénin, le fait que l'OGE soit recréé à l'issue de chaque élection et qu'il ne soit installé que pour quelques mois, engendre une instabilité et la possibilité de manipulation, est, dans une certaine mesure, contrebalancée par l'absence dans la législation de dispositions prévoyant la révocation des membres de l'OGE en cours de leur mandat. Au Sénégal, cependant, les garanties juridiques prévues concernant la sécurité de travail n'ont pas empêché le président de la République de révoquer le président de la CENA, au motif que ce dernier avait « perdu sa confiance ». Des situations similaires se sont produites plusieurs

fois au Nigéria, où, par exemple, le président Ibrahim Babangida a révoqué le président et quelques membres de la commission électorale en 1989 avant la fin de son programme de transition. Ensuite après l'annulation des élections présidentielles du 12 juin 1993, il a révoqué le président et tous les membres de la commission, avant l'expiration de leur mandat. En Sierra Leone, après les élections présidentielles et parlementaires de 2007, le président de la République a révoqué quelques membres de la commission électorale de ce pays en violation de la procédure appropriée. Toutefois, aucun de ces cas n'a donné lieu à une action judiciaire par le président ou les membres des commissions électorales ainsi révoqués. Au Nigéria, en réaction à ces abus de pouvoirs, le rapport de 2008 de la Commission de réforme électorale a recommandé que le président et les membres de la CENI ne soient désormais révocables par le président de la République que sauf dans les cas d'incapacité à remplir leurs fonctions ou de mauvaise conduite, et cela doit être entériné par un vote à la majorité des deux-tiers au Sénat.

- La stabilité du personnel administratif. Plus le personnel est temporaire et recruté au moment des élections, plus grand est le risque d'une gestion électorale non compétente et plus grande est la possibilité d'influencer une telle gestion électorale. Au Bénin, les membres de la commission ne sont en place que pour quelques mois et il y a très peu de continuité d'une commission à l'autre. Comme le montre l'exemple du Cap-Vert, la gestion des élections relève de structures gouvernementales peut s'avérer être un atout.
- La sécurité du financement des OGE. Le manque de financement garanti et prévisible – peu importe qu'il provienne du gouvernement central ou des bailleurs de fonds – qui soit à l'abri de toute ingérence politique du régime ou de l'instabilité des préférences des donateurs engendre des défis énormes. Par exemple, le rôle du ministre des Finances dans la préparation du budget électoral est plus significatif au Sénégal qu'au Cap-Vert. En conséquence la CNE au Cap-Vert a un degré de contrôle plus élevé sur le processus budgétaire et donc un degré d'indépendance plus important que la CENA au Sénégal.
- La mesure dans laquelle l'OGE exerce un contrôle effectif sur l'ensemble des tâches à accomplir dans le cadre du processus électoral, ou du moins la mesure dans laquelle les tâches des divers organes sont clairement délimitées et comprises par tous, afin qu'il n'y ait pas de tentative de duplication ou d'incompréhension dans la répartition des tâches. La performance d'un OGE est souvent proportionnée à la mesure dans laquelle il contrôle toute la chaîne d'évènements du processus. Cela va souvent de pair avec le degré de contrôle des aspects logistiques et financiers du processus électoral par l'OGE (pas simplement les élections réelles elles-mêmes) : plus la Commission électorale est impliquée dans la passation des marchés, le recrutement de son personnel, l'affectation des ressources et l'élaboration du budget électoral, moins grand

est le risque d'ingérence politique des autres acteurs (comme l'indiquent les exemples du Ghana et de la Sierra Léone). Au Bénin, le fait que les structures décentralisées de la CENA soient désignées séparément signifie qu'il n'y a pas de hiérarchie claire du contrôle et que le bureau national de la CENA ne peut s'assurer que ses instructions sont suivies au niveau local. La répartition des tâches électorales entre d'autres institutions augmente le risque de mauvaise performance et de dépendance par rapport auxdites institutions. La *Direcção-Geral de Apoio ao Processo Eleitoral* (DGAPE) du Cap-Vert, par exemple, qui est un département du ministère de l'Intérieur, prend en charge un ensemble beaucoup plus vastes de tâches que la CENA du Bénin et, bien qu'elle soit sous le contrôle du gouvernement, elle exécute bien mieux ses tâches. Sur ce point, le Nigéria peut être considéré comme un cas exceptionnel. Alors que dans les autres pays la tendance est d'élargir l'assiette des responsabilités électorales de l'OGE, la Commission de réforme électorale du Nigéria a recommandé que certaines tâches de la CENI soient confiées à d'autres institutions à créer, y compris une commission de recensement et de régulation des partis, une commission des fraudes électorales, une commission de délimitation des circonscriptions électorales et un centre pour les études en démocratie chargé de l'éducation civique.

- L'octroi à l'OGE d'un mandat lié aux partis politiques – et l'exerce d'un tel mandat – est particulièrement important. Dans les pays francophones, il est rare que l'OGE ait un rôle dans la gestion interne des partis politiques. Au Ghana, la Commission électorale a entièrement pris en charge son rôle de surveillance des élections internes des partis, et a, de sa propre initiative, établi la Commission consultative inter partis (*Inter Party Advisory Committee* – IPAC). L'IPAC est une institution qui renforce la confiance sans avoir de rôle officiel dans le processus électoral, dans le cadre de laquelle tous les partis briguant des élections rencontrent régulièrement la commission électorale et les autres parties prenantes concernées, de la société civile aux représentants des forces de sécurité chargées d'assurer l'ordre des élections, pour résoudre les questions qui peuvent se poser. L'IPAC a joué un rôle important dans la consolidation de la démocratie au Ghana, même si elle n'est pas expressément prévue par la loi ou la constitution. Au Nigéria, la CENI avait le pouvoir de surveiller les activités des partis en vertu de la constitution de 1999 et ce pouvoir a été renforcé par la loi électorale de 2010 ; mais ces dispositions ont par la suite été annulées à la suite d'une révision législative intervenue à la fin de l'année. En Sierra Léone, la Commission chargée de l'enregistrement des partis politiques (*Political Party Registration Commission* – PPRC) spécialement mise en place pour surveiller les partis n'a pas réussi, comme escompté, dans l'exercice de son mandat – peut-être parce qu'elle est considérée comme un partenaire secondaire des deux organes de gestion des élections et qu'elle a moins de ressources et moins de poids.

- La qualité de la collaboration entre les organes de gestion des élections et les autres institutions et parties prenantes dans les élections. Par exemple, la relativement bonne qualité des relations entre la commission électorale et la PPRC en Sierra Léone, ou entre la DGAPE et la CNE au Cap-Vert ; à titre comparatif, on peut souligner le dysfonctionnement des relations entre le ministère de l'Intérieur et la CENA au Bénin et au Sénégal.

F. Les défis communs à la gestion des élections

Les études rassemblées dans ce volume indiquent que tous les OGE sont confrontés à des problèmes similaires dans la gestion des élections. Parmi les plus importants, on peut citer la création et le maintien d'un registre électoral crédible, le coût élevé des élections, le manque de pouvoir pour sanctionner les fautes et le faible niveau d'implication des OGE dans la gestion des litiges électoraux.

L'inscription des électeurs : certains pays ont encore des systèmes manuels, mais même les pays dotés de systèmes entièrement informatisés sont confrontés à de véritables défis en matière de fiabilité du registre électoral (le Nigéria surtout, mais aussi le Ghana). Même au Cap-Vert, le pays le mieux organisé de ce point de vue, le droit de vote de la diaspora engendre des problèmes significatifs au niveau du registre. Le principal problème dans ce domaine est relatif à l'absence, dans presque tous les pays étudiés, d'un registre détat-civil capable de générer des statistiques démographiques crédibles. Le lien entre un registre d'état-civil crédible et des élections crédibles est clairement indiqué dans le protocole de la CEDEAO qui prévoit que « chaque Etat membre doit s'assurer de l'établissement d'un système d'état civil fiable et stable » (article 4). D'autres problèmes sont liés aux difficultés logistiques, comme la mauvaise couverture du territoire national par les centres d'inscription et de vote (Sierra Léone) et l'absence de système cohérent et uniforme pour l'inscription des électeurs (Nigéria, Bénin).

Le pouvoir de sanctionner : une faiblesse commune à tous les OGE est leur incapacité à faire respecter les règles en leur nom propre. Au Bénin, la CENA ne peut que rapporter les irrégularités électorales au système judiciaire, la CENA ne disposant pas de pouvoir pour sanctionner elle-même. En Sierra Léone, la CNE peut adopter des réglementations qui, par exemple, lui permettent de déclarer l'invalidité des résultats marqués par un taux de participation supérieur à 100%, mais sa capacité à appliquer cette règle a été remise en question dans la pratique : ni la CNE ni la PPRC ne disposent des pouvoirs pour faire respecter leur autorité, et en particulier pour traduire devant les tribunaux les délits électoraux en leur nom propre, dépendant de la police pour le faire.

Au Sénégal, la CENA a quelques pouvoirs limités pour agir contre les cadres du ministère de l'Intérieur et peut se joindre comme partie à une action judiciaire, même si le procureur retient la compétence exclusive des poursuites. Au Ghana, la Commission électorale a le pouvoir d'invalider les résultats des élections tant qu'ils n'ont pas

encore été publiés ou annoncés (après la publication, seuls les tribunaux peuvent intervenir), mais elle n'a pas la capacité de faire respecter le code électoral, sauf avec la déclaration de l'invalidité des résultats, par exemple de prendre des mesures pour faire respecter le code de conduite des partis politiques.[1]

Coût des élections : Le coût des élections et la bonne gestion des finances publiques constituent une question majeure pour tous les OGE. La question se pose aussi de savoir comment rationaliser les dépenses, afin de diminuer le coût des élections dans des pays où les ressources sont limitées. C'est particulièrement le cas dans les pays où, plutôt que de s'appuyer sur la fonction publique, du personnel temporaire doit être engagé en nombre important et du matériel acheté, souvent par le biais d'un processus de passation de marchés qui doit être réalisé dans un contexte d'extrême pression au niveau du temps.

Résolution des litiges électoraux : la résolution des litiges électoraux est un problème majeur dans presque tous les pays Il faut clarifier les différents rôles et pouvoirs des OGE et des tribunaux dans de nombreux pays – en déterminant le niveau de plainte qui peut être traité par les OGE et celui qui doit être porté devant les tribunaux. Même si les OGE peuvent adopter des mesures visant à améliorer la gestion des litiges électoraux sans être dotés de plus amples pouvoirs juridiques (comme par exemple en renforçant la confiance dans et entre les partis politiques, les candidats et les acteurs de la société civile, par le biais de cadres informels de consultation permanente, comme au Ghana et au Cap-Vert), une réforme de la législation relative à la résolution des litiges électoraux est indispensable dans tous les pays étudiés. La législation devrait notamment renforcer le pouvoir des OGE à sanctionner directement certaines violations du code électoral, simplifier et rationaliser les règles de procédure et diminuer les délais de finalisation des résultats.

G. Conclusion

La propulsion du jeu électoral au centre de la vie politique dans un nombre croissant de pays fait de la gestion des élections un enjeu politique de premier plan. Les organes chargés de la gestion des élections émergent ainsi comme des acteurs majeurs de la performance desquels dépendent l'étendue et la qualité de la participation des citoyens aux affaires de leur pays. La manière dont ces organes sont constitués, équipés en ressources humaines et financés a donc constitué une préoccupation importante dans les réformes constitutionnelles qui ont accompagné la deuxième vague de démocratisation en Afrique de l'Ouest. Alors que les réformes ont focalisé sur la nécessité de doter les OGE de plus d'indépendance légale

1 En Ouganda (pays qui fait l'objet d'une étude séparée réalisée par AfriMAP), il existe une demande pour que la commission électorale ait le pouvoir de rejeter des candidats condamnés pour fraudes. Voir *Uganda: The Management of Elections*, AfriMAP & OSIEA, 2010, disponible à l'adresse : www.afrimap.org/report.php#Uganda (la version française de l'étude détaillée en cours de réalisation au moment de la publication de ce rapport).

et institutionnelle, cette étude montre que le degré de performance des OGE et leur contribution à une participation citoyenne de qualité dépendent de bien plus que des garanties formelles d'indépendance ni même de ressources.

Toutefois, la lutte entreprise en faveur de ces réformes s'est avérée être un élément critique du processus d'institutionnalisation des pratiques démocratiques. Bien que la formulation des lois puisse être très similaire, qu'un OGE fonctionne comme il le devrait ou pas – c'est-à-dire, avec l'indépendance et le courage de faire face à l'ingérence du pouvoir exécutif – le fait qu'une formulation spécifique constitue le résultat d'un processus de lutte, de débat et d'instauration d'un consensus est en lui-même d'une grande importance pour l'établissement de la légitimité et de la capacité de l'OGE à s'acquitter du rôle pour lequel il a été conçu. Pour la mise en place d'un OGE efficace, aussi bien que pour l'acceptation d'élections légitimes, le processus est essentiel.

H. Recommandations

Indépendance des OGE

Au nombre des mesures à mettre en place pour garantir l'indépendance des OGE, les États doivent au minimum s'assurer que :

- Le mécanisme de nomination à l'OGE garantit qu'il existe un large consensus entre acteurs politiques, société civile et autres secteurs de la société sur l'indépendance et la qualification des personnes nommées. Il est souhaitable, pour cela, d'éviter que les OGE soient composés des représentants des partis politiques, mais lorsqu'ils le sont, le mode de désignation de ces représentants doit au minimum garantir le plus large consensus possible des principales forces politiques et sociales du pays;
- Les membres qui composent les OGE jouissent d'une sécurité d'emploi équivalente à celle reconnue aux plus hauts magistrats du pays.

Pouvoirs des OGE

Les États doivent donner aux OGE des compétences et ressources qui leur permettent de gérer ou superviser le maximum possible des tâches nécessaires à la bonne préparation et à l'exécution effective du processus électoral, que l'OGE conduise lui-même ou qu'il supervise des élections conduites par un organe étatique. Ces tâches doivent comprendre toute la chaîne électorale :

- Commande du matériel électoral, déploiement des bureaux d'enrôlement et de vote, vérification des listes électorales et centralisation des résultats. En particulier, en plus des tâches leur confiées habituellement dans presque tous les pays, les OGE devraient avoir au minimum;
- Le pouvoir réglementaire de création des cadres de concertation permanente entre partis politiques, organisations de la société civile intéressées et

candidats, dans le but de créer ou d'entretenir la confiance entre les acteurs des élections et de prévenir les conflits électoraux ;
- Le pouvoir de sanctionner les violations du code électoral qui ne sont pas de la compétence des tribunaux ordinaires ni des tribunaux électoraux ;
- Le pouvoir réglementaire de s'assurer que les partis politiques qui participent aux élections respectent le code électoral, les lois sur les partis, les lois sur le financement des campagnes électorales et le code de bonne conduite des partis là où il en existe un.

Litiges électoraux

Les États doivent mettre en place des règles simples mais claires qui permettent :

- Une délimitation claire des rôles respectifs des OGE et des tribunaux ordinaires ou électoraux en matière de résolution des conflits ;
- De réduire au strict nécessaire le délai de résolution judiciaire des litiges électoraux, notamment en s'assurant qu'il y a des tribunaux en nombre suffisant pour s'occuper des plaintes électorales et que les règles de procédures appliquées ne prolongent pas inutilement les délais.

Normes régionales

- La Division d'appui aux élections de la Communauté Economique des États de l'Afrique Occidentale (CEDEAO) en collaboration avec l'Unité d'appui à la démocratie et aux élections de l'Union Africaine devraient travailler à l'adoption de Principes directeurs sur l'indépendance, le fonctionnement et le statut des OGE, basés sur le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001 ainsi que sur la Charte africaine pour la démocratie, la gouvernance et les élections.

2

Bénin

Mathias Hounkpe

A. Résumé

Depuis 1994, les élections sont organisées au Bénin par un organe indépendant du gouvernement, la Commission électorale nationale autonome (CENA). Cette évolution, qui est la conséquence d'une méfiance grandissante à l'égard de la gestion des élections par l'administration gouvernementale, a constitué un développement positif majeur dans l'évolution de la démocratie béninoise. Au fil du temps, néanmoins, la CENA s'est progressivement révélée plus problématique que bénéfique à la crédibilité du processus électoral. Le cadre juridique qui régit la composition de la CENA change à chaque scrutin, provoquant une instabilité qui ne favorise pas la fixation des règles connues à l'avance. L'administration des élections est elle-même caractérisée par une multitude de lois votées, amendées et revues la veille de chaque cycle électoral, une incertitude qui soumet la gestion du processus électoral aux risques de manipulation politique permanente.

La CENA est un organe non permanent. Elle est constituée à la veille de chaque scrutin et disparaît à la fin du cycle électoral pour lequel elle aura été créée. Ce caractère d'organe ad hoc et temporaire prive la CENA de la possibilité de développer une expertise technique. L'instabilité institutionnelle qui en résulte empêche la CENA de capitaliser sur les expériences passées.

La composition de la CENA constitue une autre faiblesse du système de gestion électoral au Bénin. La nomination de ses membres en grande majorité par les partis politiques en fait des représentants d'intérêts partisans. Il devient de plus en plus urgent de modifier la composition de la CENA pour la rendre à la fois moins nombreuse, moins politisée et plus souple. Il est également urgent de modifier la loi électorale aux fins de rendre plus permanent le mandat des membres de la Commission. L'expérience acquise par les commissaires au cours d'une élection devrait ainsi servir à améliorer la qualité des consultations électorales suivantes.

La gestion des élections au Bénin comporte une autre faiblesse liée à la très faible fiabilité des listes électorales. Le système de confection, de contrôle et de mise à jour des listes électorales est très défectueux et mérite une réparation urgente et durable. Une Liste électorale permanente informatisée (LEPI) n'a pu être réalisée qu'au début de 2011 après avoir été plusieurs fois repoussée. Son utilisation pour la première fois à l'occasion de l'élection présidentielle de mars 2011 a néanmoins révélé des insuffisances techniques qui ont fait douter de sa crédibilité et entraîné de profonds désaccords entre les camps politiques en compétition. Ces insuffisances méritent d'être corrigées aussi vite que possible.

Le financement des élections est un sujet de préoccupation grandissant. Les dépenses effectuées par la CENA pour l'organisation des élections connaissent une augmentation continue à un rythme qui est à la longue intenable pour les finances de l'Etat. Il y a nécessité de rationaliser les dépenses des élections qui doivent relever de la souveraineté nationale. Certaines des mesures utiles de rationalisation des dépenses sont contenues dans les recommandations proposées par la « Commission de juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin » institué en avril 2007 par le président de la République. Il s'agit, par exemple, de l'établissement d'un bureau de vote pour 500 électeurs au lieu de 300, du couplage des élections et de la prévision chaque année d'une dotation sur le budget de l'État à verser dans un compte bancaire spécial ouvert au profit de la CENA.

Le système de résolution des conflits électoraux mérite également une révision qui établisse une division plus claire des compétences entre les différents organes de contrôle. La confusion des compétences entre la CENA et la Cour constitutionnelle, en particulier, doit être levée. Il importe de clarifier les attributions de chacune de ces institutions en confiant à la CENA la gestion du processus électoral, y compris la publication des résultats provisoires, et à la Cour constitutionnelle uniquement le contentieux électoral. Le champ des compétences respectives de la CENA et de la Cour suprême doit également être clarifié en ce qui concerne les élections locales. La loi électorale devrait permettre à la CENA de proclamer les résultats provisoires des élections communales. La Cour suprême n'interviendrait alors que pour connaître du contentieux électoral et proclamer les résultats définitifs.

B. Contexte historique

Evolution politique du Bénin

Même si la vie politique dans l'ancienne colonie française du Dahomey remonte à beaucoup plus loin que 1946, c'est à cette dernière date qu'ont été organisées pour la première fois des élections pour le choix des membres d'une Assemblée représentative territoriale. Les élections précédentes permettaient de choisir des délégués représentant le Dahomey au Parlement français.

Depuis lors, la politique n'a cessé d'être considérée comme un sport favori de l'élite du pays, ainsi que des citoyens ordinaires. Même sous le règne colonial, l'activisme politique et citoyen étaient très intenses et déstabilisateurs pour les différents pouvoirs qui se sont succédé dans le pays. En effet, « le Dahomey est, avec le Sénégal, le seul territoire d'Afrique Occidentale Française (AOF) à avoir eu, sous la colonisation, une vie politique et une activité militante propre ».[2] L'une des manifestations de ce dynamisme politique a été ce que l'on a appelé la valse des gouverneurs dans le Dahomey colonial. La colonie du Dahomey a en effet eu 26 gouverneurs de 1894 à 1947, soit en moyenne un gouverneur tous les deux ans. Le séjour le plus long a été celui du Gouverneur Gaston-Léon Joseph Fourn qui a dirigé le pays pendant 11 ans alors que le séjour le plus cours était de quelques mois seulement.

La turbulence de l'espace politique national se manifestait également à travers le rythme constant des restructurations que subissaient les institutions républicaines comme le gouvernement et le parlement, ainsi qu'à travers les mutations constantes de l'opinion publique sur les affaires politiques. La conséquence de cet état de choses a été et demeure l'instabilité des coalitions politiques et par conséquent une sorte d'incertitude permanente par rapport à la configuration politique des institutions – surtout le parlement – et de la scène politique du pays.

Fragmentations ethniques et sociales

Le Bénin est un pays multiethnique où très tôt, bien avant son indépendance, l'élite nationale a perçu l'avantage que représentait pour elle l'ethnicisation de la politique. En réalité, la société béninoise n'est pas que multiethnique, elle est ethniquement atomisée. Pour une population d'environ huit millions d'habitants, le Bénin compte au moins une cinquantaine de groupes dont aucun ne dépasse 20% de la population nationale. En d'autres termes, du point de vue politique, aucun groupe ethnique ne peut à lui tout seul réunir une majorité pour gouverner le pays.

Cette hétérogénéité ethnique a été structurée autour des partis politiques et vers la fin des années 1940, elle a été instrumentalisée par l'élite politique béninoise. C'est ainsi que les premières dissensions qui ont frappé l'Union Progressiste Dahoméenne (UPD), le premier parti organisé né en 1947, ont débouché sur la régionalisation et l'ethnicisation des formations politiques au Bénin. Cette tendance née vers la fin des années 1940 a commencé par la subdivision politique du pays en trois grands groupes politiques au Nord, au Centre et au Sud. Mais comme on le verra ci-dessous, la tendance s'est accentuée avec le temps au point où aujourd'hui (au Bénin du Renouveau démocratique) toutes les nuances des groupes ethniques sont ressorties et instrumentalisées politiquement.

Au-delà des clivages ethniques, le Bénin est également une société de disparités

2 Déclaration de M. Gabriel d'Arboussier au rassemblement des Jeunesses RDA (Rassemblement Démocratique Africain) à Cotonou en 1957; dans Maurice A. Glèlè, *Naissance d'un Etat noir : l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1966.

sociales. Au début des années 1960, le décalage entre le Nord et le Sud était frappant. Que ce soit par rapport au taux de natalité, au taux de mortalité, au taux d'accroissement naturel et autres indicateurs de la même nature, la disparité était claire entre le Nord et le Sud en faveur du Sud. Comme le montre le tableau ci-dessous pour la rentrée scolaire 1961-62, le taux de scolarisation (qui a beaucoup évolué depuis ce moment-là) est la dimension suivant laquelle la disparité entre le Nord et le Sud a toujours été assez visible.

Tableau 1 : Taux de scolarisation par département pour l'année scolaire 1961–62

Départements	**Taux**
Nord-Est (Parakou)	18%
Nord-Ouest (Natitingou)	14%
Centre (Abomey)	23%
Sud-Ouest (Lokossa)	19%
Sud (Cotonou)	39,5%
Sud-Est (Porto-Novo)	25,5%

Une société d'activisme citoyen

Le Bénin a constamment présenté une autre caractéristique dont les implications pour la gouvernance politique et électorale sont évidentes. Il s'agit de l'activisme citoyen et ceci même dans les conditions politiques les plus intransigeantes en matière de contrôle des libertés et droits fondamentaux des citoyens. Cela a été observé aussi bien sous la colonisation que sous le régime militaro-marxiste à parti unique qu'a connu le pays entre 1972 et 1990. Un canal important de participation citoyenne au Bénin est celui de la presse qui est considérée et utilisée comme un outil de lutte politique. Même si l'industrie de la presse écrite existe depuis 1900, le premier journal édité par un béninois, *Le Guide du Dahomey,* a paru en décembre 1920 et était présenté comme un « journal politique et économique », un organe d'union et de défense des intérêts généraux du pays. Vers 1936, paraissaient déjà au Bénin environ une douzaine de journaux dont les plus lus tiraient à près de 2000 exemplaires.[3] Même pendant la période révolutionnaire (dictature Marxiste-Léniniste), des publications clandestines étaient distribuées.

3 On pourrait citer, entre autres, *La Voix du Dahomey, Le Phare du Dahomey, L'Etoile du Dahomey, La Presse Porto-Novienne, Le Messager du Bénin, Le Cœur du Dahomey, L'Eclaireur, La Suprême Sagesse* et *La Bataille.*

L'activisme citoyen sur la scène politique béninoise s'est également exprimé à travers les organisations syndicales fortes. Les mouvements syndicaux, surtout depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960, ont traditionnellement constitué un pôle de contestation politique au Bénin. Entre 1960 et 1972, l'activisme des mouvements syndicaux s'exprimait notamment à travers des mouvements de grève qui résultaient dans le blocage du fonctionnement de l'Administration et qui ont beaucoup contribué à l'instabilité politique qu'a connue le Bénin pendant cette période. Ce dynamisme syndical existe encore aujourd'hui et constitue toujours l'une des forces d'influence sur la scène politique nationale.

Il faut noter que l'espace de l'activisme citoyen a souvent servi de pépinière à l'espace partisan au Bénin. Avant l'indépendance, les sociétés de presse se sont progressivement transformées en comités électoraux puis en partis politiques. Après l'indépendance, ce sont les associations de développement et autres mouvements citoyens et parfois politiques qui se transforment en partis politiques.

Evolution des cadres partisan et de gestion des élections

Phase coloniale de formation

L'année 1946 peut être considérée comme ayant marqué le début de l'histoire partisane et électorale au Bénin. C'est l'année où des élections ont été organisées au Bénin pour la première fois pour le choix des députés d'une Assemblée territoriale.

Durant la période allant de 1946 à 1960, bien que n'étant pas encore un pays indépendant, le Bénin a connu deux types de régimes politiques. De 1946 à 1958, il y a une évolution dans l'association de l'élite nationale à la gestion des affaires du pays. En effet, c'est en 1946 qu'ont été instituées en Afrique occidentale française des assemblées représentatives territoriales portant la dénomination de conseils généraux[4] chargés de la question des intérêts propres à chaque territoire. Ces conseils territoriaux devraient envoyer des représentants au Grand Conseil de l'AOF à Dakar. En 1958, le statut du Bénin a connu un nouveau développement qui ne durera que deux ans puisque en 1960, le pays accèdera à l'indépendance. En effet, le 28 septembre 1958, le Bénin a approuvé par référendum le projet de Constitution du Général de Gaulle pour la Vème République française et a ainsi opté pour le statut d'Etat membre de la Communauté française – une courte période qui a précédé la fin formelle du contrôle français sur son territoire colonial en Afrique en 1960. Ainsi, l'Etat béninois était devenu une République avec l'adoption de la Constitution républicaine du 28 février 1959 – et donc la naissance de la 1ère République dahoméenne (béninoise) – qui prévoyait des institutions telles que le Gouvernement, l'Assemblée Législative e l'Autorité Judiciaire.

Pendant toute cette phase – c'est-à-dire de 1946 à 1960 – des élections ont été organisées par les différentes administrations publiques. Cette évolution de régimes politiques

4 Journal Officiel de l'AOF, no. 2255 du 3 novembre 1946, p.1339 et suivants, dans Pierre G. Mêtinhoué, *Acquisition, gestion et perte du pouvoir d'Etat au Dahomey-Bénin (1960 à 2009)*, Cotonou, octobre 2009.

au Bénin n'a pas manqué d'avoir des implications sur la dynamique de la configuration de l'espace partisan national. En effet, de quasiment un seul parti organisé en 1945, le Bénin est passé à au moins trois partis vers la veille de l'indépendance du pays en 1960. En réalité, le fait qu'il n'y avait à chaque échéance électorale que trois partis politiques en compétition était trompeur. De 1946 à 1960 plusieurs partis et coalitions de partis politiques ont été créés avec des alliances qui se formaient et se déformaient sur la base des ambitions politiques des leaders politiques de l'époque. C'est ainsi qu'à partir du premier parti politique créé en 1946, l'UPD, les partis (ou alliances de partis) tels que le RDD (Rassemblement démocratique dahoméen), l'UDD (Union démocratique dahoméenne), le PRD (Parti républicain du Dahomey), le FAD (Front d'action démocratique), le PPD (Parti progressiste dahoméen), et le PND (Parti des nationalistes dahoméens) ont été créés avant l'accession du pays à l'indépendance en 1960. La seule constante, dans l'environnement politique extrêmement mouvant de l'époque, est la régionalisation progressive de la compétition politique. Toutes les alliances qui se formaient ou se déformaient reposaient sur une division du pays en trois grandes régions : le Nord, le Sud et le Centre. A la veille de l'indépendance du pays, trois leaders avaient également émergés chacun contrôlant une région du pays : Justin Ahomadégbé pour le Centre, Hubert Maga pour le Nord et Sourou M. Apithy pour le Sud et le Sud-Est.

Indépendance et renforcement de la régionalisation de la politique partisane

La deuxième phase allant de 1960 à 1972 et correspondant aux premières années d'indépendance du Bénin, a été essentiellement marquée par le renforcement de l'ethnicisation et de la régionalisation de la politique partisane au Bénin, un changement anormalement élevé de régimes politiques, et une incapacité à bâtir un capital d'expérience en matière de fonctionnement des institutions démocratiques (y compris en matière de gouvernance électorale). Au cours de cette période l'élite béninoise a tenté de mettre en œuvre au Bénin divers régimes de démocratie libérale. La tendance ethnique observée vers la fin de la colonisation s'est consolidée, créant de fait une division du pays en trois grandes régions contrôlées par l'un des trois leaders majeurs de la scène politique béninoise du moment. Comme le montrent les résultats de la présidentielle du 11 décembre 1960 ci-dessous (Tableau 2), chaque leader s'arroge la quasi-totalité des suffrages de son fief.

La tendance régionaliste a refait surface et s'est même consolidée après la parenthèse des 17 ans de parti unique expérimenté pendant la période révolutionnaire. Comme le montre la figure ci-dessous, à l'exception de l'élection du Président de la République actuel, M. Thomas Boni Yayi, tous les autres candidats étaient des leaders régionaux qui contrôlent la quasi-totalité des électeurs de leurs régions d'origine.

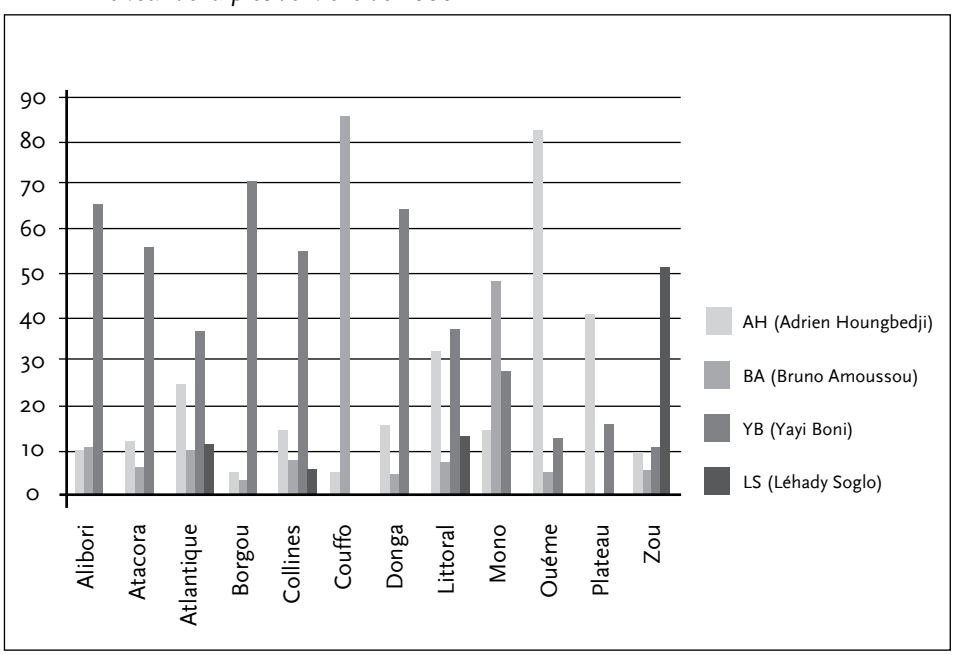
Tableau 2 : Election présidentielle du 11 décembre 1960

REGION	PDU (Apithy-Maga)			UDD (Ahomadégbé-Sacca)		
	Fiefs	%V/R	%V/TVS	Fiefs	%V/R	%V/TVS
Sud-oest	X	87.55	25.93		12.45	8.18
Sud		38.29	8.46		61.71	30.26
Sud-ouest		50.24	8.07		49.76	17.74
Centre		28.80	7.61	X	71.20	41.77
Nord-ouest	X	95.86	19.91		4.14	1.90
Nord-ouest	X	98.07	30		1.93	1.30

Source: Maurice Ahanhanzo-Glèlè *Naissance d'un Etat Noir: l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours*, Paris, 1966.

Notes: Les sigles des partis politiques représentent le Parti Dahoméen de l'Unité (PDU) de Apithy et l'Union Démocratique Dahoméenne (UDD) de Ahomadégbé. Les pourcentages en italique représentent les proportions de votes par parti dans chaque région et les ceux qui ne sont pas en italique, les proportions de votes par rapport au total national.

Figure 1 : Répartition des voix par département pour les quatre candidats arrivés en tête au 1e tour de la présidentielle de 2006



Source : Décisions de la Cour Constitutionnelle relatives aux résultats de la présidentielle de 2006.

Au-delà du fait que l'ethnicisation de la politique s'est poursuivi, la période de 1960–1972 a été également une période de grande turbulence politique avec plusieurs changements de régimes politiques. Suite à des créations de nouveaux partis politiques, de formation et de cassures d'alliances politiques, la gestion des institutions de la République était devenue extrêmement difficile. L'on assistait par conséquent à des blocages fréquents du fonctionnement des institutions de l'Etat aggravés par les mouvements syndicaux. Ces évènements servaient de prétextes aux hommes en uniformes pour interrompre tout aussi fréquemment le processus de démocratisation entamé en 1960.

Le Bénin a par conséquent connu six coups d'Etat réussis et au moins autant de tentatives avortées pendant la période de 1960 à 1972. Après la Constitution de novembre 1960, le Bénin a expérimenté plusieurs autres constitutions ou des textes à valeurs constitutionnelles jusqu'en 1972. C'est ainsi qu'il y a eu une deuxième constitution en 1964, une Charte en septembre 1966, une troisième constitution en 1968, une ordonnance constitutionnelle en 1969 et une deuxième ordonnance constitutionnelle en 1970. Ces différents textes constitutionnels ont permis au Peuple d'expérimenter plusieurs types de régimes. De 1960 à 1972, le Bénin a essayé un système présidentiel, un système parlementaire et un système semi-présidentiel. Le dernier système politique essayé a été un système de conseil présidentiel où les trois leaders contrôlant les trois régions du pays constituaient le Pouvoir Exécutif collégial et où chacun devrait diriger le pays pour deux ans.

Toutes ces expériences ont eu pour conséquence majeure, l'incapacité du pays et de son élite à apprendre la gestion démocratique du pays. En effet, entre 1960 et 1972, aucune Législature n'est allée jusqu'à son terme, elles ont toutes été interrompues en cours de mandant. De la même manière c'était difficile de parler d'expérience en matière de gouvernance électorale dans la mesure où c'était non seulement l'Administration qui était en charge de la gestion des élections, mais la plupart du temps c'était sous le contrôle d'un gouvernement militaire. C'est dans ces conditions que les militaires sont intervenus une dernière fois en octobre 1972 pour mettre en place trois ans plus tard un régime Marxiste-Léniniste à parti unique qui gouvernera le pays jusqu'à l'avènement du Renouveau démocratique en 1990.

L'expérience du parti unique marxiste

La troisième phase, celle allant de 1972 à 1990, a été initiée par les militaires pour mettre fin à ce qu'ils appelaient l'incapacité des civiles à diriger le pays. Cette phase a été essentiellement caractérisée par une confiscation des libertés et droits fondamentaux des citoyens, la création d'un parti et d'un mouvement syndical uniques. Même la société civile, c'est-à-dire les mouvements de jeunes et des femmes, était unique.

Le régime Marxiste-Léniniste ainsi installé n'offrait aucune possibilité d'apprentissage en matière de gouvernance électorale. Même si des élections étaient périodiquement organisées, les résultats étaient connus d'avance et les scores étaient de l'ordre de 99,99%. La seule constante par rapport aux régimes passés, et qui se poursuit à ce jour, est la prise en compte de la pluralité ethnique du pays dans sa gestion politique. En effet,

bien que n'étant pas une exigence légale (comme c'est par exemple le cas aujourd'hui au Nigéria), l'exigence de l'équilibre régional – c'est-à-dire le fait de s'assurer que toutes les régions sont représentées – était scrupuleusement respecté dans la distribution des postes politiques et administratifs. Vers la fin des années 1980 ce régime a débouché sur une banqueroute profonde sur les plans politique, social et économique. Ceci, ajouté à la pression des citoyens et à l'évolution de la situation au niveau international (la chute du mûr de Berlin), a conduit le pouvoir à libéraliser l'espace politique nationale. L'organisation de la Conférence des Forces Vives de la Nation en février 1990 a donné naissance au Renouveau démocratique qui se poursuit à ce jour.

C. La Commission électorale nationale autonome (CENA)

Contexte politique et historique

Les délégués à l'historique Conférence des forces vives de la Nation tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990 ont, parmi les décisions fondamentales sur la gouvernance du pays, opté pour l'érection au Bénin d'un système politique de démocratie fondée sur l'Etat de Droit. En application des recommandations de la Conférence nationale, une nouvelle Constitution a été élaborée et adoptée par référendum le 11 décembre 1990.

La Constitution du 11 décembre 1990 prévoit un régime à séparation des pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire et des mécanismes suffisamment crédibles pour la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens. La Constitution a consacré le multipartisme intégral et fait de l'élection la seule voie légale d'accession aux pouvoirs d'Etat au Bénin. En conséquence, depuis l'avènement du Renouveau démocratique, l'élection est devenue une routine au Bénin. En effet, depuis 1991, plus d'une dizaine d'élections ont été organisées au Bénin pour la sélection des élus aussi bien au niveau national que local, cinq élections présidentielles (1991, 1996, 2001, 2006 et mars 2011), cinq élections législatives (1991, 1995, 1999, 2003 et 2007) et deux élections locales (2002 et 2008).

Les deux premières élections du Renouveau démocratique, c'est-à-dire les législatives de février 1991 et la présidentielle de mars 1991, étaient entièrement gérées par les services du Ministère de l'intérieur avec des démembrements au niveau local. Bien que lesdits démembrements portaient des dénominations proches de celles en vigueur aujourd'hui au Bénin, ils étaient entièrement sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur. Par exemple, la Commission Electorale Locale était composée d'un Président, d'un Vice-président et de deux assesseurs désignés par le préfet du département ou par le sous-préfet ou le chef de la circonscription urbaine sur délégation expresse du préfet parmi les électeurs de la circonscription considérée. En ce qui concerne la Commission électorale départementale, elle était présidée par un magistrat, président du tribunal en poste dans le département concerné ou son représentant. Elle comprenait en outre, un représentant du préfet, du commandant de Compagnie de gendarmerie ou

son représentant, du commissaire de police du chef-lieu et du directeur départemental du Plan et de la statistique.

Ce modèle de gestion d'élections compétitives dans un pays qui a connu une longue période de système politique à parti unique s'est néanmoins vite heurté à la montée d'une forte méfiance à l'égard du gouvernement de la part des partis politiques nouvellement créés. A peine trois ans après le début du processus de démocratisation, le parlement a décidé en 1994 de retirer au gouvernement l'exclusivité de la gestion du processus électoral à travers le Ministère de l'Intérieur qui en avait jusqu'alors la compétence en vertu d'une loi de 1990.[5] Le parlement a alors créé un organe indépendant de gestion des élections, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).[6]

Composition

Toutes les élections organisées au Bénin depuis ce moment ont été gérées par la CENA dont la composition a évolué dans le temps. Les membres de la CENA proviennent généralement de trois origines : le Parlement (en respectant sa configuration politique), le Gouvernement et la société civile. Le nombre de membres de la CENA est passé de 17 en 1995 et 1996 à 23 en 1999, avant d'être augmenté à 25 en 2001, 2003 et 2006, puis ramené à 17 en 2007 avant d'être fixé à 11 en 2011.

Selon les différentes versions de la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin,[7] les membres de la CENA sont formellement nommés par le Président de la République sur proposition de plusieurs corps. Tout en gardant une constance, la liste des corps autorisés à proposer des membres pour nomination à la CENA a évolué dans le temps.

En effet, les premières CENA étaient composées de membres désignés respectivement par le Parlement, le Gouvernement, les magistrats du siège et la Société civile (représentée par la Commission béninoise des Droits de l'Homme, organe mis en place par le Pouvoir Exécutif).

Les deux premières CENA, celles constituées pour les législatives de 1995 et les présidentielles de 1996, étaient composées de 17 membres dont :

- 7 désignés par le Gouvernement ;
- 7 désignés par le l'Assemblée Nationale ;
- 1 désignés par les magistrats de siège ;
- 2 désignés par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme (CBDH).

5 Loi 90-034 du 31 décembre 1990 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale.

6 Loi 94-013 du 17 janvier 1995. Il est utile de noter que le choix de ce modèle a été fait contre la volonté du Président de la République de l'époque. En effet, le Chef de l'Etat du moment, le Président Nicéphore Soglo, a épuisé tous les recours légaux (demande de deuxième lecture, recours à la Cour Constitutionnelle) à sa portée pour empêcher le retrait de la gestion des élections au Ministère de l'intérieur. La CENA n'a été adoptée comme organe de gestion des élections au Bénin que grâce à l'opposition qui était majoritaire au Parlement et surtout grâce à la Cour Constitutionnelle qui a décidé que la CENA devrait contribuer à la crédibilisation du processus électoral au Bénin.

7 Cette loi dont la première version a été adoptée en 1991 est amendée pratiquement à l'approche de chaque échéance électorale.

La troisième CENA, celle qui a géré les législatives de 1999, était composée de 23 membres :

- 3 désignés par le Gouvernement ;
- 15 désignés par l'Assemblée Nationale ;
- 4 désignés par les magistrats de siège ;
- 1 désigné par la CBDH.

Les trois CENA suivantes, celles qui ont organisé la présidentielle de 2001, les élections communales de 2002 et les législatives de 2003, étaient composées de 25 membres :

- 3 désignés par le Gouvernement ;
- 19 désignés par l'Assemblée Nationale ;
- 2 par les magistrats de siège ;
- 1 désigné par la CBDH.

À partir de 2006, la composition a légèrement changé et incluait désormais les membres qui n'étaient plus désignés que par le Parlement, le Gouvernement, le Secrétariat Administratif Permanent de la CENA (SAP/CENA), et la société civile (non plus représentée par la Commission béninoise des Droits de l'Homme).

La gestion de la présidentielle de 2006 et des législatives de 2007 a été faite par une CENA de 25 membres dont :

- 2 désignés par le Président de la République (et non plus le Gouvernement, même si ceci n'est fait en réalité aucune différence) ;
- 18 désignés par l'Assemblée Nationale ;
- 1 par la Société civile (et non plus la CBDH : désormais, la société civile s'organise en son sein pour choisir son représentant à la CENA et dans ses démembrements) ;
- Les 4 membres du SAP/CENA (qui a été créé en 2006).

La CENA 2007, celle qui a organisé les élections locales et communales de 2008, était composée, comme la première CENA, de 17 membres :

- 2 désignés par le Président de la République ;
- 13 désignés par l'Assemblée Nationale ;
- 1 par la société civile ;
- 1 représentant le Secrétaire administratif permanent de la CENA (donc un seul membre du SAP/CENA est désormais retenu dans la CENA).

La dernière CENA, celle chargée de la présidentielle et des législatives de 2011, était composée de 11 membres :

- 1 désigné par le Président de la République ;
- 9 par l'Assemblée nationale en tenant compte de sa configuration politique ;
- 1 désigné par et au sein des organisations de la société civile actives depuis au

moins cinq ans dans les domaines de la bonne gouvernance et de la démocratie. Le fait de préciser que le délégué de la société civile doit provenir des organisations actives depuis au moins cinq ans dans les domaines de la bonne gouvernance et de la démocratie est important à noter. C'est en effet la première fois que des critères aussi précis sont proposés pour restreindre la catégorie des OSC autorisées à désigner les représentants à la CENA.

Après la désignation de leurs représentants par chaque corps, les membres de la CENA sont nommés par le Président de la République et, avant leur prise de fonction, sont installés par la Cour Constitutionnelle réunie en audience solennelle devant qui ils prêtent serment. Il faut noter que de toutes les CENA mises en place depuis 1995 (9 au total), seulement trois (1995, 1999 et 2008) ont été dirigées par un représentant de la société civile. Toutes les autres ont eu présidents, des représentants des partis politiques.

Durée du mandat des membres de la CENA

La CENA au Bénin est une institution *ad hoc* qui est installée à l'approche de chaque échéance électorale et qui cesse ses fonctions quelques semaines après la proclamation des résultats définitifs. Selon la loi, la durée du mandat des membres de la CENA, même si elle ne peut pas être indiquée de manière précise, ne saurait être inférieure à 4 mois et demi – soit 90 jours au minimum avant le jour du scrutin et 45 jours au plus après la proclamation des résultats définitifs.[8] Par conséquent, même si la loi est précise sur le moment de la cessation de fonction (c'est-à-dire 45 jours après la proclamation des résultats définitifs), rien n'empêche l'installation de la CENA 6 mois ou plus avant le jour du scrutin (ceci respecterait toujours les 90 jours minimum).

Il faut noter que pour la qualité de la gestion des élections, le délai le plus important est celui relatif à la durée de fonctionnement de la CENA à partir de son installation jusqu'au jour du scrutin. Malheureusement, malgré les dispositions légales ci-dessous évoquées, la quasi-totalité des CENA utilisées pour la gestion des élections ont disposé de moins de 3 mois pour la préparation des élections y compris pour l'établissement de la liste électorale.[9] En ce qui concerne les démembrements de la CENA, selon le règlement intérieur de la Commission, leur mandat court à partir de leur installation et prend fin à la cessation de leurs activités constatées par le Bureau de la CENA après remise du matériel électoral contre quitus.

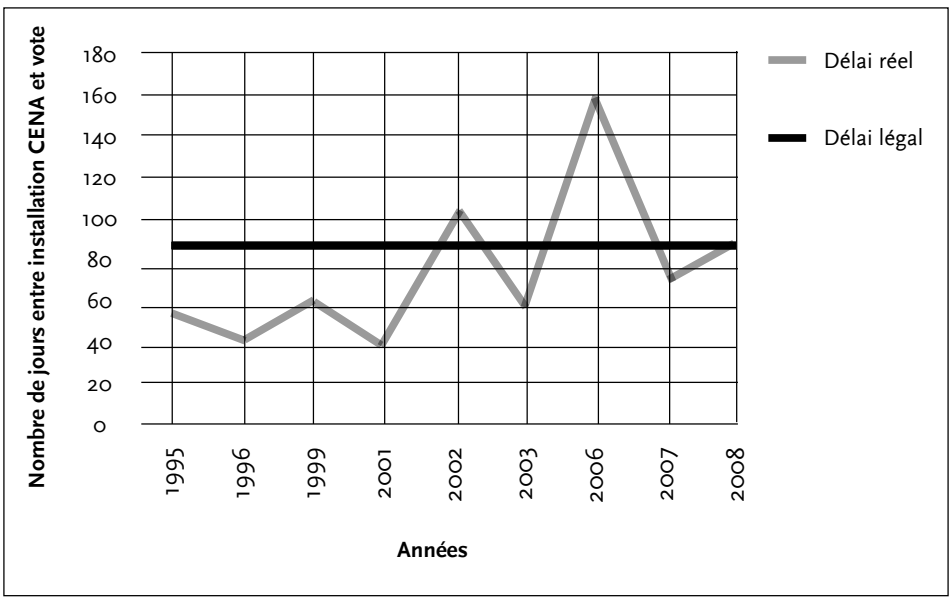
Les conséquences du délai très court dans lequel les différentes CENA organisent les élections sont nombreuses. Selon les rapports de quasiment toutes les CENA, le délai insuffisant de gestion des élections a pour conséquences « la formation bâclée des

8 Pour l'élection présidentielle de 2006, la loi portant règles générales pour les élections avait prescrit l'installation de la CENA six mois avant le jour du scrutin. Dans tous les autres cas, le délai est de 90 jours minimum avant le jour du scrutin.

9 Ceci peut se voir sur la figure no. 2 ci-dessous.

agents électoraux, l'incapacité d'établir les listes électorales conformément aux prescriptions légales, la sensibilisation insuffisante des populations, etc. ».[10]

Figure 2 : Le nombre de jours pour la gestion des élections par la CENA



Source : Secrétariat permanent de la CENA (SAP/CENA).

Conditions de destitution des membres de la CENA

La loi électorale ne prévoit généralement pas les cas de cessation de fonction des membres de la CENA (ce qui est une insuffisance de la loi). C'est le règlement intérieur de la CENA qui prévoit :

- Les causes « classiques » de cessation anticipée, à savoir l'impossibilité physique d'exercer le mandat (pour cause de décès ou de maladie) et la démission ;
- L'absence de plus de quinze (15) jours consécutifs d'un membre titulaire. Dans ce cas, son poste est déclaré vacant par le Bureau de la CENA qui fait appel à son suppléant.

Comités techniques et démembrements de la CENA

La CENA est organisée à l'interne sous forme de comités techniques. Les dénominations des comités techniques ont varié avec le temps et leur nombre est passé de 2 à 5 depuis 1995.

- En 1995, ils étaient au nombre de 3 à savoir : comité administration et sécurité, comité organisation et communication et comité finances.
- En 2001, 4 comités techniques étaient mis en place au sein de la CENA à

10 Voir, par exemple, les rapports de la CENA pour les années 1995, 1996, 1999 et 2003.

savoir : comité d'organisation, comité des affaires administratives et de la gestion des ressources humaines, comité des affaires financières et du matériel et comité chargé de la communication et des relations extérieures.

- En 2002, 5 comités techniques ont été installés à la CENA à savoir : comité de l'organisation, comité chargé des affaires administratives, comité chargé des affaires financières et du matériel, comité chargé de la communication et des relations publiques, comité chargé de la centralisation et du traitement des résultats.

Chacune des lois portant règles générales pour les élections au Bénin prévoit des démembrements territoriaux de la CENA. Avant la mise en œuvre de la politique de décentralisation, c'est-à-dire jusqu'à la CENA de 2001, les démembrements de la CENA étaient à deux niveaux : départemental et local. Depuis l'organisation des premières élections locales et communales en 2002, les démembrements sont à trois niveaux : départemental, communal et au niveau des arrondissements.

A l'image des modalités de désignation des membres de la CENA, celle des membres de ses démembrements territoriaux ont également évolué. Pendant les premières années d'expérimentation de ce mode de gestion des élections, les membres des commissions électorales départementales (CED) étaient désignés par les mêmes corps que les membres de la CENA, tandis que les membres des commissions électorales locales (CEL, le deuxième niveau de démembrement) étaient nommés par la CENA sur propositions des CED. Depuis l'avènement de la décentralisation, les membres de la CENA et des CED sont désignés par le Gouvernement, le Parlement et la société civile, tandis que les membres des commissions électorales communales (CEC) et ceux des commissions électorales d'arrondissement (CEA) sont désignés seulement par le Parlement et la société civile.

Personnel de la CENA

La CENA dispose d'un personnel administratif et technique, dont une partie vient du secrétariat administratif permanent de la CENA (SAP/CENA), tandis que l'autre partie est constituée du personnel recruté directement par la CENA une fois qu'elle est installée et selon ses besoins. Cependant, il arrive que pour diverses raisons, dont notamment le manque de confiance ou la pratique de clientélisme, les membres de la CENA choisissent de collaborer le moins possible avec le personnel disponible au SAP/CENA auquel ils préfèrent le personnel recruté par eux.

Pouvoirs et fonctions de la CENA

La CENA au Bénin dispose d'une autonomie aussi bien par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée Nationale, Cour Constitutionnelle, Cour Suprême, haute Cour de Justice, Conseil Economique et Social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication) qu'en ce qui concerne la gestion de son budget. Elle se dote d'un

règlement intérieur, pour son organisation et son fonctionnement, dont les principes fondamentaux sont fixés par la loi portant règles générales pour les élections.

La fonction de la CENA est strictement cantonnée à la gestion d'une élection. Dans ce cadre, elle est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats qu'elle met à la disposition de la Cour Constitutionnelle chargée de sanctionner les élections législatives et présidentielles et de la Cour Suprême chargée de sanctionner les élections municipales, communales et locales. Elle a tout pouvoir d'investigations pour assurer la sincérité du vote.[11]

La CENA est associée à la détermination de la date du scrutin par les autorités gouvernementales, bien que ce soit un décret pris en Conseil des ministres qui fixe formellement cette date et qui en informe les populations. En effet, c'est la CENA qui, conformément aux délais légaux prévus pour l'organisation des élections, propose au Gouvernement la date du scrutin. En règle générale, le décret gouvernemental fixant la date du scrutin suit la proposition de la CENA. Elle met en œuvre le recensement des électeurs, elle contrôle les listes électorales et en assure la garde. Elle détermine les conditions dans lesquelles les bureaux de vote sont installés, elle tient compte de données démographiques et sociales pour fixer l'emplacement des bureaux de vote et des postes d'inscription.

La CENA est compétente pour l'impression des bulletins de vote et pour la formation des agents électoraux – c'est-à-dire les membres des équipes de recensement et de bureau de vote – qui sont désignés par les partis politiques et les candidats indépendants prenant part aux élections. Cette formation, assurée par la CENA, est souvent appuyée par des organisations de la société civile et des institutions internationales présentes au Bénin.

La CENA intervient dans la « logistique » de l'élection, plus précisément dans des opérations matérielles comme le transport des bulletins de vote. Ce transport se fait en effet sous la supervision des membres des différents démembrements de la CENA – à savoir les Commissions électorales départementales (CED), les Commissions électorales communales (CEC) et les Commissions électorales d'arrondissements (CEA) – et des coordonnateurs nationaux chargés par la CENA de veiller sur l'élection dans un département. Elle a le pouvoir d'accréditer les observateurs nationaux et internationaux.

La CENA n'est toutefois pas compétente pour se prononcer sur la qualité d'électeur. Les litiges concernant cette question sont portés soit devant la Cour constitutionnelle, soit devant la Cour suprême, selon les élections en cause. Elle n'est pas non plus compétente pour la détermination des magnitudes des circonscriptions électorales (allocation de sièges à pourvoir sur telle portion du territoire national) qui est plutôt du domaine de la loi et relève par conséquent de l'Assemblée nationale.

11 Art. 45 de la loi no. 2007-25 du 15 novembre 2007 portant règles générales pour les élections au Bénin. Cette loi, en vigueur au moment des recherches pour cette étude, a depuis été remplacée par la loi no. 2010-33 du 3 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, au contenu strictement identique.

La centralisation des résultats est assurée par la CENA. S'agissant de la proclamation même des résultats, la loi béninoise opère une distinction selon l'élection en cause. La CENA n'est en effet pas toujours compétente pour proclamer les résultats. Aux termes de l'article 45 de la loi de novembre 2007, portant règles générales pour les élections en République du Bénin (en vigueur en 2010), « La Commission électorale nationale autonome (CENA) proclame les résultats définitifs des élections locales ... la Commission électorale nationale autonome (CENA) centralise les résultats des élections législatives et présidentielles. Après centralisation des résultats des élections législatives et présidentielle, la Commission électorale nationale autonome (CENA) les transmet à la Cour Constitutionnelle pour vérification de la régularité, examen des réclamations et proclamation des résultats définitifs ».

La CENA du Bénin, lorsqu'elle constate des irrégularités, soit au moment du contrôle qu'elle exerce sur le fichier et les listes électorales, soit le jour même du scrutin – actes frauduleux accomplis par des individus ou des groupes d'individus – ne peut que les signaler aux autorités compétentes, qui sont judiciaires. En effet, ce sont la Cour constitutionnelle et la Cour suprême – selon le type de l'élection – qui sont compétentes pour sanctionner les irrégularités commises. C'est dire que la CENA béninoise, contrairement à la Commission électorale ghanéenne par exemple, n'a, à proprement parler, aucun pouvoir de sanction.

Une fois qu'elle a accompli les missions qui sont les siennes dans le processus électoral, la CENA rédige un rapport qui est remis au Président de la République. Ce rapport est déposé au plus tard trente (30) jours après la proclamation des résultats définitifs.[12] Les membres de la CENA transmettent enfin leurs archives au Secrétariat Administratif Permanent de la CENA, qui en assure la garde. La CENA n'a point d'autre compétence en dehors du cadre strict des élections. Elle ne peut (contrairement à la Commission électorale du Ghana), en particulier, exercer quelque pouvoir que ce soit sur la vie ou sur le fonctionnement des partis politiques ni intervenir dans le découpage électorale.

Rapports entre la CENA et les autres acteurs du processus électoral

Sans être conflictuelles, les relations entre la CENA et les autres acteurs majeurs du processus électoral ne sont pas non plus des relations de collaboration active. En effet, depuis 1995 que l'expérience de la CENA a commencé, il n'y a quasiment pas eu de situations de conflits entre la Commission et certains des autres acteurs clés du processus électoral au Bénin. Il y a eu quelques cas de désaccords entre l'Exécutif et la CENA sur la gestion des ressources des élections sans que ceux-ci débouchent sur de véritables conflits.

Les rapports entre la CENA et les autres acteurs des élections sont de deux types. Il y a des acteurs avec qui la CENA maintient des rapports nécessaires parce qu'indispensables pour l'accomplissement de sa mission. Il s'agit, par exemple, de la Cour Constitutionnelle et des départements ministériels indispensables comme les ministères des Finances, de l'Intérieur et de la Défense. Le deuxième type de rapports qu'entretient la CENA avec le

12 Ce délai était de quarante cinq (45) jours jusqu'à l'adoption de la loi no. 2007-25.

reste des acteurs du processus électoral peut être caractérisé de minimum. Qu'il s'agisse des acteurs politiques (partis politiques et candidats), de la société civile ou des médias, la Commission électorale n'entretient pas de rapports particuliers encore moins de rapports systématiques avec eux. Une nuance est cependant nécessaire en ce qui concerne les rapports entre la CENA et les partis politiques dans la mesure où la Commission électorale est fortement politisée, du niveau central jusqu'au niveau des bureaux de vote. Les partis politiques et les candidats étant déjà fortement représentés au sein de l'appareil de gestion des élections peuvent ne plus sentir la nécessité d'établir d'autres canaux de communication avec celui-ci. Les partis politiques en tant qu'entités n'entretiennent aucune relation directe avec la CENA, même si certains d'entre eux (en général les plus grands) sont représentés au sein de la Commission et peuvent donc être considérés comme participant aux procédures de prises de décisions.

Quant à la société civile et aux médias, leurs relations avec la Commission sont très opportunistes et reposent essentiellement sur la nécessité du moment. Des rapports se nouent selon les besoins spécifiques de chaque échéance électorale entre la CENA et ceux parmi les acteurs ci-dessus cités dont la collaboration se révèle nécessaire.

Ceci expose de ce fait une partie de la gestion du processus électoral aux aléas et à l'incertitude. Rendre systématiques les rapports entre la Commission électorale et les acteurs ci-dessus cités, même si cela se fait dans un cadre informel, peut aider à l'amélioration de la gestion des processus électoraux. En effet, chacun des acteurs indiqués ci-dessous dispose d'informations utiles pour les autres et a, à son tour, besoins d'informations que possèdent les autres pour une meilleure gestion des élections. L'inexistence de rapports systématiques et fréquents entre la CENA et les acteurs en question réduit donc la possibilité de partage des informations et accroît par conséquent les risques de prise de décisions non suffisamment renseignées.

Les relations entre la Commission électorale et les forces de sécurité, dont l'implication est reconnue par tous les acteurs clés du processus électoral comme nécessaire pour la bonne organisation de ce dernier, ne sont pas mieux loties. La première faiblesse découle du cadre légal qui est assez sommaire et même vague en ce qui concerne l'implication des Forces de sécurité dans le processus électoral au Bénin.

La loi no. 2007 – 25 du 15 novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin prévoit seulement deux articles sur la participation des FS au processus électoral. La première disposition (l'art. 147) prévoit que « le Ministère en charge de la sécurité publique assure la sécurité des citoyens et des opérations durant toute la période électorale, depuis la campagne électorale jusqu'à la proclamation définitive des résultats du scrutin ». Elle est silencieuse sur la manière dont le Ministère s'acquitte de cette tâche et les relations qui devraient exister entre lui et la Commission électorale. De plus, elle n'évoque que la période allant de la campagne électorale à la proclamation définitive des résultats du scrutin alors que les problèmes de sécurité relatifs aux élections peuvent se poser en dehors de cette période-là. La période d'établissement ou d'actualisation de la liste électorale (en général antérieure à celle de

la campagne) et la phase entre la proclamation des résultats et la passation de charge entre le nouvel élu et l'ancien peuvent connaître des problèmes d'insécurité liés aux élections. La deuxième disposition (l'art. 79) est relative au faut que « nulle force armée ne peut être placée dans un bureau de vote sans l'autorisation du président dudit bureau de vote ».

Dans la pratique, il n'y a pas de règles formelles en ce qui concerne les relations entre la CENA et les Forces de sécurité pour la sécurisation des élections. En général, dès l'installation de la CENA, son président entre en contact avec les Ministères de l'intérieur et de la défense pour discuter des questions relatives à la sécurité des élections. Selon les anciens présidents de CENA, les FS sont supposées être invitées à toutes les réunions à la CENA qui portent sur les questions relatives à la sécurité du processus électoral.[13] Mais les membres des FS disent ne pas attendre à recevoir des instructions de la part de la CENA, ils disposent et reposent sur leurs propres canaux hiérarchiques de commandement. Ils estiment pouvoir intervenir efficacement sur la base des informations qu'ils collectent sur le terrain par eux-mêmes lorsqu'ils le jugent nécessaires que ceci soit sur la demande de la CENA ou non.[14]

Indépendance et politisation de la CENA

La CENA est conçue, comme l'indique son nom, comme une structure indépendante et elle a jusque-là essayé de fonctionné comme telle. Bien que l'on parle de Commission autonome et non indépendante au Bénin, l'autonomie est perçue comme un moyen pour atteindre l'indépendance. Cette indépendance, cependant, est négativement affectée et menacée par sa politisation excessive, son caractère temporaire, et sa composition. Le soutien des acteurs politiques, de la société civile et de la Cour constitutionnelle constitue un atout important pour son indépendance.

Politisation excessive de la CENA

Le degré de politisation de la CENA du Bénin se détermine par le pourcentage de membres de la Commission représentant les acteurs politiques, c'est-à-dire désignés par les acteurs politiques. Ce pourcentage est passé de 70% en 1995 à 88% en 2000 (avec 22 des 25 membres de la CENA désignés par les acteurs politiques) et 94% en 2010 (16 des 7 membres étant désignés par des acteurs politiques).

Cette politisation de la CENA a été consacrée par la Cour Constitutionnelle qui a établit une clé de répartition des membres de la Commission sur la base d'un quota attribué à chaque groupe parlementaire en tenant compte de la configuration politique de l'Assemblée nationale. Par exemple, par une décision de 2001, la Cour a rappelé « qu'il faut tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée Nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle dans la gestion des élections » avant

13 Entretiens avec des anciens présidents de la CENA.
14 Entretiens avec des responsables des forces de sécurité.

de proclamer que « la configuration politique doit s'entendre comme l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée Nationale et organisées en groupe parlementaire et/ou en non inscrits, que l'Assemblée Nationale l'a si bien compris qu'elle en a tenu compte lors de la désignation des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et des Commissions Electorales Départementales (CED) en sa séance du 21 janvier 1999 pour les élections législatives de mars 1999 en affectant à chaque groupe parlementaire le nombre des membres à désigner au prorata du nombre de députés composant chacun des groupes ».[15]

Cette politisation de la CENA s'étend aussi bien aux démembrements de la CENA qu'aux agents électoraux, c'est-à-dire les agents recenseurs et les membres de bureaux de vote. En effet, au Bénin, ce sont les partis politiques et citoyens candidats aux élections qui proposent à la Commission électorale, dans des conditions définies par la loi, les personnes à nommer comme agents électoraux. Il est juste exigé de la CENA de s'assurer que la composition des équipes de recensement et de membres de chaque bureau de vote est multipartiste.

La composition quasi entièrement partisane affaiblit l'indépendance de la Commission et fait d'elle un instrument au service des intérêts partisans. Au lieu d'y envoyer des membres suivant les critères de probité, de compétence et d'impartialité fixés par la loi, les partis politiques y désignent des militants pour les représenter et défendre leurs intérêts. C'est ainsi qu'on a pu assister par le passé à des tentatives de blocage du processus électoral par la démission en bloc des membres d'une coalition politique. Par exemple, la veille de la présidentielle de 2001, 9 des 25 membres de la Commission électorale représentant les partis de l'opposition à l'époque ont démissionné en bloc de la CENA en prétextant qu'ils étaient écartés de la gestion de la Commission.

Depuis le début de l'expérimentation des CENA, le mode de désignation des membres de ses démembrements a toujours constitué une source d'affaiblissement de l'indépendance de l'institution. En effet, les membres de la CENA et tout ou partie des membres de ses démembrements sont désignés par les mêmes institutions. Jusqu'en 2001, les membres de la CENA et ceux de la CED (démembrement au niveau départemental) ont été désignés par les mêmes corps (Parlement, Exécutif, Société civile) tandis que les membres des niveaux inférieurs (local et agents électoraux) étaient nommés par la CENA sur proposition de la CED ou de la CEL (démembrement au niveau local). Mais depuis 2003, tous les membres jusqu'au niveau des arrondissements sont désignés par les mêmes sources.

Ceci a pour conséquence d'affaiblir l'autorité hiérarchique qui devrait exister entre les niveaux supérieurs et les niveaux inférieurs de l'organe de gestion des élections. Un membre de la CEA ne se sent en rien obligé d'obéir à un membre de la CEC, de la CED ou même de la CENA dans la mesure où tous bénéficient du même soutien politique.

15 Décision DCC 01-011 du 12 Janvier 2001 relative au contrôle de la constitutionnalité en matière de désignation par l'Assemblée Nationale des membres de la CENA et des Commissions Electorales Départementales.

Le fait que les agents électoraux, agents recenseurs et membres de bureau de vote, sont également désignés par les acteurs politiques en rajoute à cette situation.

La durée du mandat des membres de la CENA

Le fait que la CENA a une durée temporaire et qu'elle est installée pour la gestion d'une seule élection, constitue également une menace pour l'indépendance de la Commission. Cette brièveté de la durée du mandat de la CENA peut inciter les membres de la Commission à rechercher une sorte de sécurité dans le sacrifice de son indépendance à travers la défense des intérêts des partis qui les ont désignés. Il est en effet établi que les candidats à la désignation comme membres de la CENA sont souvent obligés de passer préalablement des promesses de fidélité aux intérêts du parti. A d'autres il est parfois agité la perspective d'être renommé par le parti ou celle de partage les fruits de la victoire avec son parti s'il appartenait à la coalition gagnante constituent des facteurs d'influence de l'indépendance de la CENA.[16]

L'adhésion des acteurs politiques

Malgré les insuffisances et les faiblesses que présente la gestion du processus électoral par la CENA au Bénin, les acteurs politiques, dans une large majorité, maintiennent leur préférence pour ce modèle. Il y a juste quelques voix dissonantes qui, face aux difficultés que créé le recours à la CENA et surtout aux comportements stratégiques des membres désignés par les acteurs politiques, réclament le retour au modèle gouvernemental. Cette adhésion des acteurs politiques à la CENA aurait pu être un élément favorable à son indépendance si elle était justifiée par la confiance en l'institution. Il y a néanmoins des raisons de croire au contraire : les acteurs politiques préfèrent la CENA à une structure gouvernementale dans la seule mesure où ils espèrent maintenir leur influence sur le fonctionnement de la CENA à travers la désignation de ses membres.

La Cour Constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle, malgré ses décisions qui ont renforcé la politisation de la Commission, constitue également l'un des facteurs favorables à l'indépendance de la CENA. Dès la constitution de la CENA, la Cour a jugé, contre l'avis du Gouvernement, que « la CENA s'analyse comme une autorité administrative autonome et indépendante du pouvoir Législatif et du pouvoir Exécutif » et que « sa création ... est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'Administration de l'Etat d'un organe disposant d'une réelle autonomie ... pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes : régulières, libres et transparentes ».[17]

La Cour Constitutionnelle constitue également un soutien de la CENA à travers ses décisions qui créent un environnement favorable pour la gestion des élections et

16 Entretiens avec des anciens membres de la CENA qui ont requis l'anonymat.

17 Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

facilitent le fonctionnement de la Commission. L'on peut citer, par exemple, une décision de 2005 par laquelle la Cour a mis en demeure le Gouvernement de mettre dans les 24 heures les moyens à la disposition de la CENA pour le démarrage des activités dans le cadre de la gestion de la présidentielle de 2006.[18] Dans un autre cas, la Cour a estimé que le Gouvernement ne pouvait pas, de façon unilatérale réduire à la baisse les traitements des membres de la CENA sans leurs avis.[19] La Cour appuie aussi la CENA dans la clarification des dispositions législatives. C'est ainsi, par exemple, que sur une demande du Président de la CENA en vue de l'organisation du second tour des élections présidentielles de 2001 au delà des délais constitutionnels, la Cour a décidé de reporter la date du second tour du scrutin présidentiel de 2001.[20]

Le soutien de la société civile

Le soutien de la société civile constitue un autre facteur qui contribue au renforcement de l'indépendance de la CENA. Il est déjà arrivé plusieurs fois par le passé où la Société civile est intervenue à travers des plaidoyers pour que l'Exécutif facilite la gestion du processus électoral à la CENA en mettant les moyens nécessaires à sa disposition. La société civile a également manifesté des actions de soutien en faveur de la CENA – notamment par des marches ou autres actions de masse – lorsque son indépendance et/ou son fonctionnement normal étaient menacés par des comportements stratégiques des politiciens.

Une des plus récentes illustrations de ce soutien de la société civile a été donnée pendant l'organisation de la présidentielle de 2006. Le Chef de l'Etat de l'époque, le Président Mathieu Kérékou élu en 1996 et réélu en 2001, finissait ses deux mandats à la tête du pays et, conformément à la Constitution, ne pouvait plus se présenter à ladite présidentielle. Mais à l'approche des élections, des manœuvres tendant à faire reporter les élections et/ou à réviser la constitution pour maintenir le Président Mathieu Kérékou au pouvoir ont été observées. Pour contrer ces manœuvres et garantir à la CENA les conditions favorables pour une bonne gestion des élections, les organisations de la société civile ont organisé une vaste campagne contre la révision de la Constitution, initiée et animée essentiellement par l'ONG ELAN. Elles ont également appuyé les décisions de la Cour Constitutionnelle, en mettant la pression sur le Gouvernement pour qu'il débloque les moyens nécessaires au fonctionnement de la CENA. L'ONG ELAN a même créé un compte bancaire pour la collecte de souscriptions volontaires des citoyens au bénéfice de la CENA pour contourner la faillite du Gouvernement à allouer des fonds pour la CENA.[21]

L'autre catégorie d'organisation de la société dont la contribution de ce point de

18 Décision DCC 05-139 du 17 novembre 2005.

19 Décision DCC 05-144 du 29 novembre 2005.

20 Cour constitutionnelle, décision EL-P 01-053 du 17 mars 2001.

21 Cette action symbolique du point de vue financier, puisque selon le rapport de la CENA 2006 elle a rapporté pour la CENA la somme de 7.093.100 FCFA, a néanmoins contribué à mettre la pression sur le Gouvernement pour la mise à disposition des ressources pour la gestion des élections.

vue mérite d'être soulignée ici est celle des organisations syndicales. Dans l'histoire politique du Bénin, au moins depuis l'indépendance du pays en août 1960, les organisations syndicales constituent une force face à laquelle tous les gouvernements ont toujours fait très attention, qu'aucun gouvernement n'a pu se permettre de négliger. La situation pendant la présidentielle de 2006 n'a pas fait exception à cette règle. En effet, alors que le Gouvernement avait résisté aux injonctions de la Cour Constitutionnelle et à la pression des groupes tels que ELAN, la menace des organisations syndicales de paralyser le pays par des mouvements de grève en guise de protestation a suffi pour que le Gouvernement débloque en moins de 72 heures les moyens financiers à la CENA.

D. Financement des élections au Bénin

Part grandissante de la contribution de l'Etat au financement des élections

La part de la contribution de l'Etat béninois dans le budget national des dépenses électorales a grandi au fil des années.[22] Bien qu'il sollicite l'appui des partenaires techniques et financiers (bailleurs de fonds extérieurs), l'État finance de plus en plus la plus grande part du budget des élections au Bénin. Par exemple, pour les législatives de 1999, le gouvernement du Bénin par le ministère des finances a prévu 3.547.262.200 F CFA (à peu près US$ 7,5millions) pour les dépenses des élections, mais les partenaires au développement ont apporté une assistance significative au Bénin dans le but de l'accompagner dans le processus démocratique. Pour la présidentielle de 2001, le gouvernement du Bénin a mobilisé un budget de 6.512.238.400 F CFA (à peu près US$ 13,7 millions). Le PNUD a mis à la disposition de la CENA une somme de 25.500.000F CFA (près de US$ 53,910) pour les travaux de dépouillement (paiement des opératrices de saisie et achat du matériel de bureau). L'aide de l'Agence de la francophonie s'élève à 10.693.138F CFA (près de US$22,606) pour acquisition de matériel (fax et photocopieurs). Les gouvernements du Ghana et du Nigéria ont mis chacun à la disposition de la CENA 20 000 flacons d'encre indélébiles pour les premier et second tours, aux conditions ci- après : (i) les flacons vides devront être retournés à la commission électorale du Ghana ; (ii) l'assistance de la Commission nationale de la République du Nigéria est un prêt remboursable en nature ou en valeur financière correspondante.

Montée du coût des élections

La République du Bénin est l'une des nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest où l'évolution du coût des élections constitue une préoccupation et inspire quelques craintes pour l'avenir si rien n'est fait. En effet, au Bénin le coût des élections a connu ces dernières années une augmentation exponentielle au point de devenir une source

22 L'essentiel des informations qui suivent est tiré de AfriMAP-OSIWA, *Bénin : démocratie et participation à la vie politique*, Open Society Institute, 2010, pp.112–113.

majeure de préoccupation et d'amener certains des acteurs clés à questionner la pertinence de la gestion des élections par la CENA. Le budget de la CENA a en effet augmenté de la manière suivante :

Elections présidentielles
1996 : 1.704.115.300 FCFA (US$ 3,6 millions)
2001 : 6.832.780.000 (US$ 14,5 millions)
2006 : 12.285.786.000 FCFA (US$26 millions)

Elections législatives
1995 : 1.144.946.900 (US$ 2,4 millions)
1999 : 3.547.262.200 (US$ 7,5 millions)
2003 : 6.668.200.000 (US$14 millions)

La Commission des juristes indépendants a ainsi exprimé son inquiétude face à cette montée vertigineuse des coûts des élections et a appelé à une meilleure rationalisation des dépenses électorales.[23]

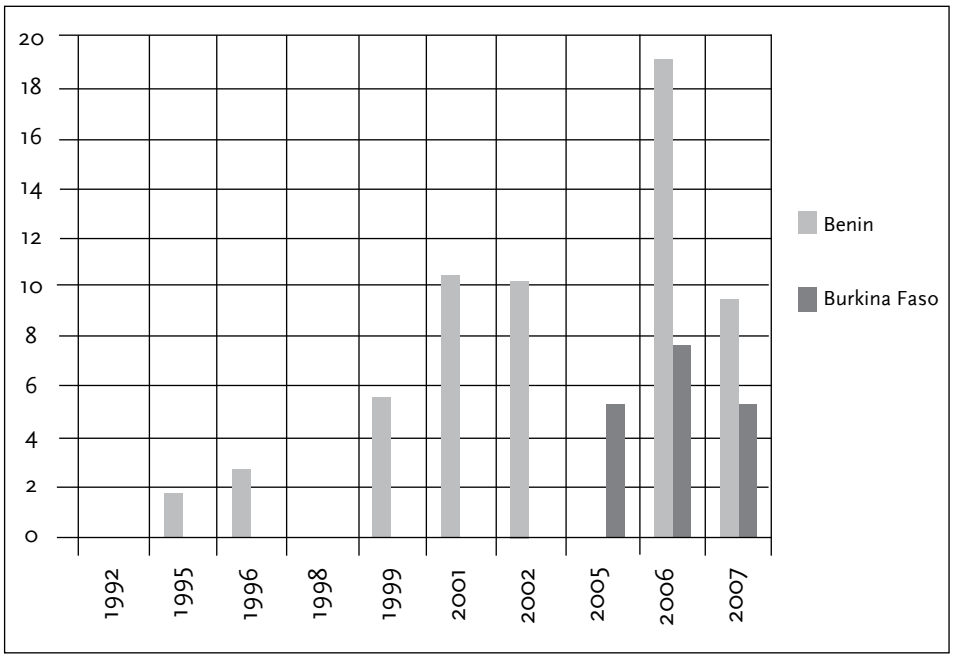
Sans vouloir attribuer toutes les causes de l'accroissement exponentiel des coûts des élections à la CENA, quelques éléments existent qui indiquent qu'elle y a une part importante de responsabilité. L'on peut citer, par exemple :

- La tendance des représentants des partis politiques à transformer la CENA en un mécanisme d'extraction de ressources publiques. Cela se voit aisément à travers les disputes terribles au sein de l'institution pour la sélection des prestataires de services : location de voitures, achat des consommables, service traiteur pour la restauration, confection des documents électoraux (bulletins, feuilles de dépouillement et autres) ;
- L'absence au niveau de la CENA de mécanismes qui garantissent le retour et l'entreposage (le stockage) du matériel électoral. Il s'agit ici aussi bien du matériel utilisé directement pour le vote que de celui utilisé pour le fonctionnement de la CENA et de ses démembrements – matériel informatique et autres ;
- L'absence d'une sorte de mercuriale des prix des intrants électoraux ;
- L'absence d'un texte clair et pertinent sur le régime de rémunération des membres de la CENA et des agents électoraux.

Cette évolution inquiétante du coût des élections au Bénin est encore plus visible lorsque ce dernier est comparé aux coûts des élections dans certains pays de la sous-région. Un graphique comparatif entre le Bénin et le Burkina Faso montre, de manière on ne peut plus claire, la disparité au niveau du Bénin comparé au Burkina Faso.

23 GLELE Ahanhanzo Maurice (Président), Théodore Holo (Rapporteur) et autres, *Rapport de la commission de juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin*, Cotonou, 27 avril 2007.

Figure 3 : Comparaison des coûts des élections au Bénin et au Burkina Faso (à partir de données en possession de l'auteur)



Contrôle du processus budgétaire de la CENA

Selon la loi, la CENA jouit d'une autonomie de gestion de son budget initialement intégré au Budget général de l'Etat par le soin du Secrétariat Administratif Permanent de la CENA (SAP/CENA). Dans les faits, le projet de Budget des élections est élaboré et adopté par la CENA une fois qu'elle est installée et la plupart du temps sans tenir compte de l'avant projet élaboré par le SAP/CENA conformément à la loi. Ce projet de Budget est ensuite transmis au Ministre chargé des Finances, qui après consultation avec le Bureau de la CENA, arrête le budget définitif et en autorise l'exécution. Mieux, c'est le Gouvernement qui fixe par décret le règlement financier de la CENA.

Le fait que le Ministre en charge des finances est celui qui arrête le budget définitif des élections, même si c'est après consultation avec la CENA, peut servir de prétexte pour tenter d'influencer la Commission. Ce cas s'est déjà produit plusieurs fois au Bénin, comme lors de la présidentielle de 2006, lorsque la CENA a du attendre deux mois depuis son installation le 23 septembre 2005 avant de recevoir les moyens financiers de son fonctionnement de la part du Gouvernement. Comme noté plus haut, ces fonds n'ont été libérés que suite à une décision de la Cour constitutionnelle sur recours d'un citoyen, selon laquelle « le Gouvernement est tenu de mettre dans les vingt-quatre (24) heures de la présente décision à la disposition de la CENA une avance substantielle de fonds pour assurer le démarrage immédiat de ses activités ».[24]

24 Cour constitutionnelle, décision DCC 05-139 du 17 novembre 2005.

Le pouvoir accordé à l'Exécutif de fixer le règlement financier de la CENA constitue également une voie ouverte pour influencer le fonctionnement de la Commission. Le Gouvernement peut également instrumentaliser les procédures prescrites pour les dépenses et les mécanismes de contrôle dans le but de ralentir la gestion du processus et finalement influencer la qualité des résultats. Lors de la gestion de la présidentielle de 2006, par exemple, le Gouvernement a réagi à la décision de la Cour Constitutionnelle qui lui enjoignait de mettre les ressources financières à la disposition de la CENA en révisant à la baisse le traitement des membres de la CENA.[25] Il a fallu une autre décision judiciaire pour déclarer que le Gouvernement a violé la Constitution pour n'avoir pas consulté les membres de la CENA avant la fixation de leurs primes et indemnités.[26]

Lors de la gestion des élections locales et communales de 2008, le Gouvernement a mis une pression sur la CENA pour exiger le respect des procédures légales pour la passation des marchés relatifs aux élections. A coup de communiqués dans les médias, le Gouvernement rappelait à tous les prestataires de service qu'ils ne seraient pas remboursés par l'Etat si les procédures n'étaient par respectées. Même si plus de rigueur dans les procédures financières n'est en principe jamais de trop, cette exigence devient un problème pour la qualité de la gestion des élections lorsque le délai réel d'organisation des élections ne laisse pas le temps nécessaire pour le respect des procédures des marchés publics comme c'est souvent le cas au Bénin.

E. Contentieux électoral au Bénin

Au Bénin, le contentieux à toutes les étapes du processus électoral est tranché par la Cour Constitutionnelle pour les élections législatives et présidentielles et par la Cour Suprême pour les élections locales et communales.[27] En effet, contrairement à beaucoup de pays francophones, la différence n'est pas faite au Bénin entre la gestion du contentieux relatif, par exemple, à la liste électorale et celui qui porte sur les résultats des élections. Cette particularité béninoise tire sa source de la Constitution qui, en son article 117 dispose que la Cour Constitutionnelle :

- Veille à la régularité de l'élection du Président de la République ;
- Examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin ;
- Statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives ;
- Statue souverainement sur la validité de l'élection des députés.

La loi électorale actuellement en vigueur stipule en plus en son article 106 que « tout le contentieux électoral relatif aux élections présidentielles ou législatives est soumis à

25 Décret no. 2005-718 du 23 novembre 2006.

26 Cour Constitutionnelle, décision DCC 05-144 du 29 nombre 2005.

27 Cette section s'inspire essentiellement du contenu de l'étude conduite par M. Gilles Badet, *Bénin : Démocratie et participation au processus politique : une évolution de 20 ans de Renouveau démocratique*, AfriMAP-OSIWA, 2010, pp.116–119.

la Cour Constitutionnelle ... [et que] tout le contentieux électoral en ce qui concerne les élections locales relève de la compétence de la Cour Suprême ». La procédure devant la Cour Constitutionnelle en ce qui concerne le contentieux relatif aux élections présidentielles ou aux élections législatives est la suivante :[28]

- La Cour constitutionnelle est saisie par une requête écrite adressée au Secrétariat général de la Cour, au maire, au préfet ou au ministre chargé de l'intérieur.
- Le maire, le préfet ou le ministre chargé de l'intérieur saisi, avise par télégramme ou tous autres moyens de communication appropriés, le Secrétariat général de la Cour et assure sans délai la transmission de la requête dont il a été saisi

En ce qui concerne les élections locales et communales :[29]

- La Cour Suprême est saisie par une requête écrite adressée au greffe de la Cour, au greffe du tribunal de la première instance territorialement compétent, au chef d'arrondissement, au maire, au préfet ou au ministre chargé de l'intérieur.
- Le greffe du tribunal de première instance territorialement compétent, le chef d'arrondissement, le maire, le préfet ou le ministre de l'intérieur saisi, avise par télégramme ou tous autres moyens de communication appropriés, le greffe de la Cour et assure sans délai la transmission de la requête dont il a été saisi.

Si la Cour constitutionnelle ou la Cour suprême estime le recours fondé, elle peut par décision ou arrêt motivé, soit annuler l'élection contestée, soit réformer le procès-verbal des résultats et proclamer le candidat régulièrement élu. En cas d'annulation de l'élection du Président de la République, il est procédé à un nouveau tour de scrutin dans les 15 jours qui suivent la décision.[30]

Le cadre légal est assez clair par rapport aux procédures à suivre pour le règlement des conflits liés au processus électoral. Ces procédures sont généralement suivies et les décisions des différentes juridictions impliquées dans le règlement du contentieux électoral sont généralement respectées par tous les acteurs. Cependant, les procédures ne sont pas suffisamment rapides, surtout lorsqu'il s'agit des élections locales et communales, de sorte que des disputes ne sont tranchées qu'à la fin du mandat de l'un des deux plaignants.

Le cas s'est produit lors de la première mandature des conseillers communaux élus en 2003 où des élections n'ont été déclarées invalides que vers la fin du mandat. La situation est un peu plus grave avec la deuxième mandature des élus locaux et communaux. En effet, depuis la fin des élections en mai 2008, des reprises, décidées après décision

28 Art. 99 de la loi no. 2010-33 du 3 janvier 2011.
29 Art. 101, Idem.
30 Arts 104–105, Idem.

d'invalidation par la Cour Suprême, ont continué à être organisées jusqu'en 2010, c'est-à-dire deux ans après la tenue des élections.[31]

Le système actuel de l'organisation du contentieux des résultats des élections présidentielles créé une situation de confusion des compétences de la Cour constitutionnelle. En effet, selon le cadre légal actuel, la Cour proclame les résultats provisoires des élections présidentielles et ensuite traite les réclamations avant la proclamation des résultats définitifs. La Cour se retrouve ainsi dans une position où elle pourrait être amenée à se prononcer sur ses propres jugements. Il faut noter que cette situation incongrue est due au fait qu'au moment où les textes ont été rédigés, le Bénin n'avait pas encore recours à la CENA.

F. Evaluation critique de la performance de la CENA

Forces et faiblesses de la CENA dans la gestion du processus électoral

Depuis 1995, la CENA a organisé 11 élections dont cinq législatives, quatre présidentielles et deux locales. Ces élections étaient organisées dans le délai constitutionnel et de manière pacifique sans contestations majeures des résultats et ont sans doute contribué à améliorer l'image du Bénin qui, dans la sous-région ouest-africaine et même au-delà, se présente comme l'une des nouvelles démocraties en voie de consolidation. La gestion des élections par la CENA a néanmoins montré de manière progressive mais continue et croissante des signes assez sérieux de faiblesses et d'insuffisances. Ces faiblesses et insuffisances ont affecté tous les aspects majeurs de la gestion du processus électoral à savoir l'organisation et le fonctionnement de la CENA, la compétence de ses membres, la crédibilité de la gestion du processus électoral et des résultats qui en découlent.

Faible capacité d'organisation

De nombreuses faiblesses d'organisation affectent le fonctionnement de la CENA et expliquent ses contre-performances. Après leur nomination et leur installation officielle par la Cour Constitutionnelle, les membres de la Commission mettent en place les organes de gouvernance de cette dernière, à savoir le Bureau et les comités techniques. Depuis quelques années, cet exercice (surtout la formation du Bureau de la CENA) donne lieu souvent à des disputes entre les membres de la Commission dont la résolution prend plusieurs jours alors que cette dernière est installée déjà avec beaucoup de retard.

Les disputes naissent généralement des désaccords entre les membres de la Commission autour du positionnement des opinions politiques représentées au sein de la CENA et/ou du partage des rôles entre elles dans le fonctionnement au quotidien de la Commission – comme dans le cas cité ci-dessus lorsque neuf membres de la Commission ont démissionné en 2001. Les disputes ont également eu lieu lors de la

31 Intervention d'une représentante de la Cour Suprême à la cérémonie de lancement du rapport AfriMAP sur la démocratie et la participation politique au Bénin, Cotonou, mars 2010.

présidentielle de 2006, autour de la configuration politique du Bureau de la Commission électorale qui devrait refléter celle de la Commission elle-même. Les groupes politiques représentés au sein de la CENA, alors que la Commission est déjà installée en retard par rapport au délai légal, ont alors passé plusieurs jours, voire des semaines pour s'entendre sur le mode de répartition des postes en son sein. D'après le rapport de la Commission de Juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin,[32] « loin d'être un organe technique de gestion du processus électoral, la CENA est devenue un instrument au service des intérêts partisans. Au lieu de désigner les membres qui la composent selon les critères fixés par la loi, à savoir, probité, compétence, impartialité et patriotisme, certains partis politiques y envoient des militants pour les représenter et défendre leurs intérêts ».[33]

Dans la quasi-totalité des cas, les membres de la Commission électorale ne réussissent pas à résoudre les désaccords qui naissent au sein de la CENA pendant la gestion des processus électoraux et dont certains sont évoqués ci-dessus. Très souvent, ils sont obligés de se tourner vers le Juge du contentieux électoral pour les départager, voire leur indiquer la voie à suivre. C'est ainsi que depuis une dizaine d'années, il n'y a pratiquement pas eu d'élection où la Cour Constitutionnelle ou la Cour Suprême n'est intervenu pour aider à trancher une question liée à l'organisation et/ou au fonctionnement de la CENA. Lors des présidentielles de 2001 et de 2006 ou des élections législatives de 2003 et 2007, par exemple, la Cour Constitutionnelle a du intervenir pour départager les disputes entre les membres de la Commission autour de la distribution des postes en son sein ou à propos des difficultés liées à son fonctionnement.[34]

La gestion des élections législatives de 2007 offre quelques exemples d'intervention de la Cour Constitutionnelle dans le règlement de désaccords entre les membres de la CENA. Le 20 février 2007, un membre de la CENA forme un recours devant la Cour Constitutionnelle contre le président de la CENA au motif que ce dernier aurait lancé l'opération de recensement électoral alors que les dispositions pratiques nécessaires à l'opération n'étaient pas encore complètement en place. L'autre exemple, porte sur le recours en inconstitutionnalité formé le 21 mars 2007 par le Président de la CENA contre sa destitution votée par une partie de ses pairs lors des séances de la CENA des 19 et 20 mars 2007.[35]

La préparation des agents électoraux est traditionnellement défaillante. En effet, les formations des différents agents – membres de la CENA et ses démembrements, les

32 Cette Commission a été créé par décret no. 2007-171 du 18 avril 2007 par le Président de la République. Elle avait pour mission d'évaluer le système électoral en République du Bénin et de proposer des solutions pour l'améliorer.

33 Maurice Glele Ahanhanzo (Président), Théodore Holo (Rapporteur) et autres, *Rapport de la commission de juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin*, Cotonou, 27 avril 2007.

34 Gilles Badet, *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop? Bilan et perspectives jurisprudentiels et organiques*, communication au colloque sur le constitutionnalisme en Afrique de l'Ouest, organisé par OSIWA, Dakar, novembre 2007 (copie disponible auprès des auteurs).

35 Une liste exhaustive des décisions de la Cour rendues à l'occasion des élections de 2007 est disponible à l'adresse : http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/courconsbj.html.

agents recenseurs et les membres de bureau de vote – sont généralement mal organisées et dans des délais insuffisants.

Mauvaise tenue des listes électorales

Il est également reproché à la CENA de mal gérer le processus d'établissement de la liste électorale pendant la phase pré-électorale. En effet, il est admis de tous – acteurs politiques, organisations de la société civile et citoyens ordinaires – que les listes électorales, telles que confectionnées au Bénin depuis le début de l'expérience de démocratisation, sont manipulées. Selon de nombreux témoignages, le mode d'inscription sur les listes électorales offre une multitude de possibilités de fraude que les acteurs politiques, parfois avec la complicité des membres de la CENA, ne se privent pas d'exploiter à fond.[36] Pire, les mécanismes prévus pour réduire une partie tout au moins des manipulations (par exemple l'affichage des listes dans les quartiers de villes ou villages pendant quelques jours) ne sont plus mis en œuvre depuis quelques années.[37]

Avant le cycle électoral de 2011, le Bénin a pratiqué une tenue manuelle des listes électorales qui étaient directement établies par des agents recenseurs et qui devenaient caduques après un délai de six mois de leur établissement. Depuis 2001, année où la CENA a disposé d'à peine 40 jours pour la gestion d'une élection présidentielle, la Commission électorale dispose rarement du temps nécessaire pour faire le recensement des électeurs et donner le temps de son apurement. Au delà de la question du temps, il y a que quasiment toutes les CENA depuis 2001 connaissent une fronde (grève) d'une partie des agents recenseurs qui retarde la constitution de la liste électorale et donc la mise en œuvre des mécanismes légaux de son apurement.

La tenue manuelle des listes électorales s'est poursuivie jusque récemment malgré que depuis 2001, le législateur béninois a prescrit que désormais « la liste électorale est permanente et informatisée (LEPI) ».[38] Bien que cette disposition soit reprise dans toutes les lois électorales depuis 2001, la LEPI n'a finalement pu être établie que la veille des échéances électorales de 2011 sur fond de désaccords entre camps politiques adverses sur la procédure de sa confection et de polémiques sur sa fiabilité. Les partis d'opposition attribuent en partie aux insuffisances objectives de la LEPI la très large victoire du Président Boni Yayi passé au 1er tour à la présidentielle de mars 2011. Au delà des désaccords entre les politiciens, la majorité des acteurs du processus électoral s'accordent sur la nécessité d'améliorer la LEPI.

Education civique

Les performances de la CENA en matière d'éducation civique électorale sont également très maigres. Malgré l'existence formelle au sein de la CENA d'un comité technique

36 Interventions d'anciens membres de la CENA lors des réunions des groupes de discussion organisées en vue de ce rapport.

37 Idem.

38 Art. 11, loi no. 2000-18 du 3 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

spécialement chargé de la communication, aucun des comités techniques n'est spécifiquement dédié à la sensibilisation des citoyens et par conséquent la Commission contribue très peu à l'information des citoyens sur les élections. Cette tâche revient généralement aux organisations de la société civile qui recherchent leurs moyens propres pour la mener. La CENA n'informe pas non plus par rapport à sa gestion du processus électoral.

Conduite des élections

La phase électorale, c'est-à-dire le jour du scrutin, est probablement celle pour laquelle la CENA a enregistré le plus de succès. A l'exception de quelques rares cas d'insuffisance de matériel et de retard dans le démarrage des élections par endroit, les opérations se déroulent généralement bien le jour du scrutin. Ceci constitue une véritable prouesse étant donné les conditions non favorables (délai trop court, insuffisance de moyens, perturbation politicienne, etc.) dans lesquelles ont opéré toutes les CENA jusque-là.

Un seul point pose de sérieux problèmes ce jour-là : il s'agit des actes de mauvaise conduite, de vandalisme et de fraude. La Commission électorale n'a à ce jour jamais réussi à mieux contrôler les violations de la législation électorale. Alors que selon les lois en vigueur la CENA « ... a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote ».[39] C'est ainsi que le jour du vote, à plusieurs endroits à travers le pays, sont observés des actes d'achats de cartes d'électeurs, de campagne sur les lieux de vote, de mauvaise conduite, d'achat de conscience etc. Les cas sont rares où la CENA a pu contribuer à l'appréhension et au jugement des acteurs de pareils écarts de conduite.

Plusieurs problèmes caractérisent la gestion que fait la CENA de la période postélectorale. En premier lieu, l'opération de centralisation des documents électoraux est généralement lente prenant plusieurs jours. Cette lenteur donne lieu à des supputations en ce qui concerne des manipulations éventuelles qui se feraient entre le départ desdits documents des bureaux de vote à la fermeture de ces derniers et leur arrivée au siège de la CENA à Cotonou. De telles suspicions semblent confirmées par les disparités qui s'observent parfois entre les contenus des enveloppes (contenant les documents électoraux) envoyées aux différentes institutions impliquées dans le comptage des votes. C'est ainsi qu'il est déjà arrivé que l'écart entre les différentes statistiques atteignent plusieurs centaines de milliers de voix. Par exemple, pendant la présidentielle de 2001 une différence de plus de 200 000 électeurs est apparue entre le nombre d'inscrits dans les documents de la Cour Constitutionnelle et celui dans les documents de la CENA. La Cour Constitutionnelle est arrivée à un nombre en faisant « la somme des nombres écrits devant la mention « nombre d'inscrits » sur les documents électoraux[40] remplis par les membres des bureaux de vote et qui sont homologués par la Cour Constitutionnelle ».[41] La Commission électorale s'est basée sur la loi électorale qui définit par

39 Art. 45, loi no. 2007-25 portant règles générales pour les élections en République du Bénin du 15 novembre 2007.

40 Procès-verbaux et feuilles de dépouillement.

41 Cour constitutionnelle, décision EL-P 01-049 du 16 mars 2001.

nombre d'inscrits « le nombre total de personnes inscrites dans les bureaux de recensement pendant le recensement électoral ».[42]

Bien qu'il soit possible, voire probable qu'il y ait une différence objective entre ces deux nombres, l'écart observé en 2001, de plus de 200 000 électeurs, incite à penser qu'il peut y avoir une part de manipulation des documents électoraux pendant leur acheminement des lieux de vote vers la CENA à Cotonou. Cela pose le problème de la capacité de la Commission électorale à assurer l'intégrité du processus de transmission des résultats des bureaux de vote vers les institutions compétentes à Cotonou.

Relatifs succès politiques

Ces faiblesses sont néanmoins largement compensées par de nombreux cas de succès de la CENA. Le traitement équitable des partis politiques et des candidats pendant la période électorale constitue indéniablement un aspect positif à l'actif de toutes les CENA depuis 1995. Ce traitement égal se manifeste aussi bien dans la détermination des positions sur le bulletin unique que dans l'accès équitable aux médias de service public. Il n'y a jamais eu de plaintes majeures de favoritisme depuis que la CENA gère les élections au Bénin. Il en est de même lorsqu'il est question de l'association des partis politiques et/ou des candidats à la gestion des élections telle que prévue par la loi. Les rares fois où il y a eu des contestations, des solutions y ont été promptement apportées en général à la satisfaction des contestataires.

Un autre cas de succès de la CENA est relatif à la gestion d'élections pacifiques, c'est-à-dire sans grandes contestations. En effet, malgré les insuffisances évoquées ci-dessus, les compétiteurs, partis politiques et candidats, aux élections organisées au Bénin à ce jour ont en général accepté les résultats des urnes. Les élections locales et communales de 2008 et la présidentielle de 2011 constituent des exceptions. La gestion judiciaire du contentieux électoral pour les élections locales de 2008 a duré plus de deux ans, tandis que pour l'élection présidentielle de mars 2011, et pour la première fois dans l'histoire politique récente du Bénin, les résultats définitifs proclamés par la Cour Constitutionnelle ont été contestés par un candidat et ses partisans qui ont organisé des manifestations publiques. En effet, malgré les délais très courts dont ont disposé les différentes Commissions électorales depuis 1995 pour l'organisation des élections (parfois moins de 45 jours pour établir la liste électorale et faire voter les citoyens), l'on n'a jamais connu le dépassement des délais constitutionnels de passation de charge, surtout au niveau de la présidence de la République.

Ce bilan relativement positif de la CENA peut être expliqué par le cadre légal de gestion des élections au Bénin qui associe les acteurs politiques à la gestion des tâches essentielles du processus électoral. En dépit des désavantages certains d'un tel système sur l'indépendance de la CENA, tels que déjà noté, l'implication des acteurs politiques à la gestion des élections a énormément contribué à réduire les risques de contestation des résultats des élections. En effet non seulement la Commission électorale est

42 Idem.

quasiment composée de membres désignés par les partis politiques, mais les agents électoraux – agents recenseurs et membres de bureaux de vote – sont également des représentants de partis politiques.

Il faut également mentionner la crainte, voire la hantise des béninois de façon générale de déboucher sur un blocage du fonctionnement du cadre institutionnel en place. En effet, l'une des leçons retenues par le peuple béninois de son histoire politique surtout la période entre 1960 et 1972 est que le blocage du fonctionnement des institutions engendre l'intervention des militaires sur la scène politique à travers les coups d'états. Cette peur incite la plupart des acteurs politiques impliqués dans le processus électoral à savoir s'arrêter quels que soient ses intérêts et préoccupations personnels pour permettre la poursuite de l'expérience de démocratisation.

Le succès de la CENA tient aussi au fait que de façon générale, chacune des institutions du processus électoral s'efforce de jouer convenablement sa partition pour la réussite des élections. En effet, aussi bien la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, les départements ministériels que les Forces de Sécurité publique, chaque catégorie d'acteurs a jusque-là essayer d'apporter sa contribution à la réussite des élections. Malgré l'imperfection du cadre légal, le manque de coordination pertinente entre toutes ces catégories d'acteurs, le souci de chacun de bien jouer son rôle à beaucoup contribué aux succès de la gestion des élections au Bénin du Renouveau démocratique.

La veille citoyenne, l'activisme de la société civile béninoise et son engagement pour la consolidation de la démocratie constituent un dernier facteur majeur évoqué par les participants aux focus groups. Il est, en effet, arrivé déjà plusieurs fois où, la détermination de la société civile a substantiellement contribué au respect des délais constitutionnels dans la gestion de processus électoraux. Ceci a été particulièrement le cas, les deux fois où l'Exécutif a tenté d'abuser du fait qu'il détient le cordon de la bourse pour influencer la qualité de la gestion des élections.

Débat sur le modèle de la CENA

Les insuffisances et faiblesses ci-dessus évoquées, dont l'ampleur et la gravité n'ont pas cessé de s'accroître au fil du temps, expliquent fondamentalement que de plus en plus de personnes demandent un changement de modèle en ce qui concerne l'OGE au Bénin et souhaitent le retour au modèle gouvernemental, c'est-à-dire à la gestion des élections par le Gouvernement à travers le Ministère de l'Intérieur.[43] Les tenants de cette proposition reposent leurs préférences sur deux arguments majeurs. Le premier argument consiste à dire que, dans un environnement normal, c'est-à-dire dans un pays où les institutions fonctionnent comme il se doit, la gestion des élections est confiée à l'Administration publique. Par conséquent, le recours à une CENA ne peut, au mieux, qu'être considéré comme un expédient et que la solution

43 C'est le cas de Alao Sadikou Ayo, Président du Groupe d'Etude et de Recherche sur la Démocratique et le Développement Economique et Social (Gerddes-Afrique).

pérenne devrait venir de l'appui à l'Administration publique pour qu'elle puisse gérer convenablement les processus électoraux. La deuxième raison souvent avancée par les défenseurs de l'idée du retour au modèle gouvernemental est d'ordre purement financier. Ils considèrent que le fait de recourir à la CENA pour la gestion des élections au Bénin contribue à l'augmentation des coûts de ces dernières. Ceci parce que l'utilisation de la CENA exige la création d'une administration et par conséquent des frais de fonctionnement supplémentaires et entraîne des gaspillages des ressources liées au fait que les partis politiques qui y sont représentés cherchent à en tirer des profits pécuniaires à travers la gestion dispendieuse des fonds mis à disposition pour la gestion du processus électoral. Le retour au modèle gouvernemental devrait aider à la réduction du coût des élections au Bénin.[44]

Pour la grande majorité des acteurs politiques au Bénin, y compris les leaders de partis, les parlementaires et les membres du Gouvernement, les arguments développés ci-dessus nécessitent d'être nuancés et les problèmes réels qui en découlent de l'utilisation de la CENA peuvent être réglés sans nécessairement revenir au model gouvernemental de gestion des élections. En effet, par rapport au premier argument, l'Administration publique est encore loin de posséder les valeurs fondamentales pour inspirer confiance à tous les acteurs en ce qui concerne la gestion des élections. Quant au deuxième argument, celui relatif à l'évolution du coût des élections, qui est probablement vrai comme le montre la figure n°3 ci-dessus, il est possible d'y trouver des solutions dans le cadre de la gestion des élections par la CENA.[45]

Perceptions du public

En dépit de ses faiblesses, la CENA a traditionnellement joui d'une solide confiance populaire. Selon la quasi-totalité des participants aux différents focus groups organisés, le modèle actuel de l'Organe de gestion des élections, c'est-à-dire le recours à une Commission électorale nationale autonome doit être maintenu. Les conditions qui ont été à l'origine de ce choix – c'est-à-dire entre autres la perte de la neutralité de l'Administration, le manque de confiance entre les acteurs politiques – n'ayant pas changé, il leur paraît important de maintenir la forme actuelle de la CENA.

De l'avis des participants, la Commission électorale a, de son avènement à ce jour, montré beaucoup de mérite dans la gestion des élections au Bénin. Ce jugement favorable se justifie par le fait que malgré les conditions difficiles de gestion des élections, notamment les délais très limités pour l'organisation des élections et un financement limité, la Commission a réussi à conduire les processus électoraux à leurs termes sans trop de contestations. Les participants apprécient également la qualité des élections au Bénin relativement à celle des processus électoraux mis en œuvre dans d'autres pays de la sous-région.

La qualité des élections au Bénin a néanmoins progressivement diminué dans le

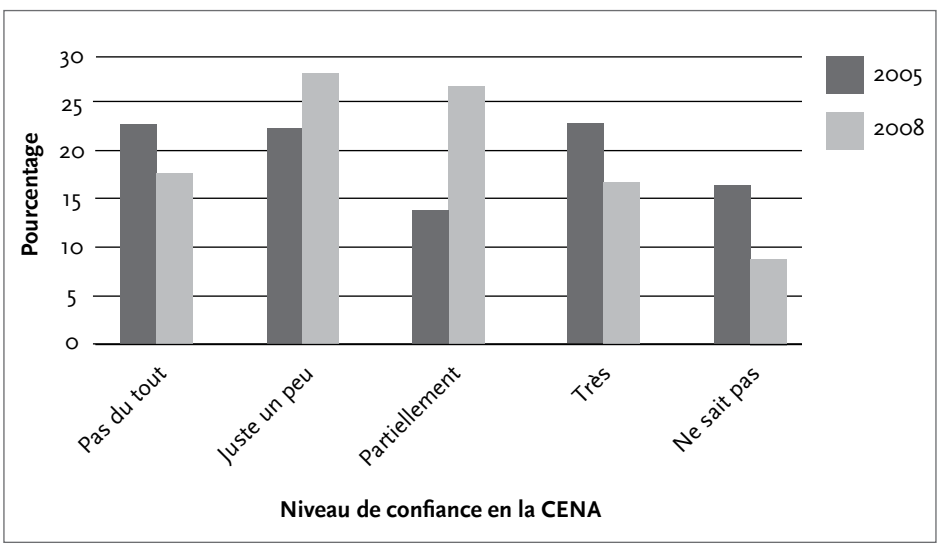
44 Cette position est défendue lors de débats à la télévision et à la radio mais également à travers des communiqués dans la presse écrite. Cette position est également défendue à des forums organisés dans la sous-région sur la gestion des élections.

45 Ce point est souligné dans le rapport général de quasiment chaque CENA.

temps depuis la première expérience de la CENA en 1995. En effet, depuis environ une dizaine d'années, les protestations mêmes si elles demeurent encore dans les limites du raisonnable n'ont pas cessé d'augmenter. La fraude et la suspicion vis-à-vis des résultats produits par la Commission n'ont jamais été aussi dénoncées qu'aujourd'hui. Les cas les plus criards ont été observés lors des deux dernières élections, c'est-à-dire les législatives de 2007 et les élections communales et locales de 2008, lorsque les acteurs politiques de premier plan – y compris le président de l'Assemblée nationale, des leaders de partis politiques et certains membres du gouvernement – ont dénoncé la fraude électorale et exprimé des suspicions vis-à-vis de la gestion par la CENA.[46] Le niveau de désorganisation a été tel que plusieurs résultats électoraux des communales et locales de 2008 ont du être annulés par la Cour suprême. Ces annulations ont provoqué des reprises en cascade de scrutins pendant deux ans, soit jusqu'au début de l'année 2010.

Ceci explique probablement le fait que, bien que maintenant leur soutien pour le modèle actuel de gestion par un organe indépendant, la Commission a, depuis quelques années, progressivement perdu la confiance de la quasi-totalité des acteurs du processus électoral au Bénin. Les disputes entre les acteurs politiques à l'approche de chaque échéance électorale pour le contrôle de la Commission témoignent largement du peu de confiance qu'ils lui accordent. En ce qui concerne les citoyens ordinaires, les données de Afro-baromètre (figure n°4 ci-dessous) révèlent qu'eux aussi font de moins en moins confiance à la Commission électorale.

Figure 4 : Niveau de confiance des béninois en la CENA



Source : Données Afro-baromètre round 4, mai 2009.

46 Opinion exprimée, par exemple dans le discours d'adieu du Président de l'Assemblée nationale sortant en avril 2007.

L'un des facteurs qui expliquent une telle érosion de la confiance en la CENA a trait aux questions que son degré d'autonomie soulève de plus en plus. En effet, au fur et à mesure que les CENA se suivent, les raisons s'accumulent pour réduire la confiance des citoyens en l'autonomie de la Commission. Aussi bien les comportements des membres de la CENA que ceux des acteurs politiques qui les choisissent portent à croire que chacun y va pour la défense des intérêts du groupe qu'il représente au sein de la Commission. Il est déjà arrivé de voir un président, un vice-président ou de simples membres de la CENA défendre publiquement les intérêts d'un camp politique.

Il y a lieu de citer également le déficit de compétence généralement observé chez les animateurs de la CENA. Dans la sélection des membres de la CENA et de ses démembrements les acteurs politiques ont rarement le souci de la continuité et/ou de la compétence. Il arrive, en effet, que tous les membres de la CENA soient renouvelés d'une Commission à une autre ou que les critères de compétences nécessaires pour appartenir la CENA ou à son équipe d'appui sont bafoués. Ceci est d'autant plus facile pour les acteurs politiques que la loi est quasiment large sur les critères de compétence pour appartenir à la Commission électorale.

La Commission électorale béninoise est également affaiblie par l'incapacité de tout le système à apprendre de l'expérience. Les rapports des élections, depuis 1995 que le Bénin a initié l'expérience de la CENA, les uns après les autres, reviennent pratiquement sur les mêmes insuffisances qui pour la plupart restent sans effets, sans être corrigées. Par conséquent la Commission électorale traîne des insuffisances depuis plus d'une décennie qui parfois s'aggravent avec le temps et réduisent la qualité de la gestion des élections au Bénin. Cette situation s'explique aussi bien par le caractère *ad hoc* de la CENA que par l'inexistence de liens entre la CENA et les autres institutions (notamment le Parlement) permettant l'intégration des recommandations des différentes CENA dans le cadre légal national.

La mauvaise gestion et la mauvaise conservation du matériel électoral n'est qu'une des conséquences de cette incapacité à apprendre de l'expérience. La Commission électorale peine à résoudre de façon idoine la question de la gestion du matériel électoral entre deux élections, qu'il s'agisse du matériel périssable – le matériel informatique, par exemple – ou du matériel durable – tel que les urnes et isoloirs. Ceci a pour conséquence majeure, l'accroissement du coût des élections parce qu'il faut, pour certains ingrédients électoraux, pratiquement tout reprendre à chaque élection par défaut de bonne conservation de l'existant.

Débat sur la réforme électorale

Depuis son élection en 2006, le président Boni Yayi a inscrit les questions relatives aux réformes électorale et constitutionnelle parmi les priorités de son gouvernement. En avril 2007, un environ après son accession au pouvoir, il a institué une « Commission de juristes indépendants » qu'il a chargée de proposer des pistes de réforme du

système électoral.[47] La commission de juristes indépendants a focalisé l'essentiel de ses réflexions sur la gouvernance électorale et surtout sur l'organe en charge de la gestion des élections, c'est-à-dire la CENA. Les membres de la Commission ont pu identifier les insuffisances majeures de la CENA et ont fait une série de recommandations pour une réforme du système de gestion électorale. Ils ont notamment suggéré l'instauration d'un système électoral mixte alliant le scrutin majoritaire avec le scrutin proportionnel en remplacement du système proportionnel de liste actuellement utilisé pour l'élection des parlementaires.

Le Président de la République a ensuite initié un processus de révision constitutionnelle en 2008. Il a créé à cet effet une Commission technique *ad hoc* pour la relecture de la Constitution du 11 décembre 1990 en vue de corriger les imperfections observées pendant près de deux décennies de pratique.[48] La Commission technique a déposé son rapport dont un extrait a déjà fait l'objet d'un projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin introduit au Parlement par le décret n°2009-548 du 03 novembre 2009.

Bien que ces deux initiatives de réformes aient été prises séparément, la chronologie de leur mise en œuvre a permis une sorte de synergie entre les résultats des deux. En effet, l'essentiel des propositions d'amendements faits par la commission chargée de la relecture de la Constitution sur la gouvernance électorale au Bénin se sont fortement inspirés des recommandations de la Commission des juristes indépendants qui a évalué le système électoral. Dans tous les cas, les rapports de ces deux commissions ont déclenché un débat national sur la nécessité de réformer le cadre juridique et institutionnel des élections au Bénin. Parmi les points qui font l'objet du débat figurent la composition de la CENA, les trop fréquentes révisions de la législation électorale et la place et le rôle que devraient jouer les organisations de la société civile dans la gestion du processus électoral. Les questions liées à la réforme des partis politiques et du système électoral sont également débattues.

Composition de la CENA

Sur la base des difficultés rencontrées depuis quelques années pour l'organisation et le fonctionnement de la CENA, les acteurs du processus électoral, particulièrement les acteurs politiques, suggèrent des amendements qui tournent autour de deux principaux points. Il y a, premièrement, les problèmes qui proviennent du fait que, conformément à la loi, les représentants du Parlement à la CENA sont désignés proportionnellement aux poids des groupes politiques au sein de l'Assemblée. Ceci occasionne un déséquilibre automatique au sein de la CENA à chaque fois qu'un camp politique jouit d'une majorité relativement large au sein du Parlement. Le deuxième point est relatif au déficit de compétence des membres de la Commission. Il faut noter à ce niveau qu'à ce jour, aucune preuve de compétence n'était exigée pour le choix des membres de la CENA.

47 Décret no. 2007-171 du 18 avril 2007.
48 Décret no. 2008-525 du 13 février 2008 et modifié par décret no. 2008-597 du 22 octobre 2008.

Parmi les solutions actuellement avancées figure la proposition d'adopter un mode de désignation des membres de la CENA qui garantit l'équilibre des forces politiques entre opposition et majorité au sein de la Commission, quels que soient les poids respectifs de chacun de ces groupes politiques. La deuxième catégorie de propositions suggère ce qui est appelé au Bénin la professionnalisation de la CENA. En réalité, une sorte de « technicisation » du modèle multipartiste choisi par le Bénin. C'est ainsi que le groupe d'experts constitué par le Chef de l'Etat actuel pour réfléchir sur l'amélioration du système électoral a proposé que les représentants des partis politiques à la CENA soient choisis suivant des profiles techniques bien déterminés, ce qui contrasterait avec le modèle en cours depuis 1994 dans lequel aucun critère de compétence n'est utilisé pour la sélection des représentants des partis politiques au sein de la Commission au niveau national.

Il est important de noter à ce niveau que malgré les insuffisances du modèle actuel de l'organe de gestion des élections, les acteurs politiques au Bénin ne semblent pas prêts pour le remplacer par un autre. En effet, à quelques exceptions près, tous s'opposent au modèle gouvernemental. Dans le même temps, les acteurs politiques béninois résistent à l'adoption du « modèle des experts » ou du « modèle des juges » pour la simple raison qu'ils ne croient pas aux experts ou juges non partisans.[49] Au Bénin, l'idée dominante au jour d'aujourd'hui au sein des acteurs politiques, et même au-delà, est qu'il n'y a pas de personnes objectives et neutres dans le pays et par conséquents ils croient encore moins à l'impartialité d'experts ou de juges qui seraient chargés d'animer la Commission électorale.

Incertitude du cadre juridique de la gestion des élections

La gestion des élections au Bénin est également caractérisée par une instabilité juridique en ce qui concerne le cadre légal électoral. Au Bénin, contrairement à d'autres pays de la sous-région, il n'existe pas de code électoral inscrit dans la durée. Les élections sont réglementées par une série de lois dont une loi portant règles générales pour les élections et des lois portant règles particulières pour chacune des élections présidentielles, législatives et communales et locales organisées dans le pays. Ces textes sont régulièrement modifiés à la veille de chaque échéance électorale, si bien que le cadre juridique des élections a déjà été modifié une bonne vingtaine de fois depuis les premières élections du Renouveau démocratique de 1991. En conséquence, la plupart des acteurs impliqués dans le processus électoral n'ont pas une bonne maîtrise des textes qui régissent les élections au Bénin.

Il est dès lors fortement suggéré au parlement d'adopter un code électoral qui réunit toutes lois relatives aux élections au Bénin et qui tienne compte des recommandations de la Commission des juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin.

49 Opinions exprimées lors des focus groupes organisés à Cotonou et Parakou dans le cadre de la présente étude.

Place et rôles des OSC

Depuis 2005, un groupe d'OSC se sont constituées en réseau sous l'appellation Front des Organisations de la Société Civile Elections (FORS). Initiative citoyenne la plus structurée, avec plus de 150 OSC et associations, le FORS se constitue à l'approche des élections et contribue à la gestion du processus électoral.[50] C'est ainsi qu'il y a déjà eu FORS Présidentielles 2006, FORS LEPI pour le plaidoyer sur une Liste électorale permanente informatisée (LEPI) et plus récemment FORS Elections 2011. Le 21 juin 2010, FORS Elections 2011 a innové en mettant sur pied pour la première fois au Bénin une Commission électorale citoyenne alternative (Céca). L'objectif principal de la Céca, selon les leaders de FORS Elections 2011 est de procéder à la surveillance de la gestion du processus électoral de 2011.

En dépit de la contribution importante de FORS, la place et les rôles qui doivent revenir aux organisations de la société civile (OSC) constituent aussi un sujet des débats en cours au Bénin sur la gestion du processus électoral. Jusqu'à présent, il est normalement attendu de la par des OSC de jouer deux rôles dans le processus électoral à savoir envoyer des représentants à la CENA et dans ses démembrements et contribuer à la sensibilisation des citoyens et à la surveillance de la gestion des élections.

Si par rapport au 2e rôle – c'est-à-dire la sensibilisation des citoyens et le suivi de la gestion faite du processus électoral – l'unanimité demeure entre les différents acteurs du processus électoral, des questions sont soulevées quant à au 1e rôle, c'est-à-dire la représentation au niveau de la Commission électorale. Les interrogations naissent par rapport à ce premier rôle ordinairement attribué à la société civile essentiellement pour deux raisons : premièrement, la représentation des OSC au sein de la CENA et de ses démembrements est insignifiante. En effet, il y a un seul représentant de la société au niveau de la CENA qui compte 11 membres et au niveau de chacun de ses démembrements. Toute la question est de savoir à quoi sert le représentant de la SC dans un tel contexte.

La deuxième raison tient de ce que depuis quelques années, la désignation des représentants des OSC à la CENA créé des dissensions en leur sein. Le fait que la législation électorale ne soit pas assez spécifique sur la question – par exemple en associant les acteurs des OSC intervenant dans des domaines liés aux élections et non ceux de toutes les OSC comme c'est le cas actuellement – augmente les difficultés. Ces dernières années, les représentants des OSC à la CENA ont été choisis suite à des décisions de justice pour départager les groupes en désaccord.

Certains au sein de la société civile suggèrent donc le retrait pur et simple des OSC de la CENA et de ses démembrements afin de se consacrer uniquement et complètement au suivi de la gestion faite du processus électoral.[51] D'autres, par contre, souhaitent le maintien du statu quo et une amélioration des procédures de désignation des

50 *Matinal,* 22 juin 2010, qui rend compte de la cérémonie d'installation de la Céca.

51 Par exemple, dans un communiqué publié dans la presse écrite en juillet 2010, FORS suggère le retrait des OSC de la CENA et affirme ne plus être intéressé par une participation à la CENA à l'avenir.

représentants de la société civile afin d'éviter les recours au Juge du contentieux électoral. Cette dernière position est celle adoptée, par exemple, par les acteurs du Cadre de concertation de la Société civile, un regroupement d'organisations de la société civile. Les acteurs politiques eux-aussi (tous bords politiques confondus), souhaitent le maintien des représentants de la société civile dans les structures de gestion des élections.

Réforme du cadre institutionnel des partis politiques et de leur financement

Le débat sur la réforme du système des partis politiques est né au Bénin après que, cinq ans à peine après la libéralisation politique le nombre de partis politiques a amorcé une augmentation exponentielle pour atteindre plus de 150 formations politiques en fin 2010 pour une population d'environ 8 millions d'habitants. Malgré ce nombre, les partis politiques béninois n'ont ni de positions idéologiques ni de programmes politiques digne de ce nom. Leur mode de gestion interne pose également de nombreux problèmes. En effet, les partis politiques au Bénin sont considérés comme des propriétés privées de leurs fondateurs et leurs principaux bailleurs de fonds et ils sont organisés et fonctionnent comme tels. Par conséquent, la question du financement des partis politiques est également demeurée depuis plusieurs années une préoccupation majeure.

Une des questions discutées actuellement est relative à la recherche de voies et moyens pour ramener le nombre des partis politiques à un niveau raisonnable et pour améliorer le contenu programmatique et idéologique de leurs positions. Le durcissement des conditions de création et de maintien des partis politiques à travers la Charte des partis politiques adoptée en 2001[52] ne semblent pas produire d'effets, puisque le nombre des partis est encore plus élevé aujourd'hui qu'au début des années 2000. Une autre préoccupation est relative au financement des partis politiques. Les réflexions à ce niveau vont dans le sens de la recherche des mécanismes pertinents de financement public des partis politiques de manière à augmenter le contrôle de leur fonctionnement interne et à réduire la gestion personnelle des partis par ceux qui les financent.

Les initiatives sont actuellement en cours à plusieurs niveaux pour la recherche d'approches de solutions à travers l'amélioration du cadre légal des partis politiques. Des réflexions sont en effet en cours sur la Charte des partis politiques et sur le Statut de l'Opposition[53] pour améliorer la contribution des partis politiques au processus de consolidation de la jeune démocratie béninoise.

Les réflexions sur les différents textes évoqués ci-dessus sont menées aussi bien au niveau du Gouvernement qu'à celui de l'Assemblée nationale. Au niveau du Gouvernement, c'est le Ministère chargé des relations avec les institutions qui initie des actions de réflexion dans le sens de l'amélioration du paysage partisan béninois. A l'Assemblée nationale, c'est la Cellule d'Analyse des Politiques de développement de

52 Loi no. 2001-21 portant Charte des partis politiques (remplaçant Loi no. 90-023 du 13 août 1990).
53 Loi no. 2001-36 portant Statut de l'opposition.

l'Assemblée Nationale (CAPAN) qui, sur instructions des parlementaires, conduit des études dans le souci d'amender les textes en questions. Les deux institutions (MCRI et CAPAN) ont d'ailleurs organisé un atelier en juillet 2010 sur le thème « Cadre légal des partis politiques : états des lieux et perspectives » dans le souci d'amélioration de la législation en la matière.

Ces initiatives sont surtout soutenues par les membres des groupes politiques relativement grands sur la scène partisane nationale qui aujourd'hui se retrouvent tous dans la coalition de l'opposition appelée l'Union fait la Nation (UN). Ces acteurs politiques ont pour souci majeur, la réduction de l'hyper-fragmentation du paysage partisan national qui rend difficile la gestion des institutions de la République et la stabilité des coalitions politiques. Dans les textes électoraux actuellement à l'étude au Parlement, il est également mentionné la possibilité de fixer un seuil (dont le niveau n'est pas encore déterminé) de suffrage pour participer au partage des sièges aux élections législatives.

G. Recommandations

Dispositions constitutionnelles/légales

Statut de la Commission et de ses membres

- Changer le mode de désignation des membres de l'OGE afin de transformer le modèle pluripartiste actuel par le modèle d'experts. Alternativement, en cas de maintien du modèle multipartiste, adopter une représentation paritaire de la majorité et de l'opposition et un mécanisme de nomination assurant le plus large consensus, au lieu de la représentation proportionnelle qui a été pratiquée à ce jour ;
- Amender la législation électorale de manière à s'assurer que le mode de désignation des membres des démembrements de l'OGE et l'articulation des rapports entre la commission et ses démembrements sont tels que l'autorité et les relations de subordination nécessaires pour la bonne gestion des élections sont respectées ;
- Amender la législation électorale pour changer le caractère *ad hoc* de l'OGE et en faire une commission permanente ;
- Amender la législation électorale de manière à définir clairement la durée du mandat et les termes de service des membres de la CENA afin d'accroître leur indépendance vis-à-vis des acteurs politiques et du Gouvernement.

La procédure de mise à disposition des ressources pour la CENA

- Amender la législation nationale afin de soumettre le financement public des

élections à un régime qui réduit les risques d'instrumentalisation par le Gouvernement de son pouvoir d'argentier national. Plus concrètement :

- Accentuer le contrôle *a priori* (au moment de l'élaboration du budget) et *a posteriori* (après l'exécution du budget) en plus du contrôle concomitant actuellement appliqué ;
- Garantir une mise à disposition automatique des ressources définies dans le budget (pour la gestion d'une élection donnée) de la CE dès l'adoption du budget, et soustraire ainsi cette mise à disposition de la discrétion du ministère des finances.

Amélioration de la gestion du contentieux électoral

- Amender la loi de manière à ce que l'OGE proclame les résultats provisoires et la Cour Constitutionnelle les résultats définitifs pour les élections présidentielles et législatives ;
- Adopter un mécanisme spécial et adapté pour le règlement du contentieux électoral au lieu d'avoir recours à l'appareil judiciaire classique dont la lenteur et la lourdeur des procédures ne paraissent pas adaptées au règlement des litiges électoraux. La création d'un tribunal électoral pourrait répondre à cette nécessité.

Création de cadres institutionnels de collaboration entre l'OGE et des acteurs clés du processus électoral

- L'OGE devrait envisager la création des plateformes formelles ou informelles d'échanges avec les partis politiques ebvt les candidats, la société civile, les forces de sécurité et les représentants de certains départements ministériels, dans le but de créer et cultiver la confiance entre acteurs du processus électoral et d'échanger des informations nécessaire à une bonne gestion électorale.

Règlement du problème du personnel et des infrastructures de l'OGE

- L'OGE devrait améliorer les procédures de recrutement et de formation des agents électoraux afin de garantir le nombre suffisant, l'indépendance et la qualification du staff temporaire de l'OGE.

La question de la fraude électorale

- Rendre systématique l'évaluation de la gestion de chaque processus électoral et la prise en compte, dans la mesure du possible, des recommandations qui en découlent, en particulier en ce qui concerne les pratiques de nature à augmenter les chances de détection, de poursuite et de sanction de ceux qui violent les lois électorales.

3

Le Cap-Vert

Ismaila Madior Fall

A. Résumé

Le 5 juillet 1975 le Cap-Vert acquit son indépendance « totale et immédiate » vis-à-vis du Portugal. Le Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée et du Cap Vert (PAIGC) établit immédiatement un système politique unipartite. Le Cap-Vert vécut alors sous un régime d'inspiration socialiste jusqu'en 1990, avec le Parti africain pour l'indépendance du Cap-Vert (PAICV, né de la scission avec le PAIGC) pour unique parti. Le pays s'ouvrit ultérieurement au multipartisme en 1990.

La constitution du Cap-Vert approuvée pour la première fois en 1980 et substantiellement révisée en 1992 et 1999 définit les bases du régime politique. La réforme constitutionnelle de 1990 instaure un régime semi-présidentiel qui s'inspire du régime politique portugais, mais aussi de la Vème République française. Cette option constitutionnelle a été confirmée par la seconde révision de la Constitution de 1992, qui pose les fondements d'un Etat social et démocratique. Le régime combine un président de la République élu au suffrage universel direct et un Gouvernement dirigé par un Premier ministre aux pouvoirs importants et responsable devant le Parlement. En vertu du caractère semi-présidentiel du régime politique, le Cap Vert organise en même temps des élections présidentielles et des législatives à l'issue desquelles un Premier ministre est nommé, et détient une bonne part du pouvoir exécutif aux côtés du président de la République. La Constitution prévoit que le gouvernement est « l'organe qui définit, conduit et exécute la politique générale interne et externe du pays » et est responsable devant l'Assemblée nationale.

Le système électoral pratiqué favorise un bipartisme dominé par les partis PAICV

et MPD. Le Parti africain pour l'indépendance du Cap Vert (*Partido Africano da Independência de Cabo Verde,* PAICV), issu de la séparation en 1980 d'avec le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, dirigea seul le pays sous un système communiste à parti unique de l'indépendance jusqu'en 1990. Entre mars et septembre 1990, surgit le Mouvement pour la Démocratie ((*Movimento para Democracia,* MPD), qui réunit toutes les idées favorables au changement de régime, prônant le pluripartisme.

L'élection des députés de l'Assemblée nationale a lieu tous les cinq ans. Les élections législatives sont régies par le mode de scrutin proportionnel avec des listes des partis présentées au niveau des municipalités. Chaque municipalité doit avoir au moins deux sièges. Au fil des cycles électoraux, le Cap-Vert a routinisé l'alternance politique. En général, le régime démocratique du Cap Vert est stable. Les élections sont considérées comme libres et justes, une presse libre existe et la loi est généralement respectée par l'État.

Après la libéralisation politique du pays intervenue en 1991, le système électoral cap verdien s'est employé à se doter d'organes de gestion du processus électoral définis de manière consensuelle par les partis politiques. Le système électoral comporte, pour l'essentiel, deux organes qui s'occupent du processus électoral. Il s'agit d'une part du Ministère de l'administration intérieure à travers sa Direction générale de l'appui au processus électoral (DGAPE) qui s'occupe principalement de l'organisation des élections et d'autre part de la Commission nationale électorale (CNE) chargée d'assurer le suivi, la supervision et le contrôle des opérations électorales.

Le Cap-Vert compte parmi les pays africains qui enregistrent une satisfaction de la population par rapport au système politique en général et au système électoral en particulier. L'adhésion générale des Cap-Verdiens à l'idée et aux pratiques démocratiques est réelle. Cet attachement des Cap-Verdiens à la démocratie est remarquable à plusieurs niveaux : le choix du régime, la culture démocratique, les institutions, la reddition des comptes. Toutes choses qui permettent d'avoir une perception de la qualité de la démocratie et de la gouvernance au Cap-Vert.

Les résultats des élections sont généralement acceptés par toutes les parties, quoiqu'il y ait encore la persistance au sein des partis politiques d'une culture contentieuse caractérisée par des accusations mutuelles de corruption électorale, suivies parfois de recours pour contester les élections dans certaines localités. Cette culture et ces accusations ne donnent cependant presque jamais lieu à des crises étant donné le respect général des décisions des instances d'arbitrage de disputes électorales, telles que la Cour constitutionnelle. La plupart des membres des organes de gestion des élections font montre d'un comportement exemplaire qui force le respect et inspire la confiance des compétiteurs. Enfin, le processus électoral lui-même se déroule généralement dans une transparence garantie par des mécanismes pratiques tels que la participation des représentants des partis politiques aux délibérations de la CNE.

Le jeu électoral est cependant altéré par des pratiques qui rompent le principe de l'égalité des candidats. Au nombre de ces pratiques il faut mentionner l'utilisation

abusive des moyens de l'Etat en période de campagne ou le déséquilibre de l'accès aux médias en faveur du parti au pouvoir, surtout à la télévision nationale. Il serait important de procéder à une prohibition plus contraignante et à un contrôle plus effectif de ces pratiques. Des représentants des partis d'opposition et des organisations de la société civile considèrent que l'autonomie financière de la CNE doit être renforcée et que l'influence du gouvernement sur la mobilisation des ressources doit être diminuée.

B. Evolution constitutionnelle, partis politiques et histoire électorale

Contexte historique

Le Cap-Vert est un archipel situé à 500 km au large de la côte sénégalaise. Ancienne colonie portugaise, il est l'un des premiers pays de l'Afrique subsaharienne à être passé d'un système politique à parti unique à un système de démocratie pluraliste. Petit pays de l'Afrique de l'Ouest, le Cap-Vert, dont la capitale est Praia, a une superficie de 4.033 km² et une population de 470 000 habitants. La langue officielle du pays est le portugais, son taux d'alphabétisation est de 75% et sa population est essentiellement chrétienne avec 93% de catholiques et 7% de protestants. Le taux de chômage est relativement élevé et est estimé à 25% de la population active.[54]

L'histoire du Cap-Vert débute au XVème siècle, plus précisément au début des années 1460.[55] Les îles du Cap-Vert restèrent inhabitées jusqu'à l'arrivée des explorateurs portugais en 1456 et à la fondation de Ribeira Grande (Cidade Velha) en 1462 sur l'île de Santiago.[56] Très tôt l'archipel représente une conquête importante pour la couronne portugaise, car le rôle assigné par sa position géographique, le place dans le cadre de la stratégie expansionniste du Portugal. En effet, dans une époque de recherche de mondes nouveaux ou d'expansion outre-mer, le Cap-Vert représente un relais important pour les navigateurs, d'où sa grande valeur géostratégique.

Colonie portugaise jusqu'en 1975, l'évolution du Cap-Vert est marquée par deux périodes de prospérité, au XVII[e] siècle grâce au commerce des esclaves, puis à la fin du XIX[e] siècle qui vit l'ouverture des lignes transatlantiques. Néanmoins, les sécheresses chroniques dues à la déforestation provoquèrent des famines, accentuées par l'absence d'aide alimentaire.[57] À partir de 1956, les indépendantistes du Cap-Vert et de la Guinée-Bissau, autre possession portugaise en Afrique de l'ouest, s'allient pour former le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC). Amilcar Cabral,

54 La plupart des chiffres de ce paragraphe viennent des documents de la Banque mondiale et du PNUD et datent de 2003 et 2004.

55 *Découverte des Iles du Cap-Vert*, Paris, Ahn Praia, 1998.

56 Instituto de Investigaçao Cientifica Tropical (Portugal) e Direcçao Geral do Patrimonio Cultural (Cabo Verde), *Historia Geral de Cabo Verde Vol. 1,* Lisbonne, Coordination de Luis de Albuquerque et Maria Emilia Madeira Santos, Praia, 1991.

57 D. Bruno Ferreira, *Etude sur la Sécheresse dans l'île de Santiago (Cap-Vert)*. Ligne d'action de la géographie fisicale, Rel. no. 23, Centre d'Etudes Géographiques, Lisbonne, INIC, 1986, p.112.

de père capverdien et de mère guinéenne, porte-parole et père fondateur de la nation, lança en 1956 la thèse de l'unité de la Guinée Bissau et du Cap-Vert. Fondateur du parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, Cabral est un idéologue qui combat pour la libération des colonies portugaises. Il meurt en 1973, laissant un vide difficile à combler au sein du PAIGC. Sa disparition eut pour résultat immédiat l'effondrement de la thèse de l'unité. Le coup d'Etat du 25 avril 1974 au Portugal, qui entraîna la chute de Salazar-Caetano, permit de mettre fin à la guerre de libération du PAIGC contre le Portugal (guerre qui se déroulait surtout en Guinée), donnant aux colonies portugaises la possibilité d'accéder à l'indépendance par voie de négociation. Ainsi, la Guinée-Bissau qui avait déjà proclamé son indépendance en 1973 fut reconnue quelques mois après la « Révolution des œillets » au Portugal (terme utilisé par les forces armées durant les années qui suivirent le coup d'Etat). Le Cap-Vert, lui, obtiendra son indépendance le 5 juillet 1975, au terme de longues négociations entre le Portugal et le PAIGC.

Comme pour la plupart des mouvements de libération sur le continent, l'idéal révolutionnaire d'inspiration marxiste-léniniste fut l'école choisie pour la formation des dirigeants, le support de la lutte contre la domination coloniale d'après-guerre. A l'indépendance des deux pays, il était alors question d'une unité entre les deux pays, projet abandonné après le coup d'État en Guinée-Bissau de 1980. Le PAIGC devint le Parti africain pour l'indépendance du Cap Vert (PAICV) en 1980 après la séparation entre le Cap Vert et la Guinée-Bissau. Au seuil des indépendances, chaque parti va appliquer, avec ses méthodes propres et selon les circonstances, un régime d'économie planifiée et d'orientation socialiste. Le Cap-Vert opta pour une politique de démocratie nationale révolutionnaire, très tolérante.[58]

Emergence de l'Etat après l'indépendance

L'indépendance fut acquise dans un contexte difficile. Le territoire cap-verdien est exigu, dispose de peu de sols arables et manque d'eau. Le pays ne dispose pas de ressources minières, les infrastructures de base sont absentes et la population sous-alimentée est en croissance accélérée.[59] Avec l'indépendance, les centres urbains vont accueillir l'excédent de la population rurale confrontée au manque d'eau et à la petitesse des exploitations agricoles. Les disparités régionales vont s'accentuer et provoquer de graves problèmes sociaux à la ville de Praia, la capitale.

Les initiatives prises par le Cap-Vert pour lutter contre la désertification, élever le taux de croissance et poser les bases d'une bonne gouvernance politique démocratique rencontrèrent un écho auprès des organisations internationales et des bailleurs de fonds disposés à soutenir le pays. S'appuyant à partir de 1980 d'abord sur un système d'économie planifiée où l'Etat détient les principaux facteurs de production, le Cap-Vert

58 Claudia Correia, « La société cap-verdienne : formation et évolution », dans *Découverte des Iles du Cap-Vert*, Paris, Ahn Praia, 1998, p.51.

59 Ignacio dos Santos Carvalho, « Introduction à l'histoire du Cap-Vert », Idem, p.15.

va rapidement dévier de l'orthodoxie révolutionnaire, même s'il continue à s'y référer jusqu'en 1990, en désaccord avec la réalité d'une société ouverte vers l'extérieur grâce aux émigrants et aux jeunes cadres formés dans les divers pays d'Europe et d'Amérique.

Vers la fin des années quatre-vingt, face à l'imminente ruine d'une politique centrée autour d'entreprises d'Etat, une timide ouverture vers le secteur privé fut esquissée, cette « réorientation de l'économie » devant permettre de conquérir le marché international. Le changement radical fut imposé d'un côté par la pression civile exercée surtout par les jeunes cadres formés après l'indépendance, et de l'autre par le rapide changement en cours dans l'Europe de l'Est.[60]

Le mois de janvier 1991 est un tournant important pour la République du Cap-Vert ; c'est la période où les vents du changement soufflent sur toute l'Europe de l'Est, et où les régimes d'inspiration socialiste perdent leur base de soutien. Les pays socialistes africains dépendants de l'ancien empire soviétique se virent contraints à une ouverture au multipartisme. Dans les anciennes colonies portugaises, celle-ci commença à Sao Tomé et Principe immédiatement suivi par le Cap-Vert.

Le régime élu en 1991 opte clairement pour une économie de marché et intensifie sa politique de communication, particulièrement dans le domaine des ports, aéroports et routes. L'Etat s'approprie le rôle d'arbitre dans les activités économiques, laissant au secteur privé la dynamique de la promotion pour le développement. La pêche, l'industrie, le tourisme et les services sont classés comme secteurs clefs pour le développement du pays. Les investissements externes sont encouragés par le biais de franchises ; les secteurs des télécommunications ainsi que celui des transports inter-îles ont été considérablement améliorés.

Avec l'indépendance et ultérieurement la démocratisation, le Cap-Vert enregistre des progrès notables dans les domaines social et économique. L'ouverture politique de 1991 créa de grandes espérances pour le développement économique accéléré, dans un contexte de crise mondiale. Pauvre mais relativement bien soutenu par l'aide publique internationale, le Cap-Vert est désormais considéré comme un bon élève des organismes internationaux d'aide au monde en développement.

Emergence de la démocratie pluraliste

Le système constitutionnel

La première Constitution du pays, adoptée en 1980, est amendée en 1981 pour établir la primauté du nouveau parti PAIVC comme la seule force dirigeante de la nation. C'était le règne du parti unique. Aristide Pereira, le secrétaire général du PAICV, a été le chef de l'Etat de 1975 à 1990, puisque réélu trois fois par l'Assemblée nationale populaire (ANP).

Le troisième congrès du parti, en novembre 1988, marque un tournant dans l'histoire postcoloniale du pays. Des décisions importantes sont prises en vue de la libéralisation du régime. En avril 1990, des intellectuels créent le Mouvement pour la démocratie (MPD) et réclament ouvertement le multipartisme. Dès le 4 avril, le conseil national

60 José Maria Semedo, « Le Cap-Vert, un archipel du Sahel », Idem, p.25.

du PAICV se prononce en faveur du pluralisme politique, de l'adoption d'une nouvelle loi électorale et de l'élection du Président de la République au suffrage universel. En septembre 1990, une table ronde réunit le gouvernement, le PAICV et le MPD pour décider de l'organisation des différents scrutins. Le 28 septembre enfin, l'ANP adopte la révision constitutionnelle : l'article 4 de la Constitution consacrant la suprématie du parti unique est aboli. L'Etat et le parti sont séparés et le pluralisme politique devient effectif. Le Premier ministre Pedro Pires (en poste depuis 1975), succède à A. Pereira au poste de secrétaire général du parti.

La transition vers le multipartisme fut plus rapide que prévue, même pour le PAICV qui avait programmé des élections pour 1990 au sein du régime de parti unique ainsi que la création d'une Assemblée Constituante en vue du changement.[61] La réforme constitutionnelle de 1990 instaure un régime semi-présidentiel qui s'inspire du régime politique portugais, mais aussi du régime politique français de la Vème république.[62] Cette option constitutionnelle a été confirmée par la deuxième révision de la Constitution de 1992, qui pose les fondements d'un Etat social et démocratique, ainsi que par la constitution actuelle adoptée en 1999. Le régime combine un Président de la république élu au suffrage universel direct et un Gouvernement dirigé par un Premier ministre aux pouvoirs importants responsable devant le Parlement. En vertu du caractère semi-présidentiel du régime politique, sont à la fois organisées des élections présidentielles et des législatives à l'issue desquelles un Premier ministre est nommé, et détient une bonne part du pouvoir exécutif aux côtés du Président de la république.

La Constitution prévoit que le gouvernement est « l'organe qui définit, conduit et exécute la politique générale interne et externe du pays » et est responsable devant l'Assemblée nationale.[63] Le Premier ministre est le chef du gouvernement et ce faisant, désigne les autres ministres et secrétaires d'État. Les membres de l'Assemblée nationale sont élus par un vote au suffrage universel pour un mandat de 5 ans. Tous les citoyens du Cap-Vert de 18 ans et plus ont le droit de vote. Les dernières élections ont eu lieu en 2006. Le Premier ministre est nommé par l'Assemblée nationale et sa charge lui est conférée par le Président. Le Président est le Chef de l'État et est élu au suffrage universel pour un mandat de 5 ans.

Le système judiciaire est composé d'une Cour Constitutionnelle (*Tribunal Constitucional*) dont les membres sont élus par l'Assemblée nationale, d'une Cour suprême (*Supremo Tribunal de Justiça*) dont les membres sont nommés par le président de la République, l'Assemblée nationale et le Conseil supérieur de la magistrature (*Conselho Superior da Magistratura Judicial*, l'organe de gestion de la carrière des magistrats et juges), de tribunaux régionaux et d'autres tribunaux spécialisés.[64] Les jugements sur

61 E. Correia e Silva, L. Antonio, « O processo cabo-verdiano de Transiçao Para a Democracia », Dissertaçao de Mestrado, Centro de Estudos Africanos, Lisbonne, ISCTE, 1997.

62 D. Costa, « O semipresidencialismo en Cabo Verde (1991–2000) », Dissertaçao de Mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2001.

63 Constituicao da Republica de Cabo Verde (Loi no. 1/V/99 du 23 novembre 1999), Arts 184 et 185.

64 Constitution de 1999, Arts 213 et 219.

les délits et les crimes rendus par les cours inférieures sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême.

La constitution de 1992 définit le pays comme une « République souveraine, unitaire et démocratique, qui garantit le respect de la dignité humaine et reconnaît l'inviolabilité ainsi que l'inaliénabilité des Droits de l'Homme comme fondement de toute la communauté humaine, de la paix et de la justice ».[65] Cette même Constitution reconnaît la liberté de la presse, de déplacement, de migration, d'association, de réunion et de manifestations.

Le système de partis

Le système politique du Cap-Vert est bipartite, avec deux partis principaux occupant le devant de la scène politique, grâce à un système électoral favorable.[66] Il est extrêmement difficile pour une formation de gagner en influence en dehors de l'un de ces deux partis comme cela est illustré par les résultats des différentes législatives.

- Le Parti africain pour l'indépendance du Cap Vert (*Partido Africano da Independência de Cabo Verde*, PAICV) est un parti politique capverdien, issu de la séparation en 1980 d'avec le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, suite à un coup d'État en Guinée-Bissau qui déposa le président Luís Cabral, frère du héros de l'indépendance cap-verdienne Amílcar Cabral. Le PAICV est membre de l'Internationale socialiste. Après l'indépendance du Cap-Vert en 1975, le PAICV dirigea seul le pays sous un système communiste à parti unique jusqu'en 1990 et sous le système de multipartisme encore une fois depuis 2001.
- Entre mars et septembre 1991, surgit le Mouvement pour la Démocratie (*Movimento para Democracia*, MPD), qui réunit toutes les idées favorables au changement de régime, même si, en dehors du pluripartisme, le contenu exact de ce changement n'était pas encore bien défini. Le MPD fut au pouvoir de 1991 à 2001. Il est un parti de tendance libérale centre-droite, membre de l'Internationale démocrate centriste, et partisan du libre-échange et d'une économie ouverte, ainsi que d'une coopération accrue avec les organisations internationales économiques telles que l'Organisation mondiale du commerce ou la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Le MPD jouit traditionnellement du soutien des îles au vent (*Barlaventos*, au nord de l'archipel). Ces dernières années, il a également recueilli des voix dans les villes secondaires des îles sous le vent (*Sotaventos*, au sud). Ses positions sur la politique agricole, accusées de nuire à la fragile agriculture locale, le rendent impopulaire dans les zones rurales.

65 Constitution de 1999, Art. 1.

66 *Assembleia Nacional de Cabo Verde, Democracia, Sistemas Eleitorais, Economia Social*, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

Bien que bipartisan, le système politique cap-verdien compte d'autres partis à l'influence limitée. Parmi ces partis il y a l'Union du Peuple pour l'Indépendance du Cap Vert – Rénové (*União do Povo para a Independência de Cabo Verde – Ressusitação,* UPICV-R) qui avait été interdit par le PAICV en 1975, et l'Union Cap-Verdienne pour l'Indépendance et la Démocratie (*União Cabo-Verdiana Independente e Democrática*, UCID), un parti créé en 1978 dans la communauté cap-verdienne de l'étranger sans avoir une base significative au pays. L'UCID ne réussit pas à accompagner les changements rapides qui eurent lieu au pays en 1991, et ne put se présenter aux premières élections pluralistes.

Entre 1991 et 2000, plusieurs nouveaux partis politiques ont été créés. En 1992, après une division au sein de l'UCID suivant les premières élections législatives, le Parti Socio Démocrate (*Partido Social Democrático,* PSD) est créé. Ultérieurement, suite à une crise au sein des rangs du MPD en 1993, le Parti de la Convergence Démocratique (*Partido da Convergência Democrática*, PCD) est né. L'année 2000 voit la naissance de deux partis : le Parti du Travail et de la Solidarité (*Partido de Trabalho e Solidariedade,* PTS) et le Parti de la Rénovation Démocratique (*Partido da Renovação Democrática,* PRD). Ces deux derniers partis sont également issus des flancs du MPD.

Le système électoral

Globalement, le Cap-Vert a un système électoral efficace qui garantit la stabilité du régime politique. Durant la transition vers le multipartisme en 1990, une loi spéciale était adoptée pour gouverner les élections de 1991.[67] Cette loi a plus tard été révisée pour établir un cadre plus permanent de conduite des élections.[68] La plus récente version du code électoral a été adoptée en 2007 et amendée en 2010.[69]

L'élection des 72 députés de l'Assemblée nationale a lieu tous les cinq ans.[70] Les élections législatives sont régies par le mode de scrutin proportionnel avec des listes des partis présentées au niveau des municipalités. Chaque municipalité doit avoir au moins deux sièges. A chaque élection dans le pays ou à l'extérieur, la conversion des voix en sièges est effectuée selon la méthode d'Hondt[71] de la plus grande moyenne.[72]

Le Cap-Vert est une nation d'émigrés ayant une diaspora équivalant à sa population

67 *Official Gazette of the Republic of Cape Verde*, Loi no. 87/111/90.

68 Code électoral de 1994, Loi no. 116/IV/94 du 30 décembre 1994.

69 *Lei da revisão do código eleitoral*, Loi no. 17/VII/2007 du 22 juin 2007; Loi no. 56/VII/2010 du 9 mars 2010, *Altera o Código Eleitoral*.

70 Sur le système électoral, la source principale des informations est : Ministério da Administaçao Interna, direcçao Geral da Administraçao Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, janvier 2007.

71 Il s'agit d'un mode de scrutin à la proportionnelle conçu par le juriste et mathématicien Victor d'Hondt décrite en 1878 pour allouer les sièges aux candidats des différents partis lors d'élections proportionnelles. Sa méthode a été adoptée dans de nombreux pays, dont la Belgique, l'Espagne, le Japon ou les Pays-Bas.

72 Constitution du Cap-Vert, révisée en 1999, Art. 149 ; Code électoral révisé en 2000, Art. 405 ; voir aussi Mario Ramos Pereira Silva, *Codigo Eleitoral Anotado*, 2. Ediçao, 2007.

résidente.[73] En plus des cinq régions que compte le pays,[74] trois autres régions ont donc été créées pour représenter la diaspora, à savoir l'Afrique, les pays d'Amérique et d'Europe et le reste du monde.[75] Les membres de la diaspora qui s'inscrivent sur la liste électorale de ces régions ont le droit à voter et en vertu de l'article 153 de la constitution de 1992 ils avaient une représentation de six députés parmi les 72 députés de l'Assemblée nationale. La constitution a laissé à une loi le soin de définir les circonscriptions électorales de la diaspora et de répartir le nombre de sièges entre elles. Les lois électorales qui ont présidé aux élections législatives successives jusqu'à celles de 2011 ont reconduit la définition des trois circonscriptions électorales de la diaspora retenue aussi bien dans la loi de 1991 que dans la constitution de 1992 et leur a réservé 2 sièges à chacune.[76]

Résultats électoraux

Aux premières élections concurrentielles de 1991, le principal parti de l'opposition, le MPD, remporta les élections législatives du 13 janvier 1991, en obtenant les deux tiers des suffrages (majorité qualifiée de 70,9% des sièges parlementaires) et forma un gouvernement. Lors des élections présidentielles tenues au mois de février de la même année, le candidat du MPD, Antonio Mascarenhas Monteiro, remporta aussi l'élection présidentielle face au candidat du PAICV. L'ancien parti unique, le PAICV, passa à l'opposition. La transition politique se fit dans le calme, sans violence.

Les deuxièmes élections législatives ont eu lieu en décembre 1995. Les partis ayant pris part à ces élections sont : le MPD, le PAICF, le PCD, l'UCID et le PSD. Le MPD, le PAICV et le PCD avaient investi des candidats dans toutes les 19 régions. L'UCID n'a présenté des candidats que dans 12 régions et le PSD dans seulement 7 régions. Lors de ces élections, le MPD garda la majorité qualifiée de 69,4% des suffrages. Le PAICV, avec 29,2% des suffrages, reste le principal parti d'opposition. Le PCD a obtenu seulement 1,4%. Aux élections présidentielles de janvier 1996, Antonio Mascarenhas Monteiro, sans adversaire, sera réélu de manière plébiscitaire.

Aux élections législatives de 2001, les protagonistes étaient le MPD, le PAICV, le PRD, le PSD et l'ADM (Alliance démocratique pour le changement, une coalition de PCD, PTS et UCID). Ces élections ont été, sans aucun doute, les élections les plus compétitives depuis celles de 1991. Dans la plupart des régions électorales, divers partis politiques ont pris part, individuellement ou en coalition, aux élections. Les deux grands partis que sont le MPD et le PAICV étaient présents dans toutes les régions. Leur monopole de la représentation s'est observé même au niveau de la Diaspora. A l'issue des élections, le PAICV était proclamé vainqueur avec une majorité absolue au Parlement de 55,5%, en laissant

73 Selon les statistiques du dernier recensement électoral au Cap-Vert, qui a permis de réaliser des élections présidentielles et législatives de 2006, le total des électeurs résidant à l'étranger était de 28 000, représentant 10,76 pour cent des 260 126 inscrits dans l'archipel. Praia – Pana 11/02/2010.

74 Il s'agit des régions de Santiago, Maio, la région Centrale, les Ribeiras do Este et la région Nord.

75 J. Andrade, « Les migrations cap-verdiennes », dans *Découvertes du Cap-Vert*, op. cit., p.63.

76 Loi no. 116/IV/94 du 30 décembre 1994 ; voir Nuias Silva and Arlinda Chantre, « Cape Verde: A Large Diaspora and Low Turnout by External Voters », dans *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, 2007.

derrière le MPD qui devint le principal parti de l'opposition avec 44.02% des suffrages, soit 29 des 72 sièges du Parlement. L'ADM a obtenu 2,8% des voix. Ces élections marquèrent la première alternance de l'ère démocratique. Aux élections législatives du 22 janvier 2006, le PAICV gagna encore avec 56,9% (41 des 72 sièges du Parlement) contre 40,2% pour le MPD (28 sièges) et 2,7% pour l'UCID (2 sièges).

Les élections présidentielles de 2001 étaient, à l'instar des législatives, les élections les plus participatives dans toute l'histoire du Cap-Vert. En tout, cinq candidats se battaient pour la magistrature suprême : Pedro Pires soutenu par le PAICV; Carlos Veiga, soutenu par le MPD; Jorges Carla Fonseca, soutenu par le PCD; David Hopffer Almada, soutenu par quelques secteurs reliés au PAICV et plusieurs organisations de la société civile; et Onésino Silveira, soutenu par le PTS et quelques personnalités de la société civile. A l'élection présidentielle des 11 et 25 février 2001, le candidat Pedro Pires du PAICV fut élu avec 49,43% des voix contre 49,42% pour le candidat Carlos Veiga, soit un écart de 12 voix seulement.[77] Aux élections présidentielles du 12 février 2006, Pedro Pires remporta encore la présidentielle (comme en 2001) en obtenant 50,98% des voix contre 49,02% pour Carlos Veiga.

Les élections présidentielles ont été précédées par les élections législatives, séparées par une courte période de quelques semaines. L'expression de l'électorat permet alors l'harmonie entre le Président et le Premier ministre nécessaire dans le cadre du régime politique cap verdien pour conduire les destinées de la nation.[78]

La polarisation politique de l'opinion des Cap-Verdiens : le bipartisme

Au Cap-Vert, la méthode d'Hondt telle qu'elle est appliquée, favorise essentiellement les deux grandes forces politiques comme on l'a vu à travers les résultats des différentes législatives.[79] Le scénario bipartite est aussi favorisé par l'homogénéité sociale, la forte implantation des deux grands partis dans les régions et les conséquences psychologiques du vote utile poussant les électeurs à voter pour les grands partis. Depuis 1991, le système bipartisan est allé en se renforçant. Seuls les deux grands partis, le PAICV et le MPD, se disputent des sièges dans toutes les régions. A titre illustratif, on peut citer l'exemple des élections législatives de 2006 qui ont vu la consolidation du système bipartisan, reflétant une fois encore le rôle dominant des deux grands partis par rapport aux autres partis politiques. Sur 72 députés, 70 étaient élus sur les listes du PAICV et du MPD. La question est de savoir si cette configuration bipartisane du jeu politique ne va pas entraîner la désaffection des citoyens qui ne se retrouvent pas forcément dans l'idéologie et les programmes des deux grands partis.[80]

77 Ministério da Administaçao Interna, direcçao Geral da Administraçao Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, janvier 2007, p.22.
78 Idem, p.35.
79 Mario Ramos Pereira Silva, *Codigo Eleitoral*, 2. Ediçao, 2007.
80 Ministério da Administaçao Interna, op.cit., p.30.

C. Organes de gestion des élections : cadres juridique et institutionnel, pouvoirs et fonctionnement

Après la libéralisation politique du pays intervenue en 1991, le système électoral cap-verdien s'est employé à se doter d'organes de gestion du processus électoral définis de manière consensuelle par les partis politiques. Dans ce pays, la gestion pratique du processus électoral se fait conjointement par trois organes impliqués dans l'organisation des élections dans le pays. Il s'agit de la Commission nationale des élections (CNE), la Direction générale de l'appui au processus électoral du ministère de l'Intérieur (DGAPE) et des Commissions de recensement (CRE). La DGAPE est la structure qui organise du point de vue technique les élections, elle apporte également son appui en matière d'expertise électorale aux deux autres structures lorsque c'est nécessaire. Les CRE sont les éléments de mise en œuvre concrète sur le terrain et la CNE est le superviseur (censeur) général.[81]

La Direction générale de l'appui au processus électoral (DGAPE) du Ministère de l'administration intérieure

Le décret-loi no. 29/2007 du 20 août 2007 fixe les compétences de la Direction générale de l'appui au processus électoral (*Direcção-Geral de Apoio ao Processo Eleitoral,* DGAPE) qui est un Service du Ministère de l'administration intérieure.[82] La DGAPE est une structure sous la dépendance hiérarchique du Gouvernement (l'Exécutif) par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur dont le rôle principal est d'appuyer techniquement l'organisation des élections au Cap-Vert.[83] C'est la DGAPE qui organise du point de vue technique (intellectuel et logistique) les élections en République du Cap-Vert. Pour cela, elle dispose de deux directions techniques : la direction de la logistique et la direction informatique. Les directeurs de ces trois organes – la DGAPE, la direction de la logistique et la direction informatique – sont nommés par le Gouvernement sur proposition du ministère de l'intérieur. La DGAPE utilise les fonctionnaires de l'administration publique, mais peut, surtout pendant la période électorale, recourir à l'expertise externe dans le cadre de contrats signés avec des structures privées. Au moment de la rédaction de ce rapport, son personnel permanent compte une quinzaine de membres, ce qui est généralement jugé insuffisant.[84]

La DGAPE est dirigée par un directeur générale et comprend : une direction de l'administration et de la logistique électorale (*Direcção de Administração e Logística Eleitoral*) et une direction de l'informatique et du cadastre électoral (*Direcção de Informática e Cadastro Eleitoral*). Aux termes de l'article 2 du décret-loi précité, la DGAPE apporte un appui technique, administratif et logistique comme prévu par le code électoral. Elle a pour attributions de :

81 M. Hounkpe et I.M. Fall, « Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée », Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

82 *Boletim oficial*, Segunda feiria, 20 de Agosto, 2007, I, Série no. 31.

83 Assembleia Nacional de Cabo Verde, *Reforma do Estado, Teoria da Legislaçao e regulaçao,* Friedrich Ebert Stiftung, Praia, 6–8 de Maio de 2003.

84 Enretiens avec des members de la CEN, Praia, décembre 2009.

- Étudier et proposer le perfectionnement du système électoral et élaborer les projets de texte nécessaires à cette fin ;
- Assurer la réalisation du recensement électoral ;
- Collaborer avec la Commission nationale électorale dans le processus de prise des actes liés aux élections ;
- Récolter et traiter toutes les informations relatives au matériel électoral ;
- Élaborer des études juridiques, statistiques et de sociologie électorale pour améliorer le processus électoral et favoriser une participation pleine et effective ;
- Organiser des sessions de formation sur les textes relatifs au processus électoral ;
- Prendre en charge la confection et la diffusion des bulletins de vote conformément à la loi ;
- Planifier, coordonner les aspects technique, financier, administratif et matériel de l'appui au processus électoral.

En outre, La DGAPE assure, en collaboration avec la CNE :

- L'appui technique aux commissions électorales locales ;
- L'approbation des budgets des commissions locales et leur intégration dans son propre budget ;[85]
- L'établissement du chronogramme des activités du processus électoral ;
- La préparation du budget des élections (en y incluant les budgets des commissions locales) ;
- L'identification et la sélection des besoins en matériel électoral nécessaire et le processus de passation des marchés pour leurs achats ;
- Le déploiement du matériel électoral (aussi bien pour le recensement que pour le vote) sur le terrain.

Du point de vue financier, la DGAPE dispose de deux budgets : un budget de fonctionnement normal renouvelé chaque année et un budget spécifique attribué lors des années électorales. L'exécution du budget obéit aux procédures de la comptabilité publique avec quelques dérogations et flexibilité accordées par le Ministère de l'économie et des finances.[86] Pour son fonctionnement, la DGAPE rend compte au Ministre de l'administration intérieure, aux tribunaux et au Parlement.

La Commission nationale électorale (CNE)

Organe de supervision et de contrôle du processus électoral, la Commission nationale électorale (*Comissão Nacional de Eleições,* CNE) est un maillon important du dispositif des institutions qui s'occupent d'élections au Cap-Vert.[87]

85 Dans la loi électorale de 2007, les commissions locales adressent directement leurs budgets au ministère des finances.

86 Textes cités confirmés par l'entretien avec la directrice générale de l'appui au processus électoral.

87 *Boletim oficial* (journal officiel) du 14 janvier 2008, I, Série no. 2, no. 2.

Désignation des membres de la Commission nationale électorale

La CNE est composée de cinq membres élus par le Parlement au scrutin secret à la majorité des deux tiers. Il est procédé à l'élection du président, ensuite des autres membres. Même si le fait que les membres de la CNE sont élus par les députés n'est pas une particularité du Cap-Vert, il est cependant intéressant de noter qu'à la différence de plusieurs pays de la sous région, aucune allusion n'est faite ici à la configuration politique de l'institution parlementaire ni à la scène politique nationale de façon générale. Ceci pour la simple raison que les membres de la CNE ne représentent pas les partis politiques, mais devraient jouir de la confiance d'une large frange des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale. Il faut ajouter que, jusque-là, bien qu'aucune allusion n'ait été clairement faite par rapport à la nécessité de prendre en compte la configuration politique du Parlement dans le choix des membres de la CNE, l'opposition a été toujours prise en compte (même quand la majorité disposait à elle seule des 2/3 des voix) et il arrive même que le président de la CNE soit l'un des membres désignés par l'opposition, comme c'est le cas à la date de ce rapport.[88] Ce mode de nomination des membres de la CNE par le Parlement revêt une originalité par rapport aux pays francophones où la tradition consiste en la nomination des membres par le président de la République, même si dans certains de ces pays le président ne fait qu'entériner la désignation effectuée par d'autres institutions et/ou corporations. Cette particularité du système capverdien est également intéressante en ce qu'elle renforce les prérogatives du Parlement dans la désignation des membres de la Commission, et notamment du secrétariat exécutif qui est un organe permanent.

La désignation des membres de la CNE est l'occasion de vives confrontations au Parlement entre le pouvoir et l'opposition. La classe politique souhaite que cette désignation se fasse dans un meilleur climat de sérénité où l'on privilégie la compétence sur les considérations politiques. La préoccupation permanente est de faire en sorte que la CNE ne soit pas dominée par un parti politique.[89]

Qualifications requises pour être membre de la Commission électorale

De manière générale, les conditions posées pour être membre de la Commission électorale ne sont pas d'une rigueur excessive. La préoccupation des qualifications est de compter dans les Commissions des personnes qui puissent donner les garanties d'une neutralité ou d'une représentation équilibrée des forces politiques prenant part à la compétition électorale. Il est remarquable que les textes gardent en général le silence sur ces conditions. La Commission est instituée, la nomination et le statut de ses membres évoqués, mais rien n'est dit sur les capacités mêmes de ces membres.

88 Voir dans ce sens, Dr. José Luiz Quadros de Magalhaes, « Orçamento participativo e democracia dialogica », dans Assembleia Nacional de Cabo Verde, *Reforma do Estado, Teoria da Legislaçao e regulaçao,* op.cit., p.51.

89 Opinions exprimées au cours des discussions en focus group organisé le 11 décembre 2009 à Praia en vue de cette étude.

Bien que l'approche genre ne soit pas clairement spécifiée dans les textes, les parlementaires en tiennent généralement compte dans les faits : la précédente CNE comprenait deux femmes et trois hommes et celle qui a suivi l'inverse, c'est-à-dire deux hommes et trois femmes avec pour président, une femme. C'est donc une femme qui préside aux destinées de la CNE. Une quasi parité est observable pour la désignation des délégués de la CNE au niveau des cercles. Au Cap Vert, des efforts réels sont donc accomplis pour tenir compte de l'équilibre genre dans la dévolution des responsabilités de la gouvernance politique en général, et dans celle du système électoral en particulier. A tous les niveaux, les femmes sont intégrées dans les instances de décision. A cet égard, la constitution et la loi électorale prévoient, pour les élections législatives et municipales, que les listes doivent être équilibrées.[90]

Durée des fonctions des membres de la Commission électorale

Au Cap-Vert, les membres de la CNE sont élus pour un mandat de 6 ans renouvelable une seule fois. Mais seulement deux d'entre eux (le président et le secrétaire) sont utilisés à temps plein. Les autres sont sollicités à l'approche des élections et cessent leurs activités pour la commission quelques semaines après les élections. Il est précisé que les membres de la Commission électorale ne peuvent être limogés.

Attributions de la CNE

La loi du 22 juin 2007 relative à la Commission nationale électorale charge la CNE de :

- Veiller à la régularité et au caractère libre des élections, au traitement équitable des candidats et au respect des principes fondamentaux contenus dans la Constitution, le code électoral et dans tous les textes légaux pertinents en la matière ;
- Assurer l'égal traitement des citoyens et garantir l'impartialité et l'objectivité des agents des services publics impliqués dans la gestion des élections ;
- Superviser et assurer la régularité des opérations électorales, y compris la constitution des bureaux de vote et le dépouillement ;
- Aider les Commissions de recensement (commissions locales) dans l'interprétation des textes électoraux ;
- Superviser des opérations de recensement et de vote et prendre toutes les mesures en vue d'assurer leur régularité ;
- Assurer la formation des citoyens en période électorale ;
- Créer un vivier d'agents électoraux (surtout membres des bureaux de vote) aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ;
- Assurer et s'assurer de la qualité de la formation pertinente de tous les agents impliqués dans le processus électoral ;
- Publier toutes les dispositions légales relatives aux dates de tenue des élections ;
- Trancher toutes plaintes et réclamations qui relèvent de sa compétence ;

90 Art. 404 et Art. 420 de la loi électorale de 2007.

- Sanctionner les délits électoraux qui relèvent de sa compétence ;
- Communiquer au Ministère public tous les crimes électoraux portés à sa connaissance et qui ne relèvent pas de ses compétences ;
- Apprécier la régularité des comptes électoraux soumis par les candidats à la fin de chaque élection ;
- Assurer la proclamation des résultats ;
- Exercer toute autre fonction prévue par le présent code électoral ou tout autre texte légal.

Fonctionnement et personnel de la Commission électorale

La CNE s'occupe essentiellement de la supervision de l'ensemble du processus électoral et tranche les contentieux éventuels portés à sa connaissance. Pour jouer convenablement son rôle, la CNE est assistée de trois conseillers permanents :

- Un conseiller du ministère des Affaires étrangères pour la gestion des questions relatives aux citoyens de la diaspora ;
- Un conseiller du ministère de la Communication pour la gestion des questions relatives aux campagnes de sensibilisation et à la gestion des temps d'antennes ;
- Un conseiller permanent venant de la Direction générale des services d'appuis au processus électoral (DGAPE).

La CNE tient une rencontre par semaine à laquelle participent les représentants de tous les partis politiques. Jusqu'à l'adoption en juin 2007 de la dernière loi électorale, les représentants des partis étaient habilités à demander des éclaircissements sur des zones d'ombre, ils n'étaient pas autorisés à participer aux débats ou au processus décisionnel.[91] Mais avec la nouvelle loi de 2007, ils participent aux débats mais sans la possibilité de voter. Pour la supervision de la gestion pratique des élections ou des opérations de recensement, la CNE envoie un délégué dans chacune des 22 circonscriptions électorales. Ces délégués sont choisis librement par la CNE parmi les personnalités de bonnes moralité et probité. La possibilité est cependant laissée aux partis politiques de contester la proposition d'une personnalité parce que cette dernière ne possèderait pas les qualités exigées d'un délégué désigné par la CNE.

Le personnel permanent de la CNE, jusqu'à l'installation de la Commission actuellement en place, comptait seulement cinq membres dont un chauffeur, un secrétaire, un informaticien et un comptable.[92] La commission a donc, surtout pendant les périodes électorales, abondamment recours à l'expertise extérieure dans le cadre de contrats de prestation de services.

91 F. Correia, « L'expérience du Cap-Vert », dans *Le rôle des commissions électorales indépendantes : expériences en Afrique de l'Ouest,* Fondation Friedrich Ebert, 1997, p.31.

92 L'auteur ne dispose d'aucune information indiquant un changement de la situation depuis l'installation de la commission actuelle.

Relations de la CNE avec les autres institutions

Les relations avec les autres institutions doivent se comprendre ici comme celles entre la CNE (et dans une moindre mesure entre les CRE) et les autres institutions impliquées dans la gestion des élections au Cap-Vert. Les institutions en question comprennent le Gouvernement (à travers certains ministères), la Chambre des comptes, la Cour constitutionnelle, le Parlement, les médias, les partenaires au développement, etc.

Les relations entre la CNE et le gouvernement se fait essentiellement à travers la collaboration de la Commission avec trois ministères. Le ministère des Affaires étrangères qui désigne un conseiller permanent auprès de la CNE pour la gestion de la participation de la diaspora capverdienne (qui en nombre dépasse les citoyens vivant sur le territoire national) aux élections. Le ministère de la communication qui désigne également un conseiller permanent auprès de la CNE pour aider cette dernière dans la gestion du volet communication (et surtout sensibilisation) de l'organisation des élections. Et enfin, le ministère de l'intérieur collabore avec la CNE de manière indirecte à travers le conseiller permanent près la CNE désigné par la Direction générale des services d'appui aux élections (DGAPE) qui aide la Commission dans le suivi de l'évolution de la préparation matérielle (logistique) des élections par la DGAPE. Ces liens de collaboration avec différents départements ministériels ne sont pas de nature à entraîner des difficultés dans la mesure où ils n'influent directement sur la gestion des ressources ni sur les issues des élections.[93]

L'Assemblée nationale est probablement l'institution avec laquelle la CNE est le plus liée. En effet, le budget de la CNE fait partie intégrante de celui du Parlement, c'est à celui-ci qu'elle est tenue de faire un rapport annuel sur ses activités. Elle est supposée être une Commission auprès de l'institution parlementaire. Malgré cette proximité institutionnelle et même cette apparente dépendance financière, les différentes CNE qui se sont succédé, tout au moins selon les avis de leurs présidents[94], ne se sont jamais senties influencées par l'Assemblée nationale.

Les forces de sécurité (police) surveillent le processus électoral. Elles sont sous la responsabilité du Ministre de l'intérieur. La police assure la liberté et la transparence du processus électoral, distribution des bulletins de vote. S'il y a des problèmes, c'est la Commission électorale qui peut requérir les forces de police. A l'occasion de chaque élection, les forces de sécurité subissent une formation pour leur sensibilisation sur le processus électoral. En principe, elles sont positionnées à un endroit éloigné du bureau de vote, mais sont sollicitées pour sécuriser le bureau de vote et accompagner les agents chargés de l'acheminement du matériel électoral et des suffrages.

Les médias et les organisations de la société civile (OSC) n'ont pas de relations formelles avec la CNE. Cependant, ils interviennent à leur manière dans la gestion des élections et peuvent être rappelés à l'ordre et même poursuivis par la CNE en cas de dérive. Les OSC interviennent dans la sensibilisation et le suivi de l'organisation des

93 Entretiens avec la présidente de la CNE le 8 décembre 2009.
94 Idem.

élections. Il faut cependant reconnaître que leur implication est jugée insuffisante et à peine perceptible.[95]

Application par la CNE des règles relatives aux médias

Les médias collaborent avec la CNE à deux niveaux. Les médias publics – essentiellement la radio et la télévision nationale (puisqu'il n'y a plus de presse écrite d'Etat) – assurent, en collaboration avec la CNE, l'utilisation des temps d'antenne attribués aux candidats ou au partis politiques qui participent aux élections. Les médias privés quant à eux, n'ont pas de relations particulières avec la CNE et, en l'absence d'organe de régulation des médias, gèrent leur participation aux élections. L'association des journalistes du Cap-Vert (AJCV), un réseau indépendant de journalistes qui compte plus de 150 praticiens, organise parfois à l'intention de ses membres (et de tous les journalistes) des formations en matière électorale.

Pour mettre en œuvre les dispositions prévues par l'article 47 de la Constitution de 1999 sur la liberté d'expression et d'information (article 46 de la Constitution de 1992), la loi n°56/V/98 de 1998 prévoit un organe de régulation, le Conseil de la communication sociale (*Conselho de Comunicação Social*) qui n'est pas pleinement fonctionnel, mais qui devrait jouer un rôle relativement important dans l'accès des partis aux médias sous le contrôle de la CNE. Le Conseil ne se réunit jamais. Il est dans la léthargie parce qu'il n'a pas été possible jusque-là de réunir la majorité qualifiée des 2/3 du Parlement nécessaire pour la désignation des membres dudit Conseil.[96] La direction générale de la communication sociale qui dépend du premier ministre est l'organe chargé de la régulation du secteur de télécommunications. Elle attribue des licences et effectue le contrôle du fonctionnement des médias, contrôle la grille des programmes, organise le droit de réponse. En attendant la fonctionnalité du Conseil de régulation de la communication sociale, c'est la CNE qui procède à la répartition du temps d'antenne entre les partis pour ce qui concerne la présidentielle et les législatives en tenant compte de la configuration politique du Parlement.[97] La CNE paye les droits d'antenne à la télé et à la radio qu'elle fait bénéficier aux partis.

Les Commissions de recensement (CRE)

Toutes les circonscriptions électorales sont dotées des Commissions de recensement (*commissões de recenseamento eleitoral*), dont les membres sont élus par les conseils locaux (communaux et municipaux). Il existe 22 CRE comprenant chacune entre trois et cinq membres selon le nombre d'électeurs par localité (circonscription électorale coïncidant avec la commune ou la municipalité). Les membres des CRE sont élus pour un mandat de 3 ans renouvelable une seule fois. Mais une fois élus par les conseils locaux, ces commissaires locaux ne reçoivent des instructions que de la CNE et leurs budgets, jusque-là approuvés par la DGAPE et intégrés au budget de celui-ci, sont, depuis l'adoption de

95 Entretiens avec des membres de la CNE et des représentants des OSC et des partis politiques, Praia, 11 décembre 2009.

96 Entretiens avec le directeur général de la Communication sociale.

97 Sur ces questions, voir le site de la Direction de la Communication sociale. www.dgcs.gov.cv.

la nouvelle loi électorale de 2007, directement envoyés au ministère des finances. Au même titre que la CNE, les CRE sont du point de vue technique assistées par la DGAPE.

Les CRE ont pour fonctions principales de prendre toutes les dispositions nécessaires pour la confection et l'actualisation du ficher électoral. Ceci inclut, entre autres :

- L'initiation et la dynamisation du processus de recensement ;
- L'élaboration, conformément à la loi et sous la supervision de la CNE, de la liste électorale de la localité ;
- La publication et la conduite de la sensibilisation nécessaire sur le chronogramme de conduite du processus de recensement ;
- La conduite des opérations d'épuration du fichier électoral (fausse inscription, multiple inscriptions, etc.) ;
- La réception et le jugement en première instance des réclamations relatives au recensement électoral ;
- La distribution des cartes d'électeurs sous la supervision de la CNE.

Indépendance de la CNE et des CRE

L'indépendance de la CNE et des CRE est reconnue par le code électoral. Elles ne peuvent être l'objet d'aucune influence ni de contrôle de la part de quelque individu ou autorité que ce soit. La CNE et les CRE sont « libres » de faire recours à toute personne ou toute structure dont elles jugent l'implication nécessaire pour une bonne gestion des élections. Mais au-delà des dispositions légales relatives à l'indépendance de la CNE et des CRE, c'est surtout le comportement des membres de ces organes, leur capacité à s'imposer par la rigueur et l'impartialité dans leurs prises de décisions qui véritablement les crédibilisent et les légitiment.

Il résulte aussi bien des entretiens individuels que des discussions au cours du focus group organisé à Praïa pour ce rapport que les acteurs sont unanimes à reconnaître que les organes impliqués dans la gestion des élections au Cap-Vert – la CNE, la DGAPE et les CR – jouissent d'un niveau raisonnable de crédibilité et de fiabilité. Même les animateurs des organisations de la société civile et les journalistes présents au Focus group, en général les plus critiques et plus exigeants en cette matière, reconnaissent et soulignent la chose. Pour la plupart d'entre eux, le succès relatif des organes en charge de la gestion des élections peut être attribué à quelques éléments dont :

- L'accord entre une grande majorité des acteurs politiques sur les dispositions importantes à appliquer dans le cadre de la gestion des élections ;
- Le respect des décisions de toutes les instances d'arbitrage (CNE, Cour constitutionnelle, etc.) impliquées dans la gestion des élections ;
- Le comportement pour le moins, du moins jusque-là, exemplaire de la plupart des animateurs desdits organes ;
- La transparence d'une bonne partie du processus électoral. La meilleure manifestation de cet état de choses est la participation des représentants des partis politiques aux délibérations de la CNE.

D. Financement des élections au Cap-Vert

Le financement des élections se fait de manière séparée au niveau de chacun des trois organes clés impliqués dans la gestion des élections. La DGAPE élabore son budget en concertation avec le ministère des finances. A ce jour, son budget de fonctionnement normal, c'est-à-dire en dehors des années d'élection, s'élève à environ 70 millions d'escudos. En année électorale, le budget de la DGAPE, couvrant le fonctionnement normal et les opérations électorales, avoisine les 100 millions d'escudos.[98] Ce budget incluait, jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi électorale, les budgets des CRE. La DGAPE rend compte de sa gestion financière à la Cour des comptes par l'intermédiaire du ministère des finances. En ce qui concerne la CNE, son budget est contenu dans celui de l'Assemblée nationale car cette institution dépend institutionnellement du Parlement. Elle propose, annuellement (pour son budget de fonctionnement) et périodiquement (pour les budgets des élections) le budget à l'Assemblée nationale qui l'approuve systématiquement et l'intègre dans son budget propre. Le budget de fonctionnement ordinaire (hors année électorale) de la CNE est de l'ordre de 250 000 euros et plus de 2 500 000 euros (pour la CNE seule) pendant les années électorales. Pour les locales de 2008, le budget prévu par la CNE est de l'ordre de 4 000 000 d'euros dont au moins 2 000 000 d'euros serviront pour le soutien des partis politiques.

La CNE rend compte de sa gestion financière à la Cour des comptes et adresse son rapport d'activité annuel à l'Assemblée nationale,

Le budget des élections comprend également l'appui financier aux partis politiques en compétition. Pour assurer l'égalité de chances entre les candidats et contribuer à lutter contre la corruption des dirigeants, le système politique cap verdien prévoit en effet un système de financement public des partis. Ainsi, les partis représentés au Parlement bénéficient chaque année d'une subvention globale. La subvention reçue par les partis dépend de leurs performances électorales puisqu'un montant est affecté à chaque voix obtenue. C'est la CNE qui, après vérification des comptes de campagne, donne aux partis ayant participé à une élection l'appui financier de l'Etat au prorata du nombre de voix obtenues par chaque parti et à raison de 5 euros par voix obtenu. Cet appui du gouvernement pour la participation des partis aux élections est différent de celui prévu par la Charte des partis et qui concerne tous les partis politiques.

Beaucoup de changements ont été introduits pour renforcer l'indépendance de la CNE (art. 26 du code électoral). Le budget de fonctionnement est libéré chaque mois par le système du douzième. Quant au budget d'investissement, il est approuvé par le Parlement et totalement mis à la disposition de la CNE par le Ministère de l'économie et des finances. La CNE est appuyée pour ses activités annexes par les partenaires au développement de la coopération bilatérale (notamment le Portugal). La CNE dispose d'une autonomie financière importante puisque disposant en début d'exercice de la totalité de son budget attribué par le Parlement. Elle n'a donc pas à demander des paiements successifs pour couvrir des besoins chaque fois que ces besoins surviennent. Toutefois,

98 Entretiens avec les membres de la CNE le 8 décembre 2009.

les membres de la CNE considèrent qu'il faut donner à la Commission la liberté de proposer le budget et de le défendre au Parlement en vue d'éviter les interférences du Ministère de l'Intérieur.[99]

Jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi électorale, les CRE avaient la gestion autonome de leur budget. Elles étaient donc libres de décider des recrutements et services à mettre à contribution pour la réalisation des tâches entrant dans le compte de la gestion des élections. Elles étaient cependant tenues de soumettre leurs propositions de budgets à l'approbation de la DGAPE qui les intégrait ensuite dans son propre budget. Les décaissements se faisaient de manière trimestrielle sur présentation des justificatifs du trimestre précédent. Un changement important est survenu depuis l'adoption de la nouvelle loi électorale en juin 2007. Le budget des CRE est directement envoyé au Ministère des Finances.

Les partenaires au développement interviennent, comme dans la plupart de nos pays aux ressources limitées, dans l'organisation des élections au Cap-Vert. Mais leurs contributions, jugées substantielles par leurs acteurs,[100] sont en général orientées vers la DGAPE – pour la mise à disposition d'une partie du matériel électoral – et vers les organisations de la société civile pour les appuyer dans les actions de sensibilisation et de contrôle citoyen de la gestion des élections. D'après une opinion largement partagée, le fait qu'une bonne partie du matériel électoral est obtenu directement à travers l'assistance des partenaires est un facteur qui réduit les conflits autour des questions de passation des marchés.[101]

Le budget de la CNE couvre pour l'essentiel les opérations électorales. Sa présidente et ses membres considèrent qu'elle doit avoir les moyens financiers pour faire davantage de formation des membres des bureaux de vote, élaborer des brochures sur les élections et collaborer avec les organisations de la société civile pour la sensibilisation des citoyens.[102]

E. Contentieux électoral au Cap-Vert

En vertu de l'article 219 de la Constitution de 1999, la Cour constitutionnelle est compétente pour les litiges nés des élections et de l'organisation des partis politiques conformément à la loi. Cette compétence revenait à la Cour suprême en vertu de la constitution de 1992.[103]

Ainsi, la Cour constitutionnelle est l'instance compétente pour connaître de l'ensemble du contentieux électoral, c'est-à-dire pour les élections présidentielles, législatives et locales, ainsi que des recours contre les décisions de la CNE.

99 Idem.
100 Entretiens avec la présidente de la CNE et la directrice générale de l'appui au processus électoral.
101 Opinions recueillies au cours des discussions en focus group organisé en vue de cette étude Praia, 11 décembre 2009.
102 Entretiens avec Mme Rosa Vicente, présidente de la CNE, 8 décembre 2009.
103 Art. 238 de la constitution de 1992.

Le contentieux n'est pas abondant du fait du consensus sur les règles du jeu électoral et du caractère transparent du processus électoral qui se dénoue souvent avec quelques voix de différence entre les concurrents. Toutefois, il existe des cas de recours tant pour les législatives et les locales que pour la présidentielle.[104]

F. Evaluation critique de la performance des OGE au Cap-Vert

Les questions relatives à l'amélioration de la gouvernance politique font traditionnellement l'objet de débats ouverts et vifs au Cap Vert. Bien qu'il y ait quelques divergences sur la meilleure stratégie de développement du pays ainsi que le rôle que doit jouer l'Etat dans l'orientation économique, il y a un large consensus sur le modèle de gouvernance démocratique cap-verdien. L'usage généralisé du créole dans les discussions sur la politique rend permanent le débat sur la démocratie.[105] Ceci est remarquable tant lors des sessions de l'Assemblée Nationale que sur l'espace publique de façon générale.

Le focus group organisé en décembre 2009 à Praia dans le cadre des recherches pour cette étude a enregistré la participation des acteurs de premier plan du système électoral, et a ainsi permis d'identifier quelques points forts des discussions sur la gouvernance électorale au Cap Vert. Il a surtout permis de constater un large consensus parmi les participants, qu'ils soient de la classe politique ou de la société civile, sur les performances de la CNE. La présidente de la CNE est particulièrement appréciée pour sa compétence et son indépendance. Au regard de sa composition, de ses attributions et de son mode de financement, la CNE apparaît comme une institution forte et respectée dans le système politique. Elle arrive à suivre la totalité du processus électoral et assure l'égalité des candidats tant en ce qui concerne l'accès aux médias que la compétition électorale. Cependant, l'opposition et la société civile ne manquent pas de formuler quelques griefs à l'endroit du système électoral. Ainsi, certains aspects du système électoral font encore l'objet de discussion entre les protagonistes du jeu politique. La perception populaire très largement favorable aux OGE, et à la CNE en particulier, doit donc être tempérée par une analyse rigoureuse des faiblesses dont souffre encore le système électoral cap-verdien.

Perceptions populaires du système électoral et des OGE

Depuis l'avènement du système démocratique en 1991, le pays a connu, à l'image d'autres pays de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, une alternance pacifique au sommet de l'Etat et un renouvellement tout aussi pacifique des autres institutions clés du pays. Depuis 1991, une dizaine d'élections ont été ainsi organisées : quatre élections

104 Voir Mario Ramos Pereira Silva, *Codigo Eleitoral anotato*, 2. ediçao, Praia, 2007, p.245. Avec des cas jurisprudentiels cites: Arrêt de la Cour supreme no. 11/2001 déclarant nulle l'élection dans la circonscription électorale de Albala-de-Huambo em Angola (p.246) et un second arrêt no. 6/2006 déclarant nul le vote de 21 bureaux de vote à Sao Tomé et Principe (p.247).

105 Manuel Veiga, « Le créole du Cap-Vert », dans *Découverte des Iles du Cap-Vert,* op. cit., p.97.

présidentielles (1991, 1996, 2001 et 2006), quatre élections législatives (1991, 1996, 2001 et 2006) et deux élections locales.

L'une des particularités du Cap-Vert et notamment de ses organes de gestion des élections, est leur capacité à gérer dans la paix sociale et presque sans contestations majeures des élections aux résultats très serrés. C'est ainsi que la présidentielle de février 2001 était très disputée avec le vainqueur, M. Pedro Pires, devançant son challenger, M. Carlos Veiga, de seulement une dizaine de voix. De la même manière, en février 2006, M. Pires a de nouveau vaincu son adversaire de 2001, M. Carlos Veiga, par environ 3 300 voix.[106]

Aujourd'hui, le Cap-Vert est réputé avoir un système électoral performant. Le modèle adopté par le Cap-Vert fonctionne sur la base d'un partage des rôles entre la Commission électorale et des services de l'Administration publique. Dans ce cadre institutionnel électoral, la fonction d'appui technique à l'organisation des élections est confiée à la Direction générale des services d'appui au processus électoral (DGAPE), qui est un service du Ministère de l'intérieur. En ce qui concerne la Commission électorale, elle supervise et prend les dispositions nécessaires pour garantir la régularité du processus. Le système s'emploie, avec succès, à identifier ses manquements et insuffisances après chaque processus électoral et à les corriger. Le Cap-Vert est parmi les pays africains où l'opinion générale de la population est favorable au système politique en général et au système électoral en particulier.[107] Il y a une adhésion générale remarquable des Cap-Verdiens à l'idée et aux pratiques démocratiques. Cet attachement des Cap-Verdiens à la démocratie est remarquable à plusieurs niveaux : le choix du régime, la culture démocratique, les institutions, la reddition des comptes. Toutes choses qui permettent d'avoir une perception de la qualité de la démocratie et de la gouvernance au Cap-Vert.[108]

Satisfaction par rapport au fonctionnement de la démocratie

Par rapport au niveau de la démocratie existant dans le pays, les résultats des sondages conduits par Afrobaromètre sont assez encourageants, étant donné que la proportion de ceux qui affirment que le Cap-Vert est une démocratie achevée a augmenté considérablement (34% en 2008 contre 7% enregistrés en 2002 et 15% en 2005), en même temps que continue à diminuer la proportion de ceux qui considèrent que l'archipel est une démocratie à problèmes, passant de 64% en 2005 à 55% en 2008. Les avis les moins critiques dans ce sens ont été recensés à l'intérieur de l'île de Santiago avec 45% et 54%, respectivement.[109]

La critique dirigée contre la démocratie est plus accentuée parmi les jeunes, nonobstant sa diminution, par rapport à 2005, en passant de 74% à 55%, pour ceux qui sont

106 Ministério da Administaçao Interna, direcçao Geral da Administraçao Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, op.cit, pp.24 et 36.

107 M. Hounkpe at Ismaila Madior Fall, *Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, op.cit.

108 Afro Barometer, *A qualidade da democracia e da Governaçao em Cabo Verde*, 2008.

109 Idem, p.13.

d'avis que le pays est une démocratie à problèmes. On doit noter aussi qu'a diminué significativement la proportion des individus proches des deux plus grands partis politiques capverdiens qui considèrent que le Cap Vert est une démocratie à problèmes, passant de près de 70% en 2005, à 56% en 2008, ce qui indique une plus grande propension à l'adhésion à une culture démocratique parmi les individus militant dans un parti politique.

Près de la moitié des capverdiens (47%) se disent satisfaits de la manière dont la démocratie fonctionne au Cap-Vert. Ce résultat est pratiquement le même que celui enregistré en 2005 (46%). Toutefois, a augmenté la proportion de ceux qui ne se disent pas satisfaits, passant de 41% en 2005, à 47% en 2008. Cette augmentation du taux d'insatisfaction est enregistrée surtout à l'intérieur de l'île de Santiago dans l'ordre de 16%, passant ainsi de 35% en 2005, à 51% à 2008, alors qu'à Praia, c'est le contraire qui est noté, c'est-à-dire qu'augmente la proportion de ceux qui se disent satisfaits, passant de 35% en 2005 à 50% en 2008. Le comportement le plus « non conformiste » des jeunes est mis en évidence encore une fois, la plupart (54%) se situant dans la tranche d'âge comprise entre 15 et 24 ans qui se dit non satisfaite du mode de fonctionnement du régime démocratique capverdien – plus de 7% que la moyenne nationale. A mesure qu'augmente l'âge, diminue la proportion de ceux qui se disent non satisfaits, surtout chez les individus âgés de plus de 55%.

La satisfaction notée par rapport au fonctionnement de la démocratie capverdienne ne se vérifie pas seulement chez les sympathisants/militants des plus grands partis politiques, mais elle peut être notée aussi chez les militants des petits partis, surtout l'UCID, le PTS et le PCD. Par rapport à 2005, les individus proches du PAICV manifestent une plus grande satisfaction envers la démocratie (51%) contre 46% enregistrés parmi les sympathisants du MPD.[110] On constate, lorsqu'on les interroge sur la transparence des élections générales, que les capverdiens considèrent qu'elles ont tendance à être de plus en plus libres et justes. Tandis qu'en 2005, 56% des citoyens considéraient les élections législatives de 2001 comme étant globalement libres et justes, ce taux est passé à 69% lorsqu'on interroge les capverdiens par rapport aux élections législatives de 2006. Seuls 8,3% les avaient considérées comme n'ayant pas été libres et justes, une réduction de moitié par rapport aux élections antérieures. C'est dans les centres urbains de Praia et São Vicente que l'on note la plus grande proportion de ceux qui considèrent que les dernières élections législatives ont été transparentes, ce qui représente respectivement 74% et 72%. Au contraire, les perceptions les plus négatives se notaient à l'île de Fogo, mais même ainsi, ce taux était de 52%.

Les députés et leurs circonscriptions

La majorité des Cap-Verdiens pensent que les Députés devraient visiter leurs circonscriptions électorales au moins une fois par mois. C'est l'opinion, au plan national, des

110 Afro Barometer, *A qualidade da democracia e da Governaçao em Cabo Verde*, 2008.

54% des enquêtés en 2008, une augmentation par rapport aux 49% en 2005.[111] Ceux qui réclament le plus cette fréquence des visites, sont les habitants de Santo Antão (67% en 2008) et ceux, bien moins nombreux, de Fogo (32%). Plus de 7 Cap-Verdiens sur 10 estiment que les Députés ne font jamais ou rarement de leur mieux pour écouter ce que le peuple a à leur dire. Ce taux est resté relativement constant depuis 2005. Toutefois, il y a eu une baisse sensible du scepticisme envers les députés. Les plus sceptiques, en 2008, sont les habitants de Praia et ceux de São Vicente. Le niveau de scepticisme envers les Conseillers Municipaux est, au plan national et en 2008, semblable à celui nourri à l'égard des Députés, les habitants de Praia et de São Vicente étant également les plus critiques.

Il apparaît donc tant à travers les études de la qualité de la démocratie comme celle de Afro baromètre qu'au cours des entretiens et le Focus group organisés à Praïa que les Cap-Verdiens ont foi en leur système électoral. La CNE est bien appréciée par la population dans son ensemble. La répartition des tâches de gestion des élections entre la DGAPE et la CNE suscite l'adhésion de la population qui y voit un système équilibré entre la volonté du pouvoir de faire gérer la totalité du processus électoral par le gouvernement et l'opposition qui voulait une Commission électorale responsable de l'ensemble du processus électoral.

La réussite de la gestion du processus électoral est liée à beaucoup de facteurs :

- La qualité du cadre juridique et institutionnel ;
- La crédibilité des personnes nommées membres de la CNE ;
- Le consensus ayant présidé le choix des membres de la CNE ;
- La façon exemplaire dont les organes de gestion des élections ont rempli leur mission ;
- Le fait que la population du Cap-Vert est très scolarisée ;
- La bonne circulation de l'information politique au niveau de la population ;
- La culture partagée de la tolérance et de la paix ;
- L'engagement des acteurs qui sont dans leur grande majorité honnêtes ;
- Le caractère équilibré du jeu politique caractérisé par le bipartisme qui fait qu'aucun parti ne peut avoir une emprise totale sur le système politique ;
- Le respect par les citoyens des institutions ;
- L'existence d'une opinion publique de défense de la Constitution ;
- La présence de la société civile qui influence positivement le processus électoral par l'usage de la communication sociale.

Une adhésion générale à la démocratie à nuancer

En 2008, environ 44% croyaient que les élections permettent aux membres du Parlement de refléter l'opinion des électeurs, alors qu'en 2005, cette proportion était de 41%. Ceux qui croient le plus à ce système sont les habitants des centres urbains de Praia et de Mindelo, bien que suivis de très près par ceux de Fogo.

111 Idem, p.32.

Toutefois, il faut souligner que 31%, proportion ayant augmenté de 3% en 2005, considèrent que les élections reflètent peu ou prou l'opinion des électeurs. Par ailleurs, plus de la moitié des enquêtés (51%), la même proportion que celle enregistrée en 2005, considère que les élections permettent de chasser du Pouvoir des dirigeants qui ne font pas ce que le peuple veut. Les plus convaincus de cette idée sont les habitants de São Vicente (70% en 2008 et 58% en 2005) et ceux de Praia (60% en 2008 et 69% en 2005). Près de 7 Cap-Verdiens sur 10 affirment ne pas craindre d'être intimidés durant les campagnes électorales. Toutefois, cette proportion varie beaucoup en fonction de l'île. Tandis qu'à São Vicente et à Santo Antão, ce taux est, respectivement, de 86 et 83%, à Fogo ce taux a été ramené à 51%. Dans cette île, près du tiers affirme avoir peur d'être intimidé. La perception selon laquelle le vote est réellement secret est élevée au Cap – Vert. Pratiquement 8 Cap-Verdiens sur 10 considèrent improbable que des personnes détenant le pouvoir puissent savoir pour qui on a voté durant les élections. Les plus convaincus sont les habitants de Santo Antão (83%) et São Vicente (88%) et les moins convaincus sont ceux de l'intérieur de l'île de Santiago (70%).[112]

Fiabilisation du fichier électoral

La situation d'archipel du Cap Vert et l'importance de la diaspora rendent difficile l'établissement et la gestion du fichier électoral. Il y a ainsi un débat permanent relatif à la fiabilisation du fichier électoral en vue d'éradiquer les irrégularités relevées. Après chaque élection, des initiatives sont prises pour l''amélioration. Le recensement a connu une nette amélioration avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dans la lignée de l'option du Cap Vert pour le *egouvernement* depuis 1997, le fichier est constitué sur la base de données biométriques des électeurs qu'on peut recueillir au niveau de chaque bureau d'inscription relié à une base de données centrales. Il y a ainsi un logiciel qui permet la gestion des données contenues dans le fichier électoral. Le pays dispose depuis les élections de 2000 d'un système électoral informatisé. À partir de juin 2007 un recensement généralisé avec la signature digitalisée de l'électeur a été opéré en vue des élections de 2008. Tout parti politique, tout citoyen peut accéder aux listes électorales disponibles sur les sites de la CNE et de la DGAPE. Les listes sont aussi publiées dans la presse. La communication avec les électeurs se fait par voie de SMS en indiquant à chaque électeur l'endroit où il doit voter. Chaque électeur peut appeler à un numéro vert pour savoir où voter. À partir de 2007–2008, les informations sur le bureau de vote ont été envoyées aux électeurs par SMS.

Par ailleurs, il existe désormais une interconnexion avec les services de l'état civil pour éliminer les morts et les doublons. Des progrès ont été alors faits dans la sécurisation du vote. C'est dans ce sens que la loi électorale a introduit l'utilisation de l'encre

112 Ministério da Administaçao Interna, direcçao Geral da Administraçao Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, op.cit., pp.24 et 33.

indélébile à partir des élections de 2008 pour éviter les votes multiples qui étaient parfois une réalité notée.[113]

Faiblesses persistantes du système électoral

A côté de ses forces, le système électoral cap-verdien comporte de nombreuses faiblesses.[114] En ce qui concerne la Commission électorale, l'influence de l'attache partisane des membres représentant les partis politiques est évidente. Les débats au sein de la Commission électorale reproduisent souvent le clivage politique du pays et manquent d'objectivité et de sérénité. En outre, des représentants des partis d'opposition et d'organisations de la société civile considèrent que l'autonomie financière de la CNE doit être renforcée et que l'influence du gouvernement sur la mobilisation des ressources doit être annihilée.[115]

Les critiques sont aussi formulées à l'endroit du principe de l'égalité des candidats. Les partis d'opposition estiment qu'il faut une prohibition plus contraignante de l'utilisation des moyens de l'Etat. Dans le même sens, la plupart des acteurs, notamment ceux de l'opposition ont fait remarquer la forte présence du parti au pouvoir dans les médias. En effet, dans la période qui précède la campagne électorale, le gouvernement exerce un monopole sur les médias avec des inaugurations et autres. Le déséquilibre de l'accès aux médias en faveur du parti au pouvoir est davantage remarquable à la télévision nationale.[116]

En ce qui concerne les résultats des élections, il y a encore la persistance d'une culture contentieuse avec les accusations mutuelles de corruption électorale, que la majeure partie de la population juge non fondée, mais aussi l'introduction de recours pour contester les élections dans certaines localités.

Le fléau de l'abstention électorale

L'un des principaux facteurs de légitimation du système démocratique demeure le taux de participation électorale. Le niveau d'abstention peut être considéré comme un bon indicateur d'insatisfaction des citoyens par rapport au système démocratique, même si quelques analyses tendent à nuancer cette affirmation en invoquant la faiblesse de la participation électorale dans des démocraties consolidées telles que les USA ou la Suisse. Les données disponibles permettent de comprendre, bien que de manière indicative, l'évolution de l'abstention électorale au Cap-Vert à la fois pour les élections législatives et présidentielles.[117] Le phénomène se comprend à la lumière d'une combinaison des informations fournies par la CNE et des interviews données par les chefs des partis

113 Art. 215 du code électoral.

114 Voir en particulier A. Lima e Mirko Hempel, *Democracia, Sistemas Eleitorais e Economia Soical*, Praia, Asembleia Nacional, 2002.

115 Focus Group du 11 décembre 2009.

116 Intervention des représentants de l'opposition au Focus group organisé à Praia (précité).

117 Ministério da Administaçao Interna, direcçao Geral da Administraçao Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, op.cit., p.48.

que sont : le PAICV, le MPD, le PCD et le PRD. Le point de vue de la population est aussi une des clefs d'explication du problème.

Etendue de l'abstentionnisme

Des données indiquent un taux de participation au niveau national à peu près de 60%.[118] Le taux augmente lorsqu'on y ajoute la diaspora. Le taux d'abstention à l'intérieur des frontières varie d'île à île et de municipalité à municipalité. Par exemple, c'est dans l'île de Santo Antao que le taux d'abstention est le plus bas ; c'est dans la municipalité de Porto Novo qu'il est le plus élevé. Aux élections législatives de 1991, le taux d'abstention était de 24,7%. En 1995, il a baissé de 23,5%, un taux proche de ceux notés dans la plupart des pays à processus démocratique consolidé. Cependant, pour les élections suivantes effectuées en 2001, le taux d'abstention est allé jusqu'à 45,5% ; en d'autres termes, l'abstention a presque doublé. Pour 2006, il est de 45,8%.[119] Dans la diaspora, particulièrement en Afrique, le taux de participation était important, où les 2/3 des électeurs inscrits exerçaient leur droit de vote. En Amérique, le taux d'abstention était de 45,5% ; en Europe et dans le reste du monde, contrairement aux autres espaces, le taux d'abstention était de 75,5%. Globalement, il y a une tendance claire montrant que la diaspora a un taux d'abstention au-dessus de la moyenne nationale.[120]

Causes de l'abstentionnisme au Cap-Vert

Les principaux facteurs explicatifs de l'abstention électorale au Cap-Vert sont de deux ordres. Il y a d'abord, des facteurs imputables à la volonté de l'électeur qui, non satisfait des réponses qu'apporte le système politique à ses problèmes, s'éloigne des urnes.[121] Ensuite, on peut noter les facteurs extérieurs à la volonté de l'électeur et lié aux insuffisances du système électoral lui-même :

- Le langage et message utilisés dans la communication politique décalés par rapport aux préoccupations de l'électeur ;
- L'image des politiciens plus préoccupés par leur carrière personnelle que par l'intérêt général, l'identité entre les programmes des candidats ;
- L'échec de la communication avec la majorité de la diaspora ;
- Les difficultés rencontrées par certains électeurs à s'inscrire dans certaines iles,
- La distance importante entre certains bureaux de vote et certains électeurs ;
- La mobilité des personnes à l'intérieur du pays et l'intérieur de l'île ;
- La mobilité en dehors du pays et les difficultés à changer de résidence électorale ;
- Le manque de fiabilité de l'état civil.

Le taux d'abstention est tellement important au Cap Vert qu'il y a un consensus général

118 Idem.
119 Idem.
120 Idem.
121 Ministério da Administaçao Interna, direcçao Geral da Administraçao Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, op.cit., p.33.

entre les protagonistes du système politique pour un impératif besoin de réviser le Code électoral, en vue de réduire le taux d'abstention. Plusieurs mesures considérées comme urgentes ont été suggérées :[122]

- Effectuer un nouveau recensement électoral dans des conditions consensuelles ;
- Exiger l'identification fiable des électeurs avec des données de banque du service national d'inscription ;
- Permettre l'inscription sur les listes électorales et l'actualisation de celles-ci pendant toute l'année avec une connexion du Service de recensement des élections à des Services comme le département d'émigration, les institutions judiciaires, les institutions sanitaires, etc. ;
- Introduire les nouvelles technologies et le système du vote électronique dans le système électoral ;
- Élargir le nombre de types de documents d'identification de l'électeur qui peuvent être utilisés dans les bureaux de vote durant l'acte de vote, spécialement pour les élections de la Diaspora ;
- Instaurer le vote anticipé pour certaines catégories d'électeurs qui, pour diverses raisons, ne pourront pas voter le jour de l'élection (forces de sécurité, diplomates…).

Certaines de ces idées connaissent un début de mise en œuvre. Ainsi, pour les élections locales de mars 2008, la DGAPE, en collaboration avec la CNE, s'emploie à améliorer le système électoral à travers l'introduction d'un système informatique plus performant pour la confection de la nouvelle liste électorale permanente. Ce système devra être centralisé de manière à réduire les risques de fausses inscriptions et de doubles inscriptions. Dans le même sens, le pays effectue un recensement général de ses citoyens vivant à l'étranger du 1ère mars au 1ère septembre 2010 afin de garantir leur participation aux élections législatives et présidentielle de 2011. La date du recensement dans la diaspora capverdienne a été fixée après l'approbation à l'unanimité des membres du Parlement. Avec l'approbation de la révision du code électoral, fruit d'un accord entre les deux principaux partis de l'archipel, le PAICV, au pouvoir, et le MPD, dans l'opposition, après plusieurs années de divergences, le gouvernement s'est vu obligé par la loi à effectuer le recensement des Capverdiens de la diaspora. Dans la mise en œuvre de cette application, le recensement dans la diaspora est contrôlé par la CNE et non à travers les ambassades et consulats capverdiens à l'étranger.

En outre, le réforme du code électoral de 2007 revu a aussi permis de définir, qu'à partir des prochaines élections, le nombre des électeurs dans chaque bureau de vote ne dépassera pas 450, contrairement à ce qui se passait avant où le nombre limite était de 600. Cette modification se justifie par le besoin de garantir à tous les Capverdiens le droit au vote dans le temps prévu et d'en finir avec la fermeture tardive observée des bureaux de vote à cause du nombre excessif de votants.[123]

122 Idem.
123 Agence PANA, août 2010.

G. Recommandations

Clarifier les compétences et les rapports entre les organes de gestion des élections

- Pour éviter ou diminuer les malentendus et conflits de compétence et d'influence entre la Direction générale de l'appui au processus électoral et la Commission nationale électorale.

Renforcer l'implication de la société civile dans le processus électoral

- Un des maillons faibles du processus électoral au Cap-Vert est la société civile qui a du mal à s'assumer comme un acteur important pouvant assumer des tâches que les organes de gestion des élections ne peuvent pas prendre en charge comme la sensibilisation des électeurs et l'observation des élections. Il est important de renforcer ce rôle en le formalisant et en dotant la société civile de moyens financiers et en compétences techniques nécessaires.

Renforcer l'égalité des chances des concurrents aux élections.

- Ceci permettrait de combattre la pratique en vertu de laquelle le parti au pouvoir utilise les moyens de l'Etat à des fins politiques et s'arroge l'avantage d'être plus visible à la télévision que l'opposition.

Régulation des médias

- Instaurer un vrai organe de régulation de l'accès des partis politiques aux médias par la mise en place effective du Conseil de Communication Sociale (*Conselho de Comunicação Social*). Ceci permettrait d'alléger les charges de la CNE qui est obligée de jouer le rôle de régulateur des médias en plus des nombreuses autres fonctions qu'elle exerce dans le processus électoral. Sur ce point, le Cap Vert pourrait s'inspirer de l'expérience de régulation de l'accès des forces politiques aux médias en cours dans certains pays de la CEDEAO.

Appliquer les mesures destinées à améliorer le fichier électoral et la participation électorale

- Le rapport de 2001 du Ministère de l'Administration interne a fait d'importantes recommandations en vue de l'amélioration du fichier électoral, recommandations qui n'ont été que partiellement mises en œuvre. Il est important de les mettre entièrement en œuvre.

4

Ghana

Mathias Hounkpe

A. Résumé

La République du Ghana, à l'instar de plusieurs autres pays de la sous-région ouest-africaine, a, entre son indépendance en 1957 et l'avènement du Renouveau démocratique en 1992, connu une succession de changements constitutionnels qui étaient pour la plupart consécutifs à l'intrusion des Forces armées sur la scène politique à travers des coups d'Etat militaires. Les trois premières décennies de son existence ont par conséquent été caractérisées par de longues périodes de régimes militaires alternés avec seulement deux courtes périodes (de 1969 à 1972 et de 1979 à 1981) au cours desquelles des régimes démocratiques furent installés à l'issue d'élections plus ou moins libres.

La dernière intrusion des militaires sur la scène politique ghanéenne date de décembre 1981 lorsque le président de la République d'alors, M. Limann, a été déposé par un coup d'état dirigé par le Lieutenant Rawlings. L'exercice du pouvoir exécutif et législatif fut alors concentré au sein d'un Conseil Provisoire pour la Défense Nationale (*Provisional National Defence Council* – PNDC). Sous la pression à la fois de la communauté internationale et des forces nationales, le régime PNDC mit progressivement en marche une série de mesures qui ont abouti à l'adoption par référendum en avril 1992 de la Constitution actuellement en vigueur établissant ainsi la quatrième République ghanéenne.

Bien que le Ghana ait une longue expérience de gestion des élections par des organes indépendants du gouvernement, la gestion des élections avant 1992 était caractérisée par une profonde méfiance permanente des acteurs politiques et des citoyens vis-à-vis des organes de gestion des élections (OGE). La Commission électorale actuelle, en place depuis l'avènement du Renouveau démocratique au début des années 1990, est

l'héritière de la tradition des OGE, mais elle constitue dans le même temps une rupture majeure avec la méfiance à l'égard des OGE de la période antérieure à sa création. Organe aux prérogatives particulièrement larges, la Commission électorale ghanéenne (CE) a des pouvoirs qui débordent le cadre électoral strict et s'étendent à la surveillance de l'activité des partis politiques, à savoir l'enregistrement des formations politiques, le contrôle de leurs activités et vérification de leurs comptes. Après l'organisation d'une série d'élections dont au moins quatre élections générales (1996, 2000, 2004 et 2008) une appréciation peut être faite des performances de la CE et sa contribution à l'enracinement de la démocratie au Ghana.

La Commission électorale ghanéenne jouit d'une indépendance, reconnue d'ailleurs par la quasi-totalité des acteurs du processus électoral du pays. Le cadre légal de la Commission, qui peut s'apprécier à travers son mode de composition, les conditions faites aux membres de la Commission (durée du mandat et conditions de détermination de leurs traitements) et la protection de la CE contre les ingérences extérieures dans sa gestion, est l'un des déterminants majeurs de l'indépendance dont jouit la CE. Cependant il y a un point sur lequel l'indépendance de la Commission semble acquise en dépit et non pas grâce à son cadre juridique qui prévoit que la nomination de ses membres se fait à la discrétion du président de la République sans l'intervention d'un organe indépendant. Dans la pratique, les membres de la Commission ont toujours été des personnes reconnues pour leur qualification pour le travail.

Une amélioration progressive des performances de la Commission électorale a été également observée au fil du temps. La qualité des animateurs de l'institution, et surtout celle de son leadership, est considéré comme le principal déterminant de l'amélioration de la qualité des élections gérées au Ghana depuis l'institution de la Commission électorale actuelle. Mais l'on peut citer également, le soutien et la bonne disposition d'esprit des autres acteurs clés du processus électoral au Ghana à savoir les partis politiques, les médias, les organisations de la société civile et les institutions de la République.

En dépit de sa bonne réputation cependant, la CE souffre de nombreuses faiblesses internes, principalement dues aux mauvaises conditions de travail de ses membres, aux performances médiocres de la Commission dans la tenue des listes électorales, ainsi qu'à la qualité d'une partie des ressources humaines utilisées par la Commission, notamment les agents électoraux. L'incapacité de la CE à faire respecter la législation électorale, y compris la loi sur les partis politiques, et l'insuffisance dans la coordination entre les autres institutions impliquées dans le processus électoral occasionnent parfois aussi des faiblesses au niveau de la gestion dudit processus.

Même si des efforts sont en cours pour la résolution de certaines des faiblesses actuellement observées dans les prestations de la Commission électorale, des actions urgentes demeurent nécessaires pour la consolidation de la jeune démocratie ghanéenne. La création d'une cadre formel de concertation avec la société civile pourrait améliorer le travail de la Commission. Renforcer l'indépendance de la Commission passe par la mise à sa disposition de ses moyens financiers de façon à la mettre à l'abri de la

discrétion du ministère des finances. La résolution des conflits électoraux est l'un des maillons faibles du processus électoral. La création d'un tribunal spécialisé chargé des élections pourrait aider à améliorer le traitement judiciaire du contentieux électoral.

B. Evolution politique du Ghana

Indépendant depuis 1957, le Ghana, à l'instar de plusieurs autres pays de la sous-région, a connu une succession de changements constitutionnels qui étaient pour la plupart consécutifs à l'intrusion des Forces armées sur la scène politique à travers des coups d'Etat militaires. Les trois premières décennies de son existence ont par conséquent été caractérisées par de longues périodes de régimes militaires alternés avec seulement deux courtes périodes (de 1969 à 1972 et de 1979 à 1981) au cours desquelles des régimes démocratiques furent installés à l'issue d'élections plus ou moins libres.

Nkrumah et la première République

Le Ghana a obtenu son indépendance de l'administration coloniale britannique le 6 mars 1957, devenant le premier pays d'Afrique noire à y parvenir.[124] Le territoire appelé Ghana est composé de quatre grandes entités territoriales.[125] Ces territoires étaient administrés séparément jusqu'en 1946, lorsque le gouvernement colonial britannique a décidé de les gérer dans le cadre d'une une entité territoriale unique.

En 1951, 6 ans avant l'indépendance, l'administration britannique a promulgué une constitution qui mettait en place une assemblée législative essentiellement composée de membres élus au suffrage universel direct ou indirect. En vertu de cette constitution, un conseil exécutif était également mis en place avec dans sa composition une majorité de membres africains émanant de l'assemblée législative, et trois membres blancs désignés par le gouverneur de la colonie. Une nouvelle constitution approuvée le 29 avril 1954 a établi un gouvernement avec des africains uniquement, tous émanant de l'assemblée législative dont les membres étaient désormais élus au suffrage universel direct. Les élections organisées en vertu de cette constitution ont donné une majorité au parti CPP (*Convention People's Party*) dirigé par Dr Kwame Nkrumah. Ce dernier devint Premier ministre.

En 1960, c'est-à-dire trois ans après l'indépendance, le pays est passé d'un régime parlementaire intégral (le modèle de Westminster) à un système présidentiel qui s'est par la suite mué en un présidentialisme autoritaire. Le parti au pouvoir, le CPP, ne trouvait plus satisfaisante la Constitution élaborée à l'indépendance, laquelle Constitution qui, pour réaliser un compromis avec l'opposition qui exigeait la mise en place d'un

124 Les développements qui suivent sont essentiellement tirés de Open Society Institute, *Ghana : démocratie et participation au processus politique* (une étude d'AfriMAP et de OSIWA), 2007, pp.17–19.

125 Il s'agit de : la Colonie de la Côte d'Or (aujourd'hui, il s'agit des régions Occidentale, Centrale, Orientale et du Grand Accra), Ashanti (régions d'Ashanti et de Brong Ahafo), les Territoires du Nord (Nord, Haut Ghana oriental et Haut Ghana occidental) et le Togo transvoltaïque (aujourd'hui appelée région de la Volta).

système fédéral pendant la période précédant l'indépendance,[126] avait doté les assemblées régionales de pouvoirs spécifiques. La Constitution de 1960, rédigée par un Parlement unipartite *de facto*, a donné de larges pouvoirs au premier président, Kwame Nkrumah, et a de fait sérieusement restreint le niveau de participation populaire.[127] En 1964, un référendum constitutionnel changea le régime politique en un système de parti unique qui octroya des pouvoirs encore plus étendus au président Nkrumah. Celui-ci a, par exemple, arrêté d'autorité la liste des députés, se substituant ainsi aux choix des citoyens qui étaient supposés s'exprimer durant les élections qui étaient prévues pour être organisées en 1965. Ce système perdura jusqu'à l'intervention d'un coup d'État militaire en février 1966.

Coups d'état militaires chroniques

Les officiers auteurs du coup d'Etat du 24 février 1966 ont cité l'autoritarisme et la corruption du régime de Nkrumah, ainsi que ses pratiques oppressives et de déni des droits de l'homme pour justifier leur action. Ils ont formé un gouvernement provisoire sous la direction d'un Conseil National de Libération (*National Liberation Council* – NLC) et ont promis de retourner le plus tôt possible le pouvoir à un gouvernement élu. En octobre 1969 le NLC organisa des élections parlementaires à l'issue desquelles le Parti du Progrès (Progress Party) dirigé par Koffi Busia rafla 105 des 140 sièges au parlement. Ce parlement a cohabité pendant près d'une année avec un collège présidentiel qui détenait le pouvoir exécutif sous la direction du Brigadier A. Afrifa. Le 31 août 1970, des élections spéciales en vue de choisir un gouvernement civil furent organisées, à l'issue desquelles Edward Akufo-Addo, un ancien président de la Cour suprême, fut élu président de la République, avec le Dr Busia comme Premier ministre.

Cette Deuxième République ne fut néanmoins que de très courte durée. Citant l'incapacité du gouvernement Busia d'éradiquer l'inflation galopante consécutive à la dévaluation monétaire décidée en décembre 1971, l'armée se saisit à nouveau du pouvoir dans un coup d'Etat non violent le 13 janvier 1972. Sous la conduite du colonel Acheampong, les auteurs du coup d'Etat formèrent un Conseil National de Redressement (*National Redemption Council* – NRC) qui se mua en 1975 en Conseil Militaire Suprême (*Supreme Military Council* – SMC). Incapable, néanmoins, de résorber la crise économique et la cherté de la vie, le SMC dut faire face à une montée du mécontentement exprimée à travers des grèves et des manifestations de rue organisées par des associations étudiantes et professionnelles tout au long des années 1977 et 1978. La déposition en juillet 1978 du colonel (entretemps auto-promu général) Acheampong par son chef d'Etat-Major, le général Frederick Akuffo, et le rétablissement par ce dernier des activités des partis politiques ne firent rien pour apaiser le mécontentement populaire ni pour éradiquer la corruption rampante et résoudre la crise économique.

126 A.A. Bohane, *Ghana: Evolution and Change in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Londn, Longman, 1975.

127 Par exemple, il a restreint le pouvoir du Parlement à examiner le budget national, tandis que les juges étaient nommés et révoqués à l'entière discrétion du président de la République.

En juin 1979, le gouvernement Akuffo était déposé à son tour par un coup d'Etat violent dirigé par un groupe d'officiers regroupés au sein d'un Conseil Révolutionnaire des Forces Armées (*Armed Forces Revolutionary Council* – AFRC) sous la direction du lieutenant de l'aviation Jerry John Rawlings. L'AFRC reprit le projet de constitution préparé par une assemblée constitutionnelle que le gouvernement Akuffo avait mise en place. Rawlings laissa aussi se dérouler les élections législatives et présidentielles qui avaient également été programmées par le général Akuffo. A l'issue des élections, le PNP (*People's National Party*) – qui se réclamait de l'héritage du CPP de Nkrumah – gagna 71 des 140 sièges au parlement et son leader, le Dr Hilla Limann, fut élu président de la Troisième République.

Jerry Rawlings et la naissance de la Quatrième République

Après seulement deux ans d'exercice d'un régime démocratique, cependant, le président Limann fut à nouveau déposé par le lieutenant Rawlings en décembre 1981 qui prit pétexte de l'incapacité du gouvernement Limann à éradiquer la corruption et redresser une économie en situation désastreuse. L'exercice du pouvoir exécutif et législatif fut alors concentré au sein d'un Conseil Provisoire pour la Défense Nationale (*Provisional National Defence Council* – PNDC).

Sous la pression de la communauté internationale et des forces nationales, le régime PNDC mit progressivement en marche une série de mesures qui aboutirent à la quatrième République en janvier 1993. En 1984 le PNDC a, dans un premier temps, créé une Commission Nationale pour la Démocratie (*National Commission on Democracy,* NCD), chargée d'étudier les modalités pour le rétablissement d'une démocratie participative au Ghana. En juillet 1987, la NCD déposa un rapport qui exposait dans les grandes lignes les modalités pour l'organisation d'élections au niveau des districts. Ces élections furent organisées en 1988 et 1989. La junte militaire PNDC se réservait néanmoins le pouvoir de nommer un tiers des membres des assemblées de district. Dans l'intervalle 1990–1992, un certain nombre d'exercices constitutionnels ont eu lieu, comme les forums régionaux de la NCD, la production d'un projet de Constitution par un Comité d'experts et la tenue d'une assemblée consultative.

À partir de juillet 1990, le PNDC a inauguré une série de forums publics contrôlés, dont le but était ostensiblement d'aboutir à un consensus national sur un nouvel ordre démocratique pour le pays. Mais les forums devinrent des sessions de débat fermées réservées aux partisans du gouvernement. Cependant, les forums régionaux eurent pour conséquence inattendue que le rapport du NCD rendu en mars 1991 indiquait clairement et ouvertement que les Ghanéens avaient une préférence marquée pour un ordre constitutionnel basé sur un système multipartite. Cela obligea le PNDC à changer et abandonner le soutien tacite à un système sans parti qui devait être élaboré à partir du système des assemblées de district. Le PNDC a alors formé un comité d'experts composé de neuf membres, chargé de préparer un projet de nouvelle Constitution qui serait examiné par une assemblée consultative. Suite au rapport du comité d'experts,

le PNDC a mis en place l'assemblée consultative, chargée de rédiger la Constitution de 1992. Finalement, le texte de la nouvelle Constitution a fait l'objet d'un référendum national et a été adopté en avril 1992.

En 1992, le PNDC s'est métamorphosé en *New Democratic Congress* (NDC), un parti politique qui a remporté les élections de 1992 et 1996 avec Jerry Rawlings comme président. Le *New Patriotic Party* (NPP) est sorti victorieux des élections de 2000, la première alternance pacifique au Ghana depuis l'indépendance. Le président John Agyekum Kufuor est devenu chef du gouvernement en janvier 2001 et a été réélu en 2004. Les élections de janvier 2009 ont permis le retour au pouvoir du NDC avec le Professeur John Atta-Mills, ancien vice-président de Jerry Rawlings, comme président.

Tableau 1 : Les régimes politiques au Ghana, 1957–2007

Dates	**Régimes en place**
1957–1960	Constitution de Westminster, régime parlementaire (gouvernement Nkrumah)
1960–1964	Première République: introduction d'un système présidentiel (Nkrumah)
1964–1966	Première République: domination d'un parti unique
Fév. 1966–Oct. 1969	*National Liberation Council* (NLC)
Oct. 1969–Janv. 1972	Deuxième République (gouvernement Busia)
Janv. 1972–Oct. 1975	*National Redemption Council* (NRC)
Oct. 1975–Juil. 1978	*Supreme Military Council I* (SMC I) (gén. Acheampong)
Juil. 1978–Juin 1979	*Supreme Military Council II* (SMC II) (gén. Akuffo)
Juin 1979–Sept. 1979	*Armed Forces Revolutionary Council* (AFRC)
Sept. 1979–Déc. 1981	Troisième République (gouvernement Limann)
Janv. 1982–Déc. 1992	*Provisional National Defence Council* (PNDC)
Janv. 1993–à nos jours	Quatrième République

Source : AfriMAP-OSIWA, *Ghana : démocratie et participation au processus politique*, 2007, p.18.

C. La Commission électorale (CE)

La démocratie électorale au Ghana est essentiellement caractérisée, d'une part, par une relativement longue expérience en matière de gestion des élections par des organes de gestion des élections (OGE) indépendants du gouvernement et, d'autre part, par la méfiance permanente des acteurs politiques et des citoyens vis-à-vis de ces organes. La Commission électorale actuelle, en place depuis l'avènement du Renouveau démocratique au début des années 1990, est l'héritière de la tradition des OGE, mais elle constitue dans le même temps une rupture majeure avec la méfiance à l'égard des OGE de la période antérieure à sa création. Organe aux prérogatives particulièrement larges, la Commission électorale ghanéenne (CE) a des pouvoirs qui débordent le cadre électoral strict et s'étendent à la surveillance de l'activité des partis politiques, à savoir l'enregistrement des formations politiques, le contrôle de leurs activités et vérification de leurs comptes.

La Commission électorale ghanéenne jouit d'une indépendance, reconnue d'ailleurs par la quasi-totalité des acteurs du processus électoral du pays, qui s'explique en partie par son mode de composition, la durée du mandat de ses membres et leurs traitements. La CE jouit également d'une liberté d'organisation interne qi lui permet de déterminer sa propre structuration sans ingérence extérieure.

En dépit de sa bonne réputation cependant, la CE souffre de nombreuses faiblesses internes, principalement dues aux mauvaises conditions de travail de ses membres, aux performances médiocres de la Commission dans la tenue des listes électorales, ainsi qu'à la qualité d'une partie des ressources humaines utilisées par la Commission, notamment les agents électoraux. L'insuffisance dans la coordination entre les autres institutions impliquées dans le processus électoral occasionne parfois aussi des faiblesses au niveau de la gestion dudit processus. Il faut noter que des efforts sont en cours pour la résolution de certaines des faiblesses actuellement observées dans les prestations de la Commission électorale.[128]

Contexte historique

Le Ghana, à l'instar des autres pays anglophones de la sous-région ouest-africaine, a traditionnellement eu recours à une forme ou une autre d'organe « indépendant » de gestion des élections. Ceci contraste avec la situation observée dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest Francophone où la gestion des élections a longtemps été confiée à un département ministériel, le Ministère de l'Intérieur en l'occurrence.

En effet, à l'exception des périodes 1950–1968 et 1974–1977 durant lesquelles la gestion des élections était confiée à un département ministériel, la République du Ghana, avant le début du Renouveau démocratique en 1993, a systématiquement recouru à une forme ou une autre de commission électorale. Parfois il s'est agit d'un commissaire

128 L'essentiel des informations de ce chapitre viennent, entre autres, de : Joseph Ayee (ed.), *The 1996 General Elections and Democratic Consolidation in Ghana*, Accra, University of Ghana, 1999; E. Gymah-Boadi, *Modelling Success : Governance and Institution-Building in Africa : The Case of Ghana's Electoral Commission*, Accra, CDD, 2008.

chargé des élections, c'est-à-dire d'une commission électorale composée d'une seule personne. Cela a été, par exemple, le cas en 1968, ensuite entre 1969 et 1974. D'autres fois, il s'agissait de commissions électorales de plusieurs membres, comme pour la Commission Nationale pour la Démocratie (CND) entre 1982 et 1992 qui a conduit les élections des Assemblées des Districts en 1988/89[129] ou encore la Commission électorale nationale intérimaire (*Interim National Electoral Commission* – INEC) en 1992, ainsi que pour la Commission électorale actuelle mise en œuvre depuis 1993.

Plusieurs facteurs ont contribué à la détermination de la préférence des ghanéens pour un organe indépendant de gestion des élections, parmi lesquels il faut citer l'héritage institutionnel du pouvoir colonial britannique. En effet, la période qui a immédiatement suivi la fin de la 2e Guerre mondiale a été caractérisée par une relative libéralisation de l'espace politique et l'adoption du multipartisme. La gestion des élections compétitives, corollaire naturel et inévitable du multipartisme, a rendu nécessaire la mise sur pied d'organes crédibles pour la gestion desdites élections. Depuis cette période, le Ghana, à l'image de la plupart des autres anciennes colonies britanniques, a recouru à diverses sortes d'organes de gestion des élections.

D'autres facteurs sont propres à l'évolution politique du Ghana après l'indépendance, y compris les leçons tirées de son expérience de démocratisation qui a suivi une succession de coups d'Etat et une instabilité politique chronique ayant entraîné une profonde méfiance à l'égard de l'administration. La situation au Ghana ressemble, à cet égard, à celle au Bénin, où c'est essentiellement le déficit de confiance qui est à la base de l'option faite par le législateur en 1994 de confier la gestion du processus électoral à un organe indépendant, quoique constitué différemment.

Le recours à un organe indépendant de gestion des élections est rentré dans les habitudes des ghanéens, et est pratiquement devenu une routine sans pour autant les conquérir. En effet, malgré ce recours quasi-systématique à des OGE indépendants, les acteurs clés du processus électoral que sont notamment les citoyens et les partis politiques ont continué à manifester un brin de méfiance vis-à-vis de ces organes et de cette manière de gérer les processus électoraux. En réalité, la gestion des élections par ces différents organes a longtemps été caractérisée par le doute quant à leur intégrité, leur indépendance – surtout vis-à-vis du pouvoir Exécutif – et la transparence des processus électoraux.

Cette méfiance quasi-permanente des acteurs du processus électoral vis-à-vis des commissions électorales d'avant 1992 s'expliquerait par un facteur majeur. Il s'agit du mode de désignation des membres de la commission électorale, qu'il s'agisse d'une seule personne ou de plusieurs. Avant 1992, les membres de la Commission étaient désignés de façon unilatérale par le Pouvoir Exécutif, notamment le Président de la République, sans la prise en compte de l'avis de l'opposition politique. Les conséquences

129 Il s'agit de la même Commission nationale pour la démocratie créée par le PNDC en 1984 pour réfléchir sur les modalités du rétablissement de la démocratie au Ghana. Voir Joseph R. A. Ayee, op.cit.

de cet état de choses ont été la contestation des résultats des élections et des accusations tous azimuts à l'encontre de la commission électorale, alors généralement considérée comme un instrument au service du gouvernement et de son chef, le Président de la République.

Un changement majeur est intervenu au cours de la période du Renouveau démocratique, c'est-à-dire depuis l'avènement de la 4e République à travers l'adoption de la Constitution actuelle par référendum en 1992. Depuis cette date, les élections au Ghana ont été gérées par deux types d'organes.

Il y a eu d'abord la Commission électorale nationale intérimaire (*Interim National Electoral Commission* – INEC) qui a géré le référendum d'adoption de la Constitution de 1992 et les élections générales (présidentielle et législative) de la même année. Cette commission électorale intérimaire, à l'instar de la quasi-totalité de ses prédécesseurs, a été accueillie par les acteurs politiques, surtout ceux de l'opposition, avec beaucoup de méfiance. Ces derniers craignaient et ont même dénoncé la manipulation des élections à travers le contrôle de la Commission électorale intérimaire par le parti au pouvoir. Les partis politiques majeurs qui ont participé à la présidentielle de novembre 1992 – notamment le *New Patriotic Party* (NPP), le *People's National Congress* (PNC), le *People's Heritage Party* (PHP) et le *Provisional National Defence Council* (PNDC) – ont dénoncé des insuffisances dans la gestion de la présidentielle et boycotté les législatives de décembre de la même année. Les partis politiques de l'opposition de l'époque ont exigé, entre autres, le remplacement de l'INEC par une autre commission dont les membres devraient inclure des représentants de tous les partis politiques qui prennent part à la compétition électorale.

La Commission électorale dans sa forme actuelle est établie par la Constitution de 1992, en ses articles 43, 44, 45 et 46, et une loi ordinaire de 1993, la loi sur la Commission électorale, *Electoral Commission Act 451*.[130] La Constitution prévoit les dispositions nécessaires pour l'établissement de la Commission électorale en remplacement de la Commission électorale nationale intérimaire. La Constitution précise la composition et les conditions de sélection des membres de la CE. Elle indique également les conditions de qualification pour être membre de la CE, les traitements de ses membres, la durée de leurs mandats, et les conditions d'incompatibilité. La Constitution fixe aussi les attributions essentielles de la Commission et affirme de manière claire son indépendance du contrôle de toute personne et/ou de toute institution.

Pour permettre et assurer l'opérationnalisation de la Commission électorale, les dispositions constitutionnelles ci-dessus mentionnées sont complétées par celles prévues par la loi sur la CE (Electoral Commission Act. 451) de 1993. Ce texte prévoit, en effet, les mesures nécessaires pour l'organisation et le fonctionnement de la Commission électorale. De façon plus spécifique, l'Electoral Commission Act. 451 prévoit les dispositions relatives à l'organisation de la Commission, aux sous-commissions nécessaires pour

130 Voir la compilation des lois intitulée *Electoral Laws*, éditée par la Commission électorale en 2008 sur un appui financier du PNUD.

son fonctionnement, à la sélection des membres du personnel de la Commission, à la composition de ses démembrements, au financement et l'audit de la gestion financière de la Commission, etc (voir ci-dessous).

La nouvelle Commission électorale (CE) ainsi adoptée est établie suivant le modèle des experts. C'est-à-dire un modèle caractérisé par la gestion du processus électoral par un organe indépendant dont les membres sont des personnalités d'expérience et de renommée, désignées généralement par « consensus » par les partis politiques. Cette CE présente cependant quelques spécificités et déviations de ce modèle qui méritent d'être soulignées. Par exemple, ses membres, contrairement à ce qui s'observe dans la plupart des démocraties qui ont recours à ce genre de modèle, ne sont pas choisis de manière «consensuelle» entre les partis politiques majeurs de l'espace partisan ghanéen. En effet, comme on le verra ci-dessous, les membres de la CE sont choisis de manière quasiment unilatérale par le Chef de l'Etat.

Bien qu'elle soit prévue par le Constitution de 1992 et que des dispositions soient prises pour garantir son indépendance, la nouvelle CE a également été accueillie avec méfiance par des acteurs politiques de l'opposition. Il a fallu du temps et beaucoup d'efforts de la part de la CE pour mériter la confiance dont elle jouit aujourd'hui en matière de gestion des élections au Ghana.[131]

Depuis l'avènement du Renouveau démocratique en 1992, la Commission électorale a organisé une série d'élections dont au moins quatre élections générales : en 1996, 2000, 2004 et 2008. La gestion des élections par cette nouvelle Commission électorale a permis au Ghana de vivre depuis le début du processus de démocratisation en 1992, deux alternances pacifiques au sommet de l'Etat, en 1998 et en 2008.

Structures et personnel de la CE

Composition

La Commission électorale ghanéenne est composée de sept membres dont un président, deux vice-présidents et quatre autres membres. A l'instar des autres institutions constitutionnelles – telles que la Commission des Services publics (*Public Service Commission*), le Conseil national pour l'enseignement supérieur (*National Council for Higher Education*), etc. – les membres de la Commission électorale sont tous désignés par le Président de la République après l'avis consultatif du Conseil d'Etat, un organe consultatif et sans pouvoirs majeurs établi par la Constitution de 1992.

Plusieurs facteurs concourent à susciter la méfiance des acteurs politiques, surtout ceux de l'opposition, et de l'opinion vis-à-vis d'une Commission électorale constituée de cette manière. Premièrement, le Président et les deux vice-présidents de la Commission ne sont pas élus par leurs pairs ; ils sont désignés en ces qualités directement par le Chef de l'Etat au moment de la composition de la Commission. Deuxièmement, la sélection des membres de la Commission ne se fait pas de manière à garantir le

131 Joseph Ayee (ed.), *The 1996 General Elections and Democratic Consolidation in Ghana*, Accra, University of Ghana, 1999.

consensus au sein de la classe politique. Par exemple, l'assentiment ou tout au moins la consultation d'un organe qui reflète la configuration politique (Parlement ou autres) n'est pas exigée. Il est juste demandé au Président de la République de requérir l'avis (non contraignant) du Conseil d'Etat dont les membres sont, en majorité, désignés par le Chef de l'Etat lui-même.[132] La désignation quasi-unilatérale des membres de la CE par le Chef de l'Etat, constitue une particularité ghanéenne et devrait inciter à s'intéresser aux facteurs qui ont finalement aidé à établir la confiance dont jouit la CE aujourd'hui au sein de la classe politique ghanéenne.

Organisation interne de la CE

La Commission est organisée en deux divisions : la division des opérations et la division des finances et de l'administration. Chaque division est placée sous la responsabilité d'un vice-président de la CE et dirigée par un directeur central de coordination. La division est à son tour subdivisée en directions dirigées par des directeurs. Selon l'organigramme actuel, la division des opérations est composée de trois directions à savoir la direction des élections, la direction de la formation électorale et de la direction de la recherche et du suivi/évaluation. La division des finance et administration, quant à elle, est composée de la direction des ressources humaines et des services généraux, de la direction des finances et de la direction des technologies de l'information.[133]

D'après le site web de la Commission, son personnel permanent est composé de deux directeurs coordinateurs pour chaque division; 17 directeurs (sept au siège national et dix dans les régions) ; 138 chefs des bureaux des centres électoraux ; 20 agents électoraux au siège national et près de 1010 autres répartis dans les régions et centres électoraux. Au cours de ses opérations sur le terrain la commission recrute plusieurs personnels temporaires pour servir d'agents électoraux chargés de recensement, de chefs de bureaux de vote ou de chefs adjoints, de préposés ou de rédacteurs des procès-verbaux. La commission recrute habituellement pour chaque bureau de vote cinq chefs et chefs adjoints de bureaux de vote. Elle maintient actuellement 21000 bureaux de vote. En plus elle recrute des chauffeurs temporaires pendant les opérations d'enrôlement et électorales.[134]

La Direction des élections est chargée des tâches électorales de base: enrôlement,

132 L'article 89(2) de la Constitution de 1992 donne la composition suivante pour le Conseil d'Etat :
(a) les personnes suivantes nommées par le président de la République en consultation avec le Parlement : (i) une personne ayant déjà occupé les fonctions de garde des sceaux ; (ii) une personne ayant déjà occupé les fonctions de chef d'État-major général des forces armées du Ghana ; (iii) une personne ayant déjà occupé les fonctions d'inspecteur général de la police ;
(b) le président de la chambre nationale des chefs ;
(c) un représentant de chacune des régions du Ghana élu par un collège électoral composé de deux représentants de chaque district de la région, désignés par les assemblées de district dans la région ; et
(d) onze autres membres nommés par le président de la République.

133 Ces informations proviennent du SiteWeb de la CE du Ghana (http//www.ec.gov.gh) consulté le 28 août 2010.

134 Site web de la CE du Ghana: http://www.ec.gov.gh/node/15, accédé le 13 octobre 2010.

délimitation des circonscriptions et conduite des élections proprement dites. La Direction de la recherche, du suivi et évaluation s'occupe de l'évaluation des programmes de la commission en analysant les points forts et faiblesses. Elle vérifie les plaintes et griefs des acteurs et fait des recommandations au bureau. Elle est chargée de documenter toutes les activités de la commission. La direction s'occupe aussi du suivi des activités de tous les partis politiques légalement enregistrés par la commission et valide leurs accréditations. Elle s'assure de la neutralité des logos de partis ou candidats, vérifie leurs sources de financement et audite leurs comptes de campagne et budget. Les partis politiques au Ghana sont tenus d'ouvrir et animer des bureaux dans au moins deux tiers des districts administratifs.[135] La direction assiste également les étudiants qui viennent faire des stages à la CE dans leurs recherches.

La direction de l'information et des technologies traite les informations provenant des districts. Elle est composée d'un personnel de 100 personnes y compris les non-permanents. Elle comprend 3 services (développement des systèmes, entrée des données, équipement et maintenance). C'est elle qui recommande le système d'informatisation de la liste électorale. Les fiches de résultats sont scannées avant la finalisation et l'affichage de la liste. Le système d'archivage de la commission est aussi informatisé.

La direction des relations publique est responsable de la promotion de l'image de la commission, établit et maintien le contact avec les clients et prestataires de la commission. La promotion de l'image incombe à chaque agent ; ce principe est stipulé dans le code de conduite et la convention collective de la commission. Les relations avec les acteurs électoraux sont entretenues à travers les rencontres mensuelles du comité de conseil inter partis politiques qui se tiennent au niveau régional et local.

Démembrements de la CE[136]

Si la Constitution est restée dans les considérations générales en ce qui concerne l'opérationnalisation de la Commission électorale, c'est la loi relative à la CE qui en donne les détails. Selon l'article 9 de cette loi, la commission doit avoir un représentant dans chaque région et dans chaque district de la République du Ghana. En réalité, mieux qu'un représentant par région et par district comme le prescrit la loi, il s'agit à l'échelle locale de bureaux qui représentent la CE et qui sont composés de 10 membres au maximum par région et de 3 membres au maximum par district.

La commission a une structure décentralisée avec des directions régionales représentant les 10 régions du pays qui à leur tour coiffent les directions de districts

135 En 2006, 28 districts additionnels étaient créés, augmentant le nombre de districts de 110 à 138. En conséquence, 28 nouveaux représentants de la CE étaient nommés et dépendaient des anciens représentants en attendant d'avoir des facilités de travail telles que les bureaux. En 2008, d'autres districts étaient encore créés, augmentant à 169 le nombre total des districts. Voir http://www.ghanadistricts.com/home/?_=27&sa=5226, consulté le 4 février 2011.

136 L'essentiel des informations dans cette section proviennent du rapport d'étude sur la Commission électorale ghanéenne commandité en 2007 par la Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) de la République du Bénin. (L'auteur est en possession d'une copie de l'étude.)

représentant les 138 districts de la nation. La loi prévoit que les directions techniques et les démembrements « exercent les fonctions qui leurs sont confiées par la commission ».[137]

Un élément important qui mérite d'être souligné est que les représentants de la Commission à l'échelle locale sont choisis par la CE.[138] En plus, c'est cette dernière qui fixe les attributions, les termes et les conditions de travail des membres desdits démembrements. Cette pratique, qui se retrouve dans la plupart des pays anglophones de la sous-région, est contraire à l'usage dans les pays francophones. Dans ces derniers, la quasi-totalité des membres des démembrements de la Commission électorale est désignée par les mêmes autorités qui choisissent les membres de la Commission électorale au niveau national et ils ont donc les mêmes sources de légitimité.

Cette particularité créé entre la CE au niveau national et ses démembrements une articulation spécifique différente de celle qui s'observe dans les pays francophones. En particulier, elle a des implications importantes – et largement positives – sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission. Les rapports hiérarchiques et les liens de subordinations entre les différents niveaux de l'organe en charge de la gestion des élections sont clairement définis. Ceci réduit les risques d'insubordination entre la CE et ses démembrements.

Gestion du personnel de la CE

La gestion des questions relatives au personnel de la Commission électorale est laissée quasiment à sa discrétion. En effet, la législation – notamment l'Electoral Commission Act 451 (Art. 8) – confère à la Commission électorale le pouvoir de recruter les compétences techniques dont elle sent le besoin pour le bon accomplissement de ses missions. Par conséquent, la commission recrute et nomme librement ses cadres en consultation avec la Commission nationale des services publics et après avoir procédé à une identification des besoins en ressources humaines. Les recrutements se font sur une base compétitive selon les règles de l'administration publique ghanéenne, c'est-à-dire, entre autre, sur la base de critères objectifs clairement précisés. La quasi-totalité des vacances de postes est publiée dans les médias.

Même le recrutement des agents électoraux – c'est-à-dire les agents chargés de la gestion des bureaux de vote et des opérations de recensement – se fait sur une base compétitive par un panel de sélection présidé soit par le Président de la CE lui-même, soit par un de ses Vice-présidents. Le panel de sélection comprend également un représentant de la Commission nationale de la fonction publique, et un représentant

137 *Electoral Commission Act*, Art. 9.

138 *Electoral Commission Act*, Art. 9. Les critères de sélection ne sont pas précisés. La loi dit simplement qu'il doit y avoir des représentants de la Commission au niveau des régions et des districts et qu'ils devraient s'acquitter de toutes les fonctions que la Commission leur confierait. La même disposition légale demande à la Commission de choisir les représentants en consultation avec le Conseil des Services Publiques.

de l'Institut ghanéen de management et de l'administration publique (*Ghana Institute of Management and Public Administration* – GIMPA), une institution publique de formation pour les secteurs publics et privés.[139]

La liberté de la Commission électorale, en ce qui concerne son organisation interne, ne se limite pas seulement au recrutement du personnel. En effet, la CE est également libre de déterminer le nombre et la nature des commissions techniques qu'elle juge nécessaires pour la gestion du processus électoral (Electoral Commission Act 451 art. 7). Il est permis que les commissions mises en place par la CE puissent contenir des membres qui n'appartiennent pas à la Commission. Il est juste exigé par la loi que toutes les commissions érigées par la CE soient dirigées par des membres de la Commission électorale.

Pouvoirs et fonctions de la CE

Dans la sous-région ouest-africaine, la Commission électorale ghanéenne est sans doute l'un des OGE les mieux pourvus en ce qui concerne la maîtrise du processus électoral. Elle a également un pouvoir important de sanction des infractions à la loi électorale.

Plénitude des pouvoirs sur l'ensemble du processus électoral

Les pouvoirs de la CE du Ghana lui permettent de couvrir l'ensemble du processus électoral. En effet, la Commission électorale est compétente pour établir les listes électorales et procéder à leur révision annuelle. Elle organise, supervise et contrôle toutes les élections publiques (telles que l'élection des responsables national, régional et au niveau des circonscriptions électorale de chaque parti politique, l'élection des responsables syndicaux, etc.), et pas seulement les élections pour les postes politiques, ainsi que les référendums. Elle assure l'éducation civique et électorale des populations à travers notamment la sensibilisation des citoyens en ce qui concerne le processus électoral et ses objectifs.[140]

La Commission électorale détermine l'emplacement des bureaux de vote, selon des données démographiques. Elle est également compétente pour tout ce qui concerne l'impression des bulletins de vote. Elle assure le recrutement et la formation du personnel des bureaux de vote, et de toutes les personnes appelées à intervenir dans le processus de l'élection. La Commission est également responsable de l'acheminement du matériel électoral et des bulletins de vote, une fois le scrutin terminé.[141] La Commission s'occupe également de la préparation des cartes nécessaires pour la participation des citoyens au vote.

La Commission électorale ghanéenne est habilitée à proclamer les résultats de l'élection présidentielle, plus précisément, c'est le Président de la Commission qui procède

139 Rapport de l'étude de la CAPAN sur la Commission électorale ghanéenne en 2007.

140 Cette sensibilisation des électeurs se fait parfois par la CE directement, mais d'autres fois en collaboration avec la NCCE (*National Commission for Civic Education*).

141 *The Electoral Commission Act,* Art. 2.

à une telle formalité.[142] Pour les autres scrutins, la proclamation des résultats est le fait d'autres individualités désignées par la Commission, aussi bien au niveau de la circonscription électorale qu'au niveau du centre de vote.

A l'instar de la plupart des pays anglophones de la sous-région, la Commission électorale du Ghana procède à l'enregistrement des formations politiques, au contrôle de leurs activités et à la vérification de leurs comptes. Elle a également vocation à recueillir et à distribuer les moyens matériels et financiers alloués aux partis par l'autorité publique ghanéenne. La distribution ainsi opérée peut ne pas être rigoureusement égalitaire, mais dépendre des performances antérieures des formations en question.[143]

La CE est constitutionnellement habilitée à vérifier, de manière régulière, la pertinence du découpage électoral à l'échelle du pays et à y apporter des modifications nécessaires lorsque celles-ci s'imposent.

Pouvoirs de sanction

La Commission électorale du Ghana a le pouvoir d'invalider les résultats dans la mesure où ils n'ont pas encore été publiés ou proclamés. Alertée, elle mène ses investigations et s'il apparaît que les allégations d'irrégularités sont prouvées, elle déclare les résultats en question nuls. En revanche, lorsque les allégations d'irrégularités sont postérieures à la publication ou à la proclamation des résultats – lesquels seraient dans une telle hypothèse seulement provisoires – une invalidation ne peut être prononcée que par la Cour suprême du Ghana pour les élections présidentielles.[144] Pour les élections législatives, l'invalidation, suite à des allégations d'irrégularités postérieures à la publication des résultats, est prononcée par la Haute Cour.[145] Dans tous les deux cas, l'annulation du scrutin implique l'organisation d'un nouveau scrutin.

La CE a également un pouvoir de rectification des erreurs ou de certaines irrégularités. Elle est saisie, dans cette hypothèse, par toute personne qui s'estime lésée par ladite erreur ou irrégularité.

Code de conduite et conseil consultatif inter-parti

La Commission électorale a élaborée un code de conduite à l'intention des partis politiques dans le but d'améliorer les relations entre les partis et les comportements des membres des partis politiques en période électorale.

L'élaboration d'un code de conduite pour les partis politiques est l'une des recommandations de la commission consultative interpartite (*Inter-Party Advisory Committee* – IPAC), mise en place en 1994 et composée des représentants de la CE et des partis

142 *Election Law,* PNDCL 285, Art. 4.

143 *The Political Parties Act* 574, 2000; voir aussi Open Society Foundations, *Ghana: démocratie et participation politique*, AfriMAP et OSIWA, 2007, pp.83–86.

144 *Presidential Election Law*, PNDCL 285, Art.5.

145 *Representation of the People Law*, PNDCL 284, Art.16.

politiques.[146] Le principal rôle de l'IPAC est de servir de chaîne d'information entre la commission et les partis politiques et de faciliter un consensus sur les questions controversées en matière électorale. Des représentants des bailleurs de fonds peuvent également être invités aux réunions de l'IPAC. C'est la Direction des Opérations de la CE qui est chargée de la préparation des réunions mensuelles de l'IPAC. Ce mécanisme participatif en vue de la recherche de consensus est répliqué à travers des réunions mensuelles aux niveaux des régions et des districts.

Le code de conduite a également été recommandé par les observateurs aux élections de 1996. Finalement, c'est au cours des élections de 2000, 2004 et 2008 que l'ensemble des partis politiques régulièrement enregistrés ont adopté un code de conduite volontaire. Cette adoption a été facilitée par la CE, la Commission nationale pour l'éducation civique (NCCE) et l'ONG Institut des Affaires Economiques (IEA).[147] Ce code couvrait les campagnes, les activités entreprises en dehors des campagnes, la tenue des élections, le mode d'application et de mise en œuvre. Le code prévoyait, notamment, que les plaintes déposées en vertu de ses dispositions devaient faire l'objet d'enquêtes menées par un corps composé des partis politiques, la CE et l'IEA, aux niveaux national, régional et des districts. Il prévoyait également qu'en cas d'infraction à l'une de ses dispositions, le parti lésé signalera l'infraction au parti responsable de l'infraction dans un premier temps et tentera de résoudre à l'amiable le litige entre les partis politiques. C'est en cas d'échec de la voie amiable que le litige peut être rapporté au corps établi à cet effet. Ce dernier est invité à entendre équitablement l'ensemble des partis politiques concernés et dispose d'un pouvoir des sanctions sous la forme de réprimandes. Les solutions préconisées par le code ne préjugent pas des droits des victimes à intenter une action pénale ou civile devant les tribunaux ordinaires.

Si le code a fonctionné de façon satisfaisante, il pourrait être encore plus effectif s'il était rendu plus contraignant, ce qui n'est pas encore le cas, et engageait donc des mécanismes ayant force juridique.

Indépendance de la CE

La Commission électorale du Ghana jouit d'une solide réputation pour son indépendance en dépit des plaintes des partis politiques par rapport au système de désignation de ses membres. Sa composition, qui privilégie l'expertise de ses membres à leur représentation politique, contribue beaucoup à cette indépendance. Le contrôle par la CE de

146 L'IPAC constitue le forum par lequel partis politiques et bailleurs de fonds contribuent aux reformes électorales et à la gestion du processus électoral, et, en général, soumettent leurs préoccupations en matière électorale. Au nombre des reformes introduites depuis 1993 figurent l'introduction des cartes d'électeur avec photo, les urnes transparentes, l'implication de représentants des partis comme observateurs pendant l'enrôlement, le couplage des élections présidentielles et législatives, les photos des électeurs dans les registres électoraux, etc. Boafo-Arthur, K. (ed.) *Voting for Democracy in Ghana: The 2004 Elections in Perspective*, Vol. 1, Accra, Freedom Publications, 2006, pp.38–41. Voir aussi *Ghana : démocratie et participation a processus politique*, AfriMAP, 2007, pp.74–78.

147 L'implication de l'IEA, qui est une ONG, constituait une innovation destinée à renforcer la collaboration entre la CE, les partis politique et la société civile.

tout le processus électoral ainsi que du budget est également un facteur important qui lui fait gagner en indépendance par rapport à d'autres institutions de l'Etat.

Le modèle de la CE : Experts non partisans

Le modèle de Commission électorale choisi par le Ghana est celui d'un organe indépendant dont les membres sont des personnalités d'expérience et de renommée désignées par « consensus » par les partis politiques. Même si dans le cas du Ghana, les membres de la CE ne sont pas réellement pas désignés par consensus, mais plutôt par le président après l'avis consultatif du Conseil d'Etat, une tradition a été établie en faveur de la nomination des personnes ayant une solide expérience et des qualités professionnelles et éthiques reconnues. Cette pratique relevant du « droit coutumier » électoral est devenue un des acquis de la démocratie ghanéenne.

L'expérience dans plusieurs démocraties nouvelles de la sous-région est que la présence de représentants des partis politiques ou des candidats dans la Commission électorale concourt à l'affaiblissement de l'indépendance de la CE. Les partis politiques, au lieu d'y envoyer des membres remplissant les critères de probité et d'intégrité généralement fixés par la législation, préfèrent se faire représenter par des militants préoccupés avant tout par le succès de leurs candidats ou de leurs partis. En conséquence, les comportements stratégiques afin d'influencer négativement le fonctionnement et par conséquent les performances de la Commission sont monnaie courante. C'est ainsi qu'on a pu observer des tentatives de blocage du processus électoral ou de manipulation de certains aspects de la gestion du processus électoral en vue d'influencer les résultats. C'est le cas du Bénin où 94% des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (l'OGE du Bénin) sont désignés par les partis politiques.

Au Ghana, en revanche les partis politiques ne sont pas autorisés à envoyer des représentants à la Commission électorale. Malgré le caractère «quasiment unilatéral» de la désignation des membres de la CE par le Président de la République, le choix a porté en 1993 sur des personnalités d'expérience et possédant un degré assez élevé d'intégrité et de moralité. Les membres de la Commission sont reconnus par l'opinion comme des personnes d'expérience et d'un niveau assez élevé d'intégrité.[148] L'opinion dans une large mesure reconnaît que les membres de la Commission maîtrisent l'art de la conduite des processus électoraux. Elle pense que la compétence dont fait preuve la CE vient de longues expériences en matière de gestion des élections de ses membres et que les expériences accumulées par les membres de la CE qui ont appartenu à des Commissions antérieures (NCD et INEC) ont positivement influencé la Commission actuelle. Par exemple le Président actuel, Dr Kwadwo Afari-Gyan, était vice-présient de l'INEC alors que l'un des deux vice-présidents actuels, M. David Azey Adeenze-Kangah, était membre de la NCD et de l'INEC.

148 Par exemple, E. Gymah-Boadi, *A Study of Ghana's Electoral Comission*, CODESRIA Research Reports, No. 2, 2010, Dakar, CODESRIA, 2010; voir aussi entretiens au cours des focus groups organisés à Accra en vue de ce rapport, janvier 2010.

Contrôle du processus électoral par la CE

La législation électorale confie à la CE la quasi-totalité des tâches électorales, aussi bien en ce qui concerne la préparation que l'organisation pratique et le contrôle du processus électoral à la CE. Mieux, la loi laisse à la CE la liberté de choix des moyens tels que la nomination des personnes ressources nécessaires pour la gestion du processus électoral, la préparation des textes normatifs qu'elle juge nécessaires pour s'acquitter de ses obligations, etc.

Toutes ces mesures qui augmentent le contrôle de la Commission électorale sur le processus électoral réduisent par la même occasion, les possibilités d'interférence par d'autres acteurs du processus électoral. La situation serait différente si, par exemple, d'autres acteurs devaient sélectionner les personnes ressources nécessaires pour la gestion du processus électoral ou si une autre institution devait intervenir dans la préparation de la réglementation jugée nécessaire par la CE.

Durée du mandat de la Commission et du travail de ses membres

Selon la législation électorale, la Commission électorale ghanéenne, à l'instar de la plupart de ses homologues de la sous-région, est une institution pérenne, c'est-à-dire qu'elle est établie pour toujours, pas pour une seule élection. Mieux, et ceci est une exception ghanéenne, au moins trois de ses membres, notamment le Président et les deux Vice-présidents, sont inamovibles. Les commissaires électoraux du Ghana sont donc beaucoup plus indépendants de ceux qui les ont choisis et/ou des politiciens que leurs homologues de la sous-région. De la même manière, les commissaires électoraux ghanéens jouissent d'une plus grande autorité et montrent plus de responsabilité que ceux des commissions électorales éphémères (comme celle du Bénin) ou des commissions électorales dont les membres ont un mandat à durée déterminée.

Durée du mandat des membres de la CE

La durée du mandat des membres de la Commission électorale ghanéenne constitue une de ses spécificités. En effet, dans toutes les autres nouvelles démocraties de la sous-région ouest-africaine, la durée du mandat des membres de l'OGE est déterminée et n'excède pas un mandat unique de quelques années – 7 ans au maximum – ou alors un mandat de quelques années renouvelable une seule fois. C'est le cas au Burkina Faso et au Nigéria où la durée du mandat des membres de la Commission électorale est de cinq ans renouvelable une fois. Au Libéria, par contre, les membres de la Commission électorale ont un mandat de sept ans non renouvelable. Le cas du Sénégal diffère légèrement des deux exemples ci-dessus par le fait que le mandat est de 6 ans renouvelable une seule fois, mais avec un renouvellement par tiers tous les trois ans.

Au Ghana, par contre, aucune durée fixe n'est assignée au mandat des membres de la Commission électorale. La Constitution prescrit que le Président de la Commission jouit des mêmes conditions et termes de travail qu'un Juge de la Cour d'Appel. Ceci signifie que tant qu'il remplit les conditions de maintien à son poste, le président

de la CE est inamovible jusqu'à l'âge de la retraite fixé à 70 ans pour un Juge de la Cour d'Appel (Constitution de 1992). Les deux vice-présidents de la Commission électorale, tout en bénéficiant des mêmes types de protection, jouissent de conditions légèrement différentes de celles du Président. Ils bénéficient en ce qui les concerne des mêmes conditions et termes de travail que les juges de la Haute Cour. En d'autres termes, les vice-présidents de la CE sont inamovibles tant et aussi longtemps qu'ils remplissent les conditions légales pour être à leurs postes et ceci jusqu'à l'âge de la retraite fixée à 65 ans pour un Juge de la Haute Cour.[149]

La situation des quatre membres restants de la commission électorale est différente et même plutôt ambiguë. En effet les dispositions de la Constitution et de la loi relative à la CE, qui sont pourtant assez précises sur les conditions et termes du Président et des Vice-présidents de la CE sont restées silencieuses sur la durée du mandat des quatre autres membres de la Commission. Dans la pratique, ces membres sont également supposés rester à leurs postes jusqu'à la retraite, même s'ils ne se consacrent pas à la Commission à temps plein et n'interviennent que de manière intermittente. Le Président et les deux Vice-présidents de la Commission électorale peuvent légalement demander à jouir de leur droit à la retraite à partir de l'âge de 60 ans, mais ils peuvent également rester encore en fonction pendant six mois après l'âge légal de la retraite (Constitution et loi relative à la CE).

Conditions de destitution des membres de la CE

La situation, du point de vue des conditions de destitution des membres de la CE, est, à l'instar de la durée du mandat desdits membres, également quelque peu particulière. La législation relative à la CE, à l'instar de celles de la plupart des démocraties nouvelles de la sous-région, ne prévoit pas de procédure de dissolution de la Commission électorale dans son ensemble, c'est-à-dire en tant qu'institution. Ceci peut s'expliquer par le souci d'isoler les CE de l'influence et du contrôle des pouvoirs d'Etat, en particulier le Pouvoir Exécutif.

En ce qui concerne les membres de la Commission, la Constitution et la loi sur la CE prévoient des dispositions relatives aux conditions de destitution et la procédure à suivre pour cela, mais seulement pour certains des membres de la Commission (art. 146). Seuls le Président et les deux Vice-présidents sont soumis aux mêmes traitements que ceux prévus par la loi pour les membres de corps du Pouvoir Judiciaire, à savoir les Juges de la Cour d'Appel (pour le Président de la CE) et de la Haute Cour (pour les deux Vice-présidents de la CE). Pour les quatre autres membres de la Commission, les textes sont silencieux aussi bien sur la possibilité de leur destitution que sur les procédures à suivre pour cela.

La destitution du Président de la Commission électorale ou de l'un de ses vice-présidents ne peut intervenir que pour des fautes avérées, pour incompétence ou pour incapacité physique ou mentale. La procédure suivante est alors appliquée :

149 Constitution, 1992, Arts 44 et 145.

- Si le Président de la République reçoit une pétition pour la destitution du président de la CE et/ou de l'un de ses vice-présidents, il l'envoie au Président de la Cour Suprême qui détermine si le cas paraît fondé ou non.
- Si le Président de la Cour Suprême juge nécessaire d'initier une action, il met sur pied un comité de cinq membres dont 3, nommés par le Conseil Judiciaire, sont choisis parmi les membres des Cours supérieures et/ou les présidents des tribunaux régionaux. Les deux autres membres du Comité sont nommés par le Président de la Cour Suprême avec l'avis du Conseil d'Etat. Ces derniers ne peuvent être membres du Conseil d'Etat, des députés ni des avocats.
- Le Comité conduit les investigations et fait ses recommandations au Président de la Cour Suprême qui, à son tour, les envoie au Président de la République. Ce dernier prend ses décisions (de destitution ou non) conformément aux recommandations du Comité avec l'avis consultatif du Conseil Judiciaire.[150]

Comme cela se voit aisément, le Président de la République, autorité qui nomme les membres de la CE, à la décision finale formelle de leur révocation. Il doit cependant agir en conformité avec les recommandations du comité de 5 membres. On peut donc penser que la compétence présidentielle de révocation est liée, qu'elle n'est pas libre.

Rémunération des membres

En vertu de la constitution et de la loi électorale ghanéenne, les traitements d'une partie des membres des membres de la CE, notamment le Président et ses deux Vice-présidents, sont clairement définis. Il est prévu également par la loi les conditions de révision de ses traitements (par exemple, ils ne peuvent pas faire l'objet de réduction) et de fixation des pensions de retraite. Même si la détermination des traitements des quatre membres restants de la CE est laissée à la discrétion du législateur, il est aisé de s'imaginer qu'il ne saurait y avoir un écart trop grand entre les traitements ni un traitement inéquitable vis-à-vis des membres qui ne sont ni présidents ni vice-présidents.

D. Financement des élections au Ghana

Budget de la Commission Electorale

Le budget de la commission comporte quatre rubriques :

- Salaires et émoluments du personnel (en moyenne US$ 8 millions) ;
- Les dépenses administratives (US$ 4 millions) ;
- Les autres dépenses (US$ 4 millions) ; et
- Le budget des investissements (US$ 6 millions).[151]

150 Constitution, 1992, Art. 146 paragraphs 3–11 (*on the removal of judges*).

151 Les estimations contenues dans cette section les plus récentes dont nous disposons datent de 2007. Elles ont été fournies lors d'interviews conduites auprès des membres de la Commission électorale en janvier 2010.

Comme en 2004, les élections en moyenne coûtent US$ 24 millions aux contribuables mais pour 2008 la commission a budgétisé US$ 50 millions en raison du fait qu'elle a du changer la technologie d'inscription sur les listes électorales, renouveler le parc automobile et augmenter les honoraires des agents électoraux. Avec une population de 25.000.000 d'habitants, le Ghana compte à peu près 14.000.000 d'électeurs. Avec un budget de 2008 de US$ 50.000.000/14.000.000 hab./4 ans. Le coût par électeur revient à US$ 1 par habitant et par an. Lors des élections locales, le coût revient en moyenne à US$ 1.5/électeur/an. Ce rapport qualité-coût à amener IFES à reconnaître en 1998 qu'à US$ 1par habitant et par an la commission électorale du Ghana est, au monde, celle qui organise les élections les moins coûteuses.[152]

Maîtrise du budget par la CE

La CE détermine et gère librement ses propres ressources financières. Elle détermine le budget des élections avant de le soumettre à l'Exécutif, mais ce dernier ne peut y apporter des amendements sans l'avis de la Commission. De plus, l'accent est beaucoup plus mis sur le contrôle *a posteriori* à travers l'exigence d'un audit annuel systématique par l'Auditeur général. Ces mesures, même si elles ne couvrent pas toutes les sources possibles d'influence de la CE, aident quand même à réduire les possibilités d'instrumentalisation des mécanismes de contrôle dans le but d'influencer la préparation et/ou l'organisation des élections.

La Constitution est silencieuse sur les conditions de financement des élections et la loi relative à la CE stipule simplement en son article 10 que « les dépenses administratives de la Commission y compris les salaires et les rémunérations des personnes travaillant pour elle son imputées aux dépenses communes ». Les fonds de la Commission viennent de deux sources principales. Le Gouvernement finance les dépenses liées à la gestion des tâches essentielles du processus électoral et pour cela, il peut, en tant que Gouvernement, sentir le besoin de solliciter l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF). La Commission électorale peut, par elle-même, solliciter directement l'appui des PTF pour le financement de certaines activités qui, sans être parmi les tâches essentielles, sont quand même utiles pour la bonne gestion du processus électoral. Il s'agit, par exemple, des activités telles que la sensibilisation des électeurs.[153]

La contribution des PTF dans le financement des élections est relativement élevée. Selon Joseph R. A. Ayee, le succès de la Commission électorale dans la gestion des élections ... dépend énormément du soutien financier qu'elle reçoit des PTF,[154] tandis que pour M. Boadi, la pratique qui consiste à faire financer une bonne part du budget de la CE par les PTF n'est pas durable.[155] Il est à craindre que la fatigue des PTF n'entraîne la

152 Rapport CAPAN, op.cit.

153 Entretiens avec les membres de la CE, Accra, janvier 2010.

154 « Election management and democratic consolidation: The electoral commssion of Ghana » dans Joseph R. A. Ayee (ed.), *The 1996 General Elections and Democratic Consolidation in Ghana*, 1998.

155 E. Gymah-Boadi, *A Study of Ghana's Electoral Comission*, CODESRIA Research Reports, No. 2, 2010, Dakar, CODESRIA, 2010.

CE dans une crise sérieuse et par conséquent ne constitue une menace grave pour la démocratie ghanéenne.[156]

Malgré le fait que la constitution reconnaisse l'indépendance de la commission électorale et que des mesures (citées ci-dessus) soient prise pour protéger la Commission, nul ne peut affirmer qu'elle est vraiment indépendante du point de vue de son financement. Dans les faits, seule la gestion des dépenses est indépendante. Les fonds proviennent des dépenses communes de l'Etat. L'Etat fixe les marges en ce qui concerne les charges administratives obligeant la commission à prioriser ses activités. Parfois les fonds de fonctionnement et d'investissement ne sont pas alloués au moment opportun ou alors l'Exécutif dit n'avoir pas des disponibilités pour mettre les ressources pourtant déjà adoptées à la disposition de la Commission.

La mise à disposition tardive des ressources semble être l'une des principales raisons qui expliquent les difficultés de la Commission dans l'établissement de la liste électorale pour les élections générales de 2008. En effet, n'ayant pas reçu les fonds du Gouvernement à temps, la Commission électorale s'est trouvée dans l'obligation de réajuster le chronogramme prévu pour l'établissement de la liste électorale. Il en a résulté un manque de temps et par conséquent l'établissement d'une liste dont tout le monde s'accorde pour reconnaître qu'elle est de qualité douteuse, en raison du fait qu'il n'existait aucun mécanisme contre l'inscription des mineurs, des étrangers et les inscriptions multiples. Conséquence, la CE s'est retrouvée à l'issue de l'opération de recensement avec une liste qui contient entre 800 000 et 1 000 000 d'électeurs plus que ses meilleures estimations.[157]

Préparation et approbation du budget

La commission à travers la direction chargée des opérations électorales, établit le calendrier des élections nationales. La direction des opérations propose le budget des opérations électorales (élections générales et élections locales) en impliquant les démembrements dans l'exercice budgétaire. Cette direction élabore son plan d'action, son chronogramme annuel et son budget approximativement un an avant la mise en œuvre et fixe la date des élections. Ceci permet de solliciter éventuellement l'assistance des partenaires au développement à bonne date. Vers le mois de juin de chaque année, les régions soumettent leurs besoins pour être intégrés au budget général de la commission. Ce travail préalable concourt à l'élaboration par la direction des finances du budget et des autres documents nécessaires pour une bonne préparation des opérations électorales.

La direction des finances est chargée de :

- La préparation du budget (budget de fonctionnement et budget opérationnel) ;
- L'élaboration du plan de passation de marchés ;
- L'élaboration du plan de trésorerie.

156 Entretiens avec les membres de la CE, Accra, janvier 2010.
157 Idem.

Les plans financiers ci-dessus mentionnés sont défendus par le président de la commission devant l'Exécutif (notamment le Ministre des Finances) et la Commission parlementaire des budgets spéciaux (*Parliamentary Committee on Special Budgets*). La Commission parlementaire recommande l'approbation du Parlement sur les dépenses par rapport auxquelles elle est convaincue (satisfaite) par les justifications données par le Président de la CE. Sur les autres points, des amendements, y compris des réductions, ne peuvent être proposées que sur le consentement de la Commission électorale.[158]

Malgré la possibilité dont il dispose à travers l'appréciation du budget par la Commission parlementaire, le parlement propose rarement des modifications aux budgets de la CE. En réalité, depuis 1993 que la CE a été créée, tous ses budgets ont été adoptés par ses deux partenaires que sont l'Exécutif et le Législatif sans aucun amendement. Mieux, le Gouvernement (notamment le Ministère des Finances) sollicite l'expertise de la Commission électorale pour la confection du budget de certaines activités ayant des liens avec la gestion du processus électoral.[159]

Les charges de fonctionnement engagées dans une année hors élection, telles que les charges salariales et dépenses récurrentes sont allouées chaque mois. Le budget d'investissement et de services est alloué sur une base annuelle. Les appels d'offre sont lancés après que le budget soit approuvé et les fonds engagés. A la fin de l'année un bilan financier est dressé et tous les fonds non dépensés sont retournés au trésor public.

Contrôle du budget et du matériel électoral

Il existe au sein de la commission un service de contrôle interne et un service de vérification des marchés.[160] Les dépenses administratives de la commission (salaires, avantages et pensions) sont imputées aux dépenses communes. Les comptes sont audités par l'Inspecteur Général d'Etat ou son représentant une fois l'an.[161]

En matière de passation des marchés ou d'approvisionnement, la commission a mis en place des procédures spéciales en plus des conditions générales applicables à toute passation des marchés. En particulier, la CE met sur pied un comité composé de : deux députés (représentant l'opposition et la majorité), un expert en passation de marché, des directeurs chargés des élections et des finances, un spécialiste d'approvisionnement et d'autres agents techniques selon le besoin. Le comité délibère et envoie ses recommandations au bureau de la commission qui décide en dernier ressort.

Il existe un magasin dans chaque district pour stocker le matériel électoral. Malgré cela, les autorités reconnaissent que le système de stockage n'est pas des plus performants.[162] Selon la loi, les bulletins uniques utilisés doivent être gardés jusqu'à un an après les élections. Si aucun recours n'est enregistré après un an, ils sont systématiquement détruits par la commission.

158 Rapport CAPAN, op.cit.
159 Entretiens avec des membres de la CE, Accra, janvier 2010.
160 Rapport CAPAN, op.cit.
161 *Electoral Commission Act,* Art. 11.
162 Entretiens avec les membres de la CE, Accra, janvier 2010.

E. Contentieux électoral au Ghana

Selon la partie IV de la loi relative à la Représentation du Peuple (*Representation of People Law, PNDCL 284*, 1992) adoptée durant le régime militaire mais encore en vigueur quoique amendée, la contestation de la validité de l'élection d'un député au Parlement ghanéen se fait devant la Haute Cour. Le recours ne peut être formulé que par une personne qui :

- Jouit de son droit de vote ou qui a effectivement voté lors de l'élection en question ;
- Affirme mériter d'être élu à l'élection en question ;
- A été candidate à l'élection ;
- Affirme mériter d'être nominée en tant que candidate à l'élection en question.

Le recours doit être formulé dans un délai de 21 jours à partir du jour de la publication des résultats de l'élection en question au Journal Officiel. Mais lorsque le recours est fondé par des allégations de corruption par le paiement d'argent par la personne dont l'élection est contestée, le délai de 21 jours court à partir du jour où ledit paiement est supposé avoir été fait.[163]

La Haute Cour conduit les investigations pour déterminer s'il faut annuler le vote relatif au siège en question ou s'il faut l'attribuer à l'une des deux personnes qui le disputent.

La loi relative aux élections présidentielles dispose que la contestation de la validité de l'élection du Président de la République se fait devant la Cour Suprême du Ghana. Le recours peut se faire par tout citoyen ghanéen dans un délai de 21 jours après la proclamation des résultats desdites élections. La procédure à suivre pour formuler le recours peut être établie par la Commission parlementaire chargée des Procédures judiciaires (*Rules of Court Committee*).[164]

Le règlement des cas de violation de la législation électorale est moins encadré que ci-dessus. Par exemple, en ce qui concerne la plupart des violations – par exemple, les violations qui ont lieu dans le cadre de l'établissement de la liste électorale, le vote illégal, violations par les agents électoraux, etc. – la loi est silencieuse sur les étapes de la procédure qui conduit à la sanction. Il est simplement dit, après chaque type de violation, qu'un tel acte constitue une faute et qu'il peut être sanctionné par telle ou telle pénalité (amende et/ou emprisonnement). Alors que du moment où la violation est constaté, plusieurs catégories d'acteurs peuvent intervenir (e.g. la CE, les Forces de sécurité, les juges, etc.) pour espérer aboutir à une sanction.[165]

Au Ghana, la gestion du contentieux électoral constitue, de l'avis de la plupart des acteurs clés du processus électoral, l'un des maillons les plus faibles de la chaîne de

163 *Representation of the People Law*, Arts 17–19, PNDCL 284, 1992.
164 *Presidential Elections Law*, Art. 5, PNDCL 285, 1992.
165 *Representation of the People Law*, Part V, PNDCL 284, 1992.

gestion des élections. Ceci est le cas, premièrement, parce que le partage des rôles entre les différents acteurs appelés à intervenir dans le règlement des disputes électorales n'est pas toujours clair. Deuxièmement, le traitement du contentieux électoral souffre de certaines caractéristiques du fonctionnement de l'appareil judiciaire classique. En effet, la procédure judiciaire classique est souvent très lente (le traitement d'une affaire pouvant prendre plusieurs mois et parfois plusieurs années) et se prête facilement à l'instrumentalisation pour peu que les avocats soient habiles. L'une des conséquences du suivi de cette même procédure pour le règlement du contentieux électoral est que ce dernier peut durer parfois jusqu'aux prochaines échéances électorales. Les acteurs interviewés dans le cadre de l'étude évoquent des cas où la décision de justice invalidant une élection n'est tombée qu'après l'expiration du mandat de l'élu rendant ainsi inutile la poursuite. Troisièmement, les acteurs qui sont amenés à intervenir dans la gestion du contentieux électoral, notamment les Forces de sécurité, les animateurs des institutions judiciaires, etc., inspirent de la suspicion aux acteurs du processus électoral, surtout ceux des partis d'opposition. Il arrive parfois que les citoyens aient le sentiment que les juges du contentieux électoral ont prix des colorations politiques. C'est ainsi que la vitesse de traitement des disputes électorales semble parfois dépendre de la couleur politique de certains des mises en causes. En d'autres termes, ils sont plus sévères, plus rapides dans la mise en œuvre de la procédure avec les opposants qu'avec les suspects proches du pouvoir.[166]

F. Evaluation critique de la performance de la CE

Depuis sa création en 1993, la Commission électorale ghanéenne, dans sa forme actuelle, a organisé au moins huit élections nationales (il s'agit des élections présidentielles et législatives en 1996, 2000, 2004 et 2008), plusieurs élections locales et d'autres élections non politiques. La pratique de la CE, pour la gestion des élections au Ghana, a révélé que la Commission a beaucoup de points forts, même si des faiblesses existent encore et mériteraient d'être corrigées.

Il est important de noter que du point de vue de la gestion des élections, les perspectives sont prometteuses au Ghana. En effet, en ce qui concerne la qualité de la gestion des élections, la situation au Ghana est différente de, et l'on peut même dire contraire à, celles qui s'observent dans certaines nouvelles démocraties de la sous-région (par exemple au Bénin) où la gestion des élections a montré de manière progressive et continue des signes assez sérieux de faiblesses et d'insuffisances. Au Ghana, la qualité des élections gérées par la CE depuis 1993 s'est plutôt constamment améliorée dans le temps. Elections après élections, la structure en charge de la gestion des élections a amélioré sa maîtrise du processus, gagné la confiance de la plupart des acteurs clés du processus

166 Entretiens avec des représentants de la société civile, des partis politiques, de la CE et avec des juges, Accra, janvier 2010.

électoral, mais elle a également profité de la bonne disposition de ces derniers à ne pas ériger des obstacles sur son chemin.[167]

Les forces de la CE ghanéenne

La Commission électorale ghanéenne, comparée à la quasi-totalité de ses homologues dans la sous-région, présente de nombreux points forts dus en particulier à un environnement juridique favorable, à la qualité des membres de la CE et aux retombées positives des performances de la Commission.

Lorsque l'on évoque les forces de la CE ghanéenne, la première catégorie de points forts avancée par tous les acteurs du processus électoral (rencontrés dans le cadre de la présente étude) est l'environnement légal dans lequel évolue la Commission. En dépit du fait que la désignation des membres de la Commission est juridiquement défectueuse, puisqu'ils sont nommés par le Chef d'Etat de façon presque discrétionnaire, le cadre juridique général concourt au renforcement de la Commission électorale d'au moins deux manières. Premièrement, le fait que la Commission électorale soit une institution prévue et suffisamment protégée des interférences extérieures par la Constitution elle-même constitue l'une des forces de la CE. Tous les acteurs du processus électoral au Ghana, à commencer par les membres de la CE, reconnaissent, en effet, que ce fait contribue énormément à l'autorité et à la légitimité de la Commission.

Deuxièmement, la loi sur la CE lui confère un pouvoir réglementaire très généreux qui lui permet d'édicter toutes les règles qu'elle jugerait nécessaires pour la bonne conduite du processus électoral. Ceci évite que la CE se retrouve dans un environnement réglementaire difficile à mettre en œuvre, inutile et/ou inapplicable comme cela s'observe parfois dans certaines démocraties jeunes de l'Afrique de l'Ouest. Mieux, le pouvoir conféré à la CE d'initier tous textes nécessaires pour l'accomplissement de sa mission lui permet de prendre les dispositions légales idoines en temps réel dès que le besoin se fait sentir.

La deuxième catégorie de points forts de la Commission électorale ghanéenne est relative à la qualité des personnes qui animent la CE. Par qualité des animateurs de la CE, il faut entendre dans le cas d'espèce, non pas leurs formations et éducations, mais plutôt leur volonté d'organisation d'élections crédibles et peut-être surtout d'obtention de la confiance des autres acteurs clés du processus électoral. Cette qualité était d'autant plus utile et nécessaire que, comme il est affirmé plus haut, la CE a été créée en 1993 dans des conditions qui ont créé un environnement de suspicion et de réserve surtout de la part des acteurs politiques de l'opposition mais aussi de la part de l'opinion.

La volonté des membres de la CE de rassurer les acteurs clés du processus électoral s'est manifestée à travers plusieurs initiatives de la CE. Il y a eu par exemple en 1995, la décision de la CE de réviser la liste électorale dont la qualité a été contestée par les

167 Les informations de cette section proviennent pour l'essentiel des interviews conduites en janvier 2010 avec les acteurs clés du processus électoral ghanéen dans le cadre de la présente étude. Elles proviennent également des rapports tels que ceux de M. Boadi et de M. Joseph Ayee déjà cité plus haut.

acteurs politiques lors des élections de 1992. Cette opération s'est effectuée avec la participation et la collaboration des partis politiques dont les représentants étaient autorisés par la CE à suivre toutes les étapes et à intervenir de manière à accroître la crédibilité du processus d'établissement de la nouvelle liste électorale.

A l'initiative ci-dessus, il faut ajouter une série d'autres qui sont de nature à crédibiliser et à améliorer la qualité des élections. Il faut citer, par exemple, l'adoption en 1995 de carte d'électeur avec photo, même si en cette année-là, pour des raisons d'insuffisance de ressources, seuls le tiers des électeurs habitant les chefs-lieux des dix régions du pays et dix circonscriptions rurales sélectionnées en étaient pourvus[168] (ceci est devenu effectif en 2000). L'on peut citer également l'adoption en 1996 de l'urne transparente, le décompte des votes et la proclamation des résultats publiquement par bureau de vote, l'adoption la même année d'isoloirs de meilleure qualité comparée au passé, la proclamation des résultats provisoires par circonscription électorale, etc.[169]

Une autre initiative prise par les membres de la CE toujours pour accroître la confiance des autres acteurs du processus électoral, notamment les acteurs politiques, est la création en mars 1994 du Comité consultatif interpartis (*Inter Party Advisory Committee* – IPAC). Il s'agit d'un mécanisme innovant réunissant la CE et les représentants des partis politiques. Il peut s'étendre aux représentants des partenaires techniques et financiers (PTF) ou des autres acteurs clés du processus électoral (médias, société civile, etc.) si cela s'avérait nécessaire. L'IPAC créé un cadre d'échanges sur des questions relatives à l'intégrité du processus électoral telles que la préparation des élections, la chronologie des élections (présidentielle et législative), le recours aux urnes transparentes, etc.

La direction des opérations de la CE est chargée de préparer chaque mois une rencontre de concertation entre la commission et l'IPAC. Ce forum permet en toute transparence d'établir une plate-forme permanente pour maintenir le dialogue avec les partis politique actifs. L'objectif de la rencontre est de faire le point de l'état d'avancement des travaux et de lever tous les goulots d'étranglements qui surviennent dans le processus de l'organisation des élections, de l'accréditation et de la gestion des partis politiques. A la suite de la réunion nationale mensuelle, des réunions sont organisées au niveau régional et local de façon décentralisée. Les partenaires au développement sont invités à ces réunions.

Au-delà des efforts de la CE d'accroître la confiance des autres acteurs clés du processus électoral, ses performances ont au fil du temps également contribué à la renforcer. En effet, les résultats positifs obtenus par la Commission électorale aux différentes élections qu'elle a organisées concourent également au renforcement de la crédibilité de la Commission. De ce point de vue, l'on peut citer plusieurs exemples à commencer par le fait que la Commission a toujours organisé les élections, surtout les élections

168 Les autres électeurs se contentaient des cartes d'électeurs portant les empreintes digitales.

169 Ceci fait que les citoyens (les électeurs en particulier) peuvent savoir qui est l'élu de leur circonscription électorale dans les meilleurs délais en attendant bien sûr un éventuel contentieux électoral.

générales et les élections locales, dans le délai constitutionnel sans contestation violente des résultats. L'on peut également évoquer le fait que la CE a développé dans le temps une réputation certaine de traitement équitable des acteurs politiques (candidats et partis politiques) pendant la période électorale. Il n'y a jamais eu de plaintes majeures de favoritisme depuis que la CE gère les élections au Ghana.

Enfin, il faut mentionner les contributions des autres acteurs clés du processus électoral. En effet, chacun desdits acteurs – partis politiques, candidats, organisations de la société civile, animateurs des médias, forces de sécurité publique – impliqués dans le processus électoral évite des comportements de nature à fragiliser la Commission. Mieux, tous lui apportent leurs soutiens et contribuent dans la mesure du possible à l'organisation d'élections crédibles.

Les faiblesses de la Commission électorale

Les conditions de travail des membres de la Commission électorale du Ghana constituent l'un des points qui méritent des améliorations pour augmenter les chances qu'elle demeure un instrument pertinent de consolidation de la démocratie ghanéenne. Les membres de la Commission ne s'estiment pas bien traités au regard des risques et des pressions de toutes sortes auxquels ils sont exposés dans l'exercice de leurs fonctions.[170] Le fait que leurs traitements soient alignés sur ceux d'animateurs d'autres institutions de la République tels que ceux de certains Juges pour le Président et les Vice-présidents de la CE ne leur paraît juste. En effet, les membres de la CE rencontrés lors de l'étude, estiment qu'ils gèrent une activité à très grands enjeux et qu'ils sont par conséquent soumis à des pressions et à des tentations beaucoup plus élevées que les animateurs des autres institutions ou la plupart des fonctionnaires de l'Administration publique.

Le personnel souvent recruté par la Commission électorale pendant la période des élections, par exemple les agents électoraux – en particulier les agents recenseurs et agents de bureaux de vote – n'est pas non plus satisfait de son traitement.[171] En effet, les agents électoraux se plaignent souvent de rémunérations trop basses et menacent de perturber les opérations. Pour les élections de décembre 2008, la commission s'est proposé d'augmenter les primes des agents électoraux de 100% pour faire face aux menaces des agents de perturber le processus électoral.

La qualité des conditions de travail des membres de la Commission électorale semble être inversement proportionnelle à la distance qui sépare le siège de la Capitale du pays, Accra. En effet, au niveau du siège national de la Commission électorale, les conditions sont acceptables, même si elles mériteraient des améliorations afin de permettre aux animateurs de la CE de donner le meilleur d'eux-mêmes. En ce qui concerne les démembrements de la CE, aux niveaux des régions et des districts, plus l'on s'éloigne de

170 Entretiens avec les membres de la CE au niveau national et dans les démembrements, Accra, janvier 2010. En dépit de nos efforts, nous n'avons pas pu avoir les chiffres des traitements des membres de la CE.

171 Nous n'avons pas pu disposer d'informations permettant la comparaison entre les traitements des agents électoraux et ceux des agents de la fonction publique.

la Capitale Accra, et moins les conditions sont bonnes. Insuffisances d'infrastructures, insuffisance de personnel, insuffisance de moyens de tous ordres sont le lot quotidien des membres des démembrements de la Commission électorale.

La liste électorale dont la qualité douteuse a justifié le boycott des élections législatives de 1992 par les principaux partis politiques demeure l'un des points faibles de la gestion des élections par la Commission électorale. Les conditions d'établissement de la liste sont rarement les meilleures. Si le délai prévu pour son établissement n'est pas trop court, ce sont les dispositions pour garantir l'exécution pacifique de l'opération qui manquent. Par exemple, durant l'établissement de la liste électorale pour les élections générales de décembre 2008, il a fallu les premières échauffourées sur le terrain pour que la CE perçoive la nécessité d'associer les Forces de Sécurité à ce stade du processus électoral. Il en est résulté, pour les élections générales de décembre 2008, une liste dont entre 800 mille et 1 million d'inscrits de trop. En effet la CE elle-même a reconnu que les résultats obtenus à l'issue de l'opération de recensement dépassaient les meilleures estimations du nombre d'électeurs. La situation n'a pu être contenue que grâce à la bonne disposition d'esprit des acteurs politiques clés du processus électoral ghanéen qui ont tous acceptés d'aller aux élections avec liste présentant des insuffisances de cette envergure. Ce dernier point mérite d'être souligné dans la mesure où la différence de voix entre les deux candidats du deuxième tour de la présidentielle de 2008 n'était que d'à peine 50 000 voix.

La neutralité et la préparation des agents électoraux – agents recenseurs et agents de bureaux de vote et même des animateurs de certains démembrements de la CE – constituent également des aspects du processus électoral où la CE montre quelques faiblesses. En effet, par défaut de ressources suffisantes, la Commission électorale se trouve obligée, à l'approche de chaque échéance électorale, de recruter de la main d'œuvre temporaire pour l'aider dans sa tâche. Cet état de choses pose naturellement le problème de la garantie de la neutralité des personnes ainsi recrutées et de la qualité de leur préparation avant leur implication dans le processus électoral.

Les débats actuels sur la CE

Les insuffisances et faiblesses évoquées ci-dessus expliquent largement que des voix commencent à s'élever au sein de la société civile et des partis politiques pour demander que des amendements soient apportés aux conditions de fonctionnement de la Commission électorale. Au delà de la durée du mandat de la Commission électorale, des débats existent actuellement aussi par rapport aux conditions de collaboration et de partage des rôles entre les acteurs clés du processus pour augmenter la qualité des élections organisées au Ghana.

Parmi les suggestions avancées, il faut mentionner la proposition de changer le mandat de la CE et d'accorder une attention particulière aux questions telles que :[172]

172 Entretiens avec le doyen de la Faculté de science politique de l'université de Lagon et avec un ancien membre de la NCCE, Accra, janvier 2010.

- La durée du mandat de la commission et des commissaires ;
- La qualité des listes électorales et les conditions de leur actualisation ;
- La qualité des personnes ressources nécessaires pour la gestion du processus électoral par la CE ;
- Une meilleure clarification des rôles entre les différentes institutions impliquées dans le processus électoral ;
- Les conditions de collaboration entre la CE et les autres acteurs clés du processus électoral ;
- Le manque de coordination de la gestion de la sensibilisation des citoyens en matière électorale par la CE, la Commission nationale pour l'éducation civique (*National Commission for Civic Education,* NCCE) (qui, à travers leur service de communication organisent leurs propres campagnes de sensibilisation), les Forces de Sécurité et autres organisations de la société civile ;
- La question de l'élargissement éventuel du cadre de concertation entre la CE et les partis politiques (IPAC) aux autres acteurs clés du processus électoral tels que les animateurs des médias et les membres de la société civile.

Bien que pour le moment les voix qui souhaitent des amendements au mandat ne soient pas légions, elles ont quand même des soutiens de poids. L'ancien président John Kufuor l'a clairement exprimé dans son discours de sortie charge du 5 janvier 2009, estimant qu'il est risqué d'avoir un arbitre qui jouit d'un mandat permanent. Il a souhaité, entre autres, que : (i) la durée du mandat des membres de la Commission électorale soit de 6 ans, renouvelable une seule fois, de manière à ce qu'elle chevauche les législatures ; (ii) la sélection des membres de la Commission soit faite par un collège électoral.[173]

Rapports entre la CE et les autres acteurs du processus électoral

Au Ghana, les relations entre la Commission électorale et les autres acteurs majeurs du processus électoral sont meilleures comparées à la situation dans les autres nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest. L'une des spécificités de la CE ghanéenne, reconnue par tous les acteurs clés du processus électoral du pays, est la prise de conscience assez tôt de ses membres (surtout de la part de ses responsables) de la nécessité d'un environnement favorable pour la collaboration entre elle et les autres acteurs pour une meilleure gestion du processus électoral. Cette prise de conscience a été accompagnée d'une volonté des membres de la CE de prendre des initiatives dans ce sens.

173 Extrait du discours dont une copie a été lue sur le site web http://www.thefreelibrary.com/President+Kufuor's+adieu%3A+President+John+Kufuor's+farewell+speech...-a0194269682, consulté le 30 août 2010.

Partis politiques

C'est ainsi que des plateformes ont été créées réunissant la CE et des acteurs spécifiques du processus électoral dans le souci de créer les meilleures conditions d'accomplissement de tâches déterminées du processus électoral. L'IPAC, la plateforme regroupant essentiellement les acteurs des partis politiques et la CE, créée à l'initiative de la Commission électorale, en est un exemple type. Ce cadre, comme il est déjà mentionné plus haut, aide à prendre en compte les préoccupations des partis politiques et des candidats dans la préparation et l'organisation du processus électoral. Ce même cadre est également utilisé par la CE pour tenir les acteurs majeurs du processus électoral que sont les partis politiques et les candidats informés des dispositions prises et des difficultés rencontrées dans la gestion du processus électoral. Les partis politiques ne paraissent pas complètement satisfaits du mode de fonctionnement de l'IPAC et pensent que la CE ne tient pas toujours compte de leurs préoccupations. Certains estiment que l'on pourrait envisager la formalisation de l'organe, ce qui pourrait cependant poser des problèmes avec l'indépendance de la CE prévue par la Constitution.[174]

Forces de sécurité

Mais l'on peut citer également la *National Election Security Task Force* (NESTF), une plateforme ad hoc, un cadre également initié par la CE et qui regroupe la CE et tous les acteurs pertinents pour la sécurité des élections, notamment les représentants des différents corps des Forces de sécurité. Ce cadre aide la direction des opérations et les agences de sécurité (Inspection Générale de la Police, le Directeur Générale de l'Immigration, etc.) dans l'élaboration du budget de la sécurité en période électorale et à planifier la formation des agents de sécurité retenus pour participer à la sécurisation des élections.

Société civile

Au-delà des cadres quasiment formels ci-dessus évoqués, la CE maintient des relations plus flexibles et fait montre d'une disponibilité vis-à-vis des autres acteurs du processus. Ceci a été reconnu par tous les acteurs de la société et des médias rencontrés dans le cadre de la présente étude. C'est ainsi que des réunions périodiques se tiennent également avec les acteurs de la société civile (observateurs nationaux, groupes religieux, syndicats, Association des parents d'élèves, etc.) afin d'échanger des informations et/ou d'apporter des solutions à des problèmes spécifiques posés par la gestion des élections.[175] Pour la mise en œuvre de leurs activités relatives à la gestion des élections, les ONG mobilisent les financements directement auprès des partenaires au développement. Mais dans l'exécution des activités, elles savent pouvoir compter sur la disponibilité quasi-permanente de la CE pour jouer le rôle qui lui revient. Les organisations de la société civile (OSC) ghanéennes constituent un énorme capital de soutien à la CE.

174 Entretiens avec des représentants des partis politiques, Accra, janvier 2010.
175 Entretiens avec des acteurs du processus électoral ghanéen, Accra, janvier 2010.

Elles initient des actions pour aider au renforcement des capacités de la CE. Il s'agit aussi bien d'actions pour renforcer les capacités de la CE elle-même que pour améliorer l'environnement où intervient cette dernière. La société civile contribue, par exemple, à la sensibilisation, à l'éveil de la conscience civique des citoyens pendant la période électorale et elle aide à la formation de tous les acteurs du processus électoral. Elles interviennent dans leur propre formation, dans celle des Forces de sécurité, des médias, des membres de la CE, etc.

De plus, la société civile ghanéenne initie des actions susceptibles d'aider au renforcement de la légitimité de la Commission électorale. C'est ainsi que dans des situations de tension, les organisations de la société civile interviennent pour soutenir la Commission face aux velléités éventuelles des acteurs politiques de bafouer l'autorité de la CE ou d'influencer ses décisions. Par exemple, selon le Rapport de l'observation des élections générales de 2008 fait par le *Christian Council of Ghana* (CCG), « la contribution la plus importante (faite discrètement) pendant cette période (des élections) est l'émergence d'un réseau incluant les leaders du WANEP (*West Africa Network for Peace*), de l'Institute of Policy Alternatives (IPA), de l'*Institute for Democratic Governance* (IDEG), du *Christian Council of Ghana*, du *National Catholic Bishops Conference* et de la *National Peace Council* (NPC) ». Toujours selon le rapport d'observation du CCG, « ce groupe a initié [pendant la période des élections] plusieurs contacts avec la CE, les candidats des deux grands partis politiques, le Ministre de l'Intérieur, le Chef d'Etat-Major de la Défense et le Président sortant John Agyekum Kufuor ».[176]

Le groupe de leaders de la société civile a été très utile lorsque entre les deux tours de la présidentielle de 2008, la tension faisait craindre les dérapages et le pire pour le pays. Selon Rev. Albert Kwabi, Président par intérim du *Christian Council of Ghana*, ce groupe a contribué à baisser la tension en rappelant de manière très claire à certains des acteurs ci-dessus cités, notamment le Président de la République sortant et les deux candidats du 2ème tour de la présidentielle de 2008, que « la décision de la CE quelle qu'elle soit devrait s'imposer à tout le monde et être acceptée de tous » et en mettant chacun d'eux devant ses responsabilités historiques.[177] Ces propos ont été confirmés aussi bien par les responsables de IDEG et IEA interviewés dans le cadre de la présente étude.

Confiance populaire

Le premier constat qui se dégage de l'opinion des citoyens ghanéens vis-à-vis de la Commission électorale et de ses prestations. Malgré les réticences de départ, surtout de la part des acteurs politiques de l'opposition de l'époque (1993), la Commission, à travers de manière déterminée et à travers des actions concrètes dont certaines ont été rappelées plus haut, a rapidement gagné la confiance de tout le monde. En effet, trois ans seulement après son installation et après l'organisation des élections générales de 1996, plus

176 Christian Council of Ghana, *Election Observation Report for the 2008 Presidential and Parliamentary Elections*.

177 Entretien avec le Rev. Kwabi, Accra, novembre 2009.

de 70% des citoyens sondés en décembre 1996 (comme le montre le tableau ci-dessous) estimaient déjà que la Commission électorale s'était assez bien acquitté de sa mission.

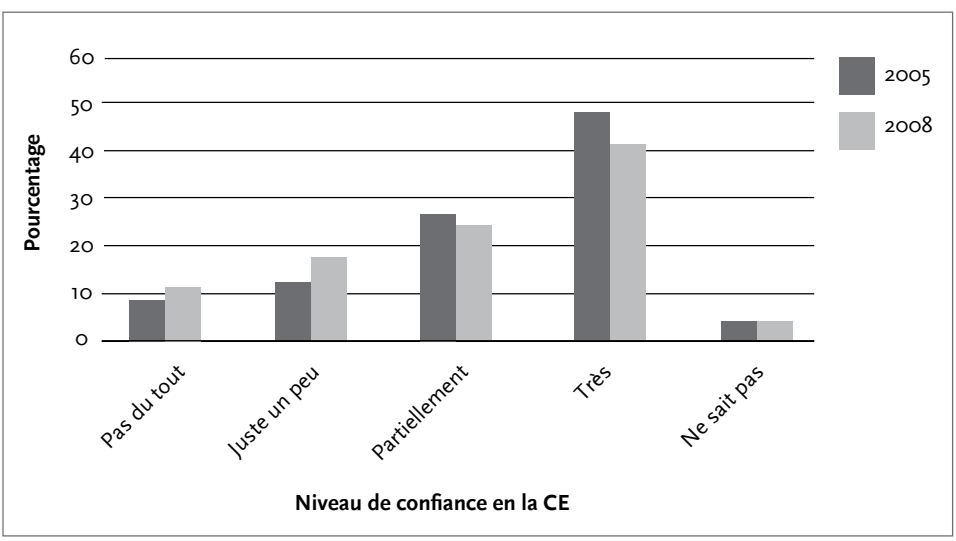
Contrairement à un pays comme le Bénin où la confiance en la CENA (Commission électorale nationale autonome) s'est érodée avec le temps, la confiance des ghanéens vis-à-vis de leur Commission électorale s'est maintenue et s'est même consolidée avec le temps. Un autre sondage d'opinions publiques conduit par l'IFES (la Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux) en 1997 a donné à peu près les mêmes résultats à savoir que plus de 78% des citoyens en âge de voter estiment que la CE s'acquitte assez bien de ses missions. Ces appréciations sont confortées par les sondages du groupe Afro-baromètre pour les rounds 3 (2005) et 4 (2008) selon lesquels les ghanéens demeurent à plus de 70% assez confiants en leur Commission électorale.

Tableau 2 : Performance de la CE (sur la base du caractère libre et juste des élections de 1996)

Question: Pensez-vous que les élections de 1996 étaient, *grosso modo,* libres et justes ?		
Réponse	**Fréquence**	**Pourcentage**
Oui	1979	73.3
Non	419	15.5
Ne sait pas	300	11.2
Total	2700	100.0

Source : Joseph R. A. Ayee (edit.), *The 1996 General Elections and Democratic consolidation in Ghana,* March 1998.

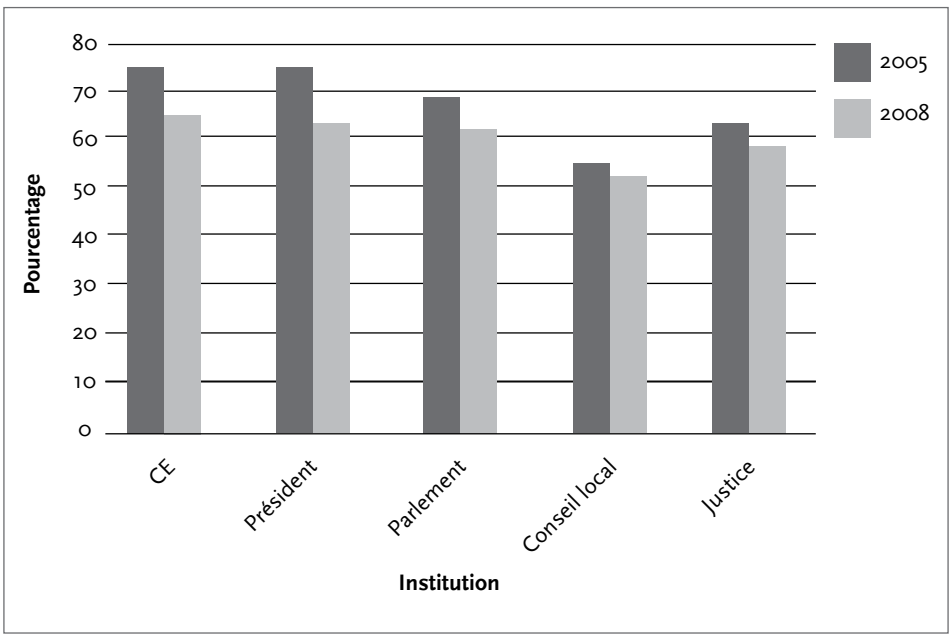
Figure 1 : Niveau de confiance en la CE



Source : Afrobaromètre rounds 3 (2005) et 4 (2008).

La confiance des ghanéens n'est pas seulement élevée vis-à-vis de la Commission électorale, ils placent la CE parmi les institutions les plus fiables du pays. Comme le montre la figure 2 ci-dessous, comparée au Président de la République, au Parlement, au Conseil local, à la Justice, etc. la Commission électorale occupe une place de choix dans la confiance des citoyens.

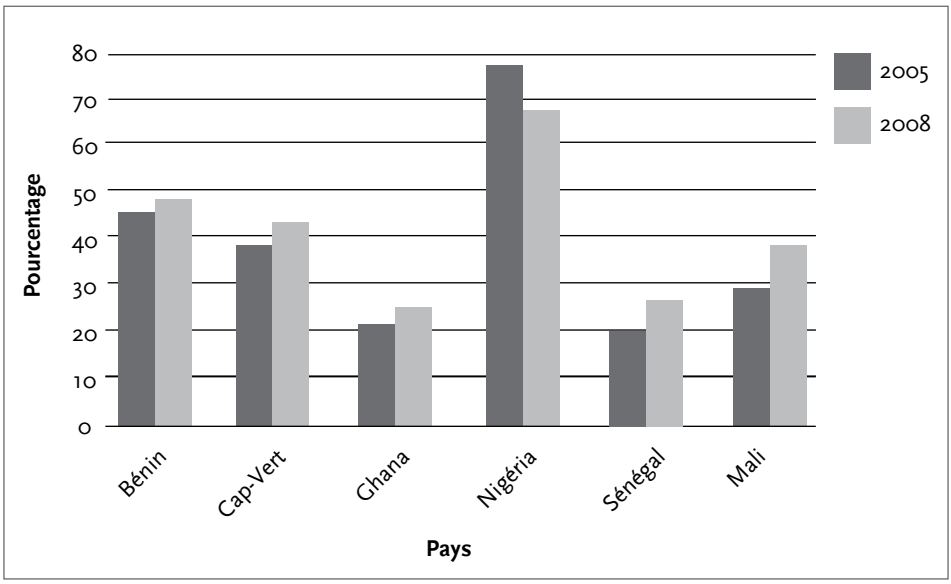
Figure 2 : Confiance des citoyens en chacune des institutions ci-après



Source : Afrobaromètre rounds 3 (2005) et 4 (2008).

Pour finir sur la question de la confiance des citoyens en leur commission électorale, il peut être utile de remarquer que d'après une enquête Afro-baromètre, les citoyens ghanéens sont parmi ceux qui font le plus confiance en leur commission électorale dans la sous-région ouest africaine, comme le montre la figure 3 ci-dessous.

Figure 3 : Ne pas avoir du tout ou juste un peu confiance en la Commission



Source : Afrobaromètre rounds 3 (2005) et 4 (2008).

Des lacunes à combler

Le mode par lequel l'Exécutif met les ressources financières à la disposition de la Commission est très problématique. La quasi-totalité des acteurs interviewés estime qu'il est possible que le Gouvernement influence l'indépendance de la Commission à travers la manière dont les ressources sont mises à disposition.[178] Soient les ressources sont mises à disposition de la CE en retard ou alors le Gouvernement, une fois le budget de la CE adopté, sous prétexte que les ressources nécessaires ne sont pas disponibles, retarde la mise en œuvre du chronogramme de la Commission. Les acteurs interviewés estiment pour la plupart que cela explique en partie les aménagements qui s'observent parfois dans le calendrier électoral et le délai trop court réservé finalement à certaines opérations. Les difficultés rencontrées lors de l'établissement de la liste électorale pour les élections générales de 2008 seraient en partie expliquées par ce phénomène.

La prééminence de son président constitue un élément potentiellement perturbateur du bon fonctionnement de la Commission électorale du Ghana. Le sentiment général est que la personnalité du président de la Commission électorale surpasse celle de l'institution elle-même.[179] Cet état de choses fait craindre que cela ne constitue un handicap pour l'institutionnalisation (la consolidation) de la Commission et que la mise à la retraite du président n'affecte la perception des citoyens en ce qui concerne les qualités de la Commission.

178 Entretiens avec des représentants de la CE, des partis politiques et de la société civile, Accra, janvier 2010.

179 Focus groupe tenu à Accra et entretiens séparés avec les acteurs représentants la CE et la société civile, Accra, janvier 2010.

Il ressort également des entretiens avec les acteurs de la société civile que l'état actuel des rapports entre la CE et les organisations de la société civile nécessite des améliorations. En effet, bien qu'il existe une bonne ambiance de collaboration entre la Société civile et la CE (ceci est reconnu par les acteurs des deux institutions), les animateurs de la société civile estiment qu'un cadre, à l'image de l'IPAC ou de la NESTF, qui réunirait la CE et les OSC pourrait améliorer la qualité de la contribution de tout au chacun au processus électoral. La situation actuelle laisse la place aux relations interpersonnelles comme un déterminant majeur des actions de collaboration entre des acteurs de la société civile et des membres de la Commission électorale. La création d'un cadre à l'image de celui liant la CE et les partis pourrait aider à résoudre ce problème.

La lenteur de la Commission électorale à adopter les aménagements dont la nécessité est pourtant établie constitue une autre faiblesse qui empêche l'optimisation de ses performances. Les acteurs de la société civile, les animateurs des partis politiques et même les membres CE rencontrés dans le cadre de l'étude reconnaissent que la Commission est lente dans la mise en œuvre des recommandations des ateliers d'évaluation qui sont organisés à l'issue de chaque échéance électorale. Les mêmes acteurs (y compris les membres de la CE) pensent que la Commission électorale met du temps à s'adapter aux nouvelles possibilités qui s'offrent pour une meilleure gestion des élections, par exemple l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans le processus électoral.

La qualité des ressources humaines auxquelles la CE a recours pendant le moment des élections constitue un autre de ses points faibles identifiés par les acteurs du processus électoral interviewés (y compris les membres de la CE). A l'approche des élections, la Commission, faute de ressources humaines propres suffisantes, se trouve obligée de procéder à des recrutements pour l'accomplissement de ses missions. Il est difficile pour la Commission de garantir la compétence technique des personnes qu'elle recrute et surtout leur neutralité.

Il est également reproché à la Commission électorale son incapacité à faire respecter la législation électorale et à prévenir la fraude. La Commission électorale n'a pas les moyens de suivre la mise en œuvre des dispositions relatives à la gestion du processus électoral. Pire, la CE considère les cas de fraude comme des délits et rejette la responsabilité de les poursuivre et de les sanctionner sur d'autres acteurs du processus électoral (police, Juge du contentieux électoral, le système judiciaire, etc.). Même s'il est vrai que la loi électorale est silencieuse sur le partage des rôles entre les différents acteurs impliqués dans la gestion du contentieux électoral, cet état de choses affecte l'autorité de la CE et influence négativement la qualité de la gestion du processus électoral. La conséquence de ce qui précède, c'est le sentiment d'impunité qui se dégage actuellement en ce qui concerne les acteurs impliqués dans le processus électoral.

Au jour du scrutin, l'insuffisance du personnel oblige la Commission à recourir à des corps des Forces de sécurité qui ne sont pas complètement préparés pour affronter les

situations d'insécurités spécifiques aux élections. De même, la Commission ne réussit pas encore à prévenir les votes multiples à certains endroits, ceci étant favorisé par la médiocre qualité de l'encre qui est facilement effaçable, ainsi que par la qualité de la liste qui, comme il est déjà montré ci-dessus, a toujours constitué un point faible de la gestion des élections par la CE. L'insuffisance de préparation de certains agents de bureau de vote constitue également un problème auquel il faut faire attention, de même l'insuffisance du nombre de bureaux de vote qui créent des queues parfois très longues et difficiles à gérer en pratique.

G. Recommandations

Dispositions constitutionnelles/légales

La désignation et le mandat des commissaires

- Changer la procédure de désignation des membres de la CE afin de ne plus en faire une désignation quasi unilatérale par le Président et associer plus activement les représentants du parlement sous forme d'approbation préalable à une majorité qualifiée.
- Amender la loi relative à la CE afin de rendre la procédure de sa composition plus inclusive et plus représentative des courants politiques et des secteurs de la société civile.
- S'assurer qu'une législation est prise pour statuer sur la durée et les termes du mandat des quatre autres membres de la CE dont les termes de service ne sont pas alignés sur ceux de corps spécifiques, comme c'est le cas pour le Président et les Vice-présidents de la CE.

La procédure de mise à disposition des ressources pour la CE

Amender les lois des finances afin de soumettre le financement public des élections à un régime exceptionnel dans le souci de réduire à la fois les risques d'instrumentalisation par le gouvernement de son pouvoir d'argentier national et ceux de gestion incontrôlée des ressources publiques par la CE. Plus concrètement, adopter :

- Des procédures de contrôle *a priori* et *concomitant* des ressources de la CE en plus du contrôle *a posterirori* présentement appliqué ;
- Une mise à disposition automatique des ressources définies dans le budget de la CE dès l'adoption du budget, et soustraire ainsi cette mise à disposition de la discrétion du ministère des finances.

Amélioration de la gestion du contentieux électoral

- Adopter un mécanisme spécial et adapté pour le règlement du contentieux électoral au lieu d'avoir recours à l'appareil judiciaire classique dont la lenteur et la lourdeur des procédures ne parait pas très adapté au règlement des

litiges électoraux. La création d'un tribunal électoral pourrait répondre à cette nécessité.

Création d'un cadre institutionnel de collaboration avec la société civile

- La Commission électorale devrait mette en place un cadre institutionnel de concertation avec les organisations de la société civile, à l'instar de l'IPAC pour les partis politiques.
- La CE devrait, en collaboration avec toutes les parties prenantes, procéder à oune évaluation des cadres de concertation existants, c'est-à-dire l'IPAC et la NESTF (*National Election Security Task Force*), afin de déterminer la nécessité et les modalités d'amélioration de ces cadres et, en particulier, de déterminer les modalités de formalisation de ces cadres qui tiennent en compte la nécessité de préserver l'indépendance de la CE.

Règlement du problème de personnel et d'infrastructure de la CE

- La CE devrait améliorer les procédures de recrutement et de formation des agents électoraux afin d'assurer un nombre adéquat, l'indépendance et les qualifications du staff temporaires de la CE. Elle devrait à cet effet constituer un vivier dont elle pourrait extraire des agents électoraux à former à l'approche de chaque échéance électorale ;
- Les ressources budgétaires et en personnel de la Commission devraient, en conséquence, être sensiblement augmentées. En particulier, les démembrements régionaux de la Commission devraient être dotés de ressources humaines suffisantes.

Amélioration des traitements des membres de la CE et des agents électoraux

- Les traitements des membres de la Commission doivent être relevés pour réduire les risques qu'ils succombent à des tentations de corruption.

Amélioration de la liste électorale

- La CE devrait s'assurer qu'elle dispose de suffisamment de temps pour la conduite des opérations d'établissement ou d'actualisation de la liste électorale ;
- Elle devrait mettre en place des mécanismes pratiques susceptibles d'aider à crédibiliser la liste électorale en réduisant les risques d'inscriptions multiples et de votes multiples. En particulier, la CE pourrait organiser un forum sur les TIC et la fiabilisation des listes électorales et du processus électoral, afin de tirer le meilleur profit des avantages que peut offrir les TIC pour la fiabilisation de la liste électorale.

5

Nigéria

Adele Jinadu

A. Résumé

Le Nigéria a toujours eu des difficultés à organiser des élections que le peuple croit libres et équitables. Ces difficultés se présentent comme un problème à double facette : d'une part, il s'agit de mettre en place un organe de gestion des élections qui soit efficient, efficace et non partisan, d'autre part, il s'agit de réorienter la culture politique du pays de telle sorte que l'élite politique et le public large adhèrent au cadre règlementaire et législatif en matière de gouvernance électorale, afin de garantir des élections crédibles et par conséquent compétitives.

Le processus de réforme des élections en cours au Nigéria constitue une réponse à la série de rapports produits en cascade par les missions internationales et les groupes nationaux d'observation sur les mauvaises pratiques électorales relevées lors des élections générales de 1999, 2003 et 2007. Ces rapports documentaient la mesure dans laquelle la gestion du processus électoral avait enfreint la législation électorale du pays et les conventions et normes internationales en matière d'élections.

Historiquement, les élections au Nigéria ont été caractérisées par de nombreuses carences, parmi lesquelles : (a) l'abus de pouvoir par les candidats sortants ; (b) les difficultés financières, logistiques et autres qui pèsent sur le travail des organes de gestion des élections (OGE), entraînant une dépendance des bureaux des organes électoraux sur le terrain par rapport aux autorités administratives étatiques et locales ; (c) le manque d'adaptation/de fiabilité du fichier électoral et l'incapacité à le fournir à temps, ainsi qu'à recevoir, comme le prévoient les réglementations, les plaintes et objections portant sur les registres ; (d) la manipulation des processus de nomination des candidats par les partis et par les organes électoraux ou leurs fonctionnaires, notamment en refusant de recevoir les documents de nomination des candidats de l'opposition ou en

fixant des frais de nomination et de dépôt de caution prohibitifs pour les candidats ; (e) le bourrage des urnes dans les bureaux de vote ou ailleurs ; (f) les votes multiples et les votes par des mineurs ou des personnes non inscrites ou des substituts ; (g) la falsification des résultats ; (h) la violence électorale pendant la campagne électorale et le jour du vote ; (i) le rôle partisan de la police et des forces de sécurité sous forme de harcèlement des candidats et d'incitation aux mauvaises pratiques électorales avant et pendant les élections ou d'absence d'action pour les empêcher ; et (j) la lenteur et le coût élevé du processus de résolution des conflits électoraux, encourageant l'impunité électorale.

Des débats controversés ont tourné autour de la question de savoir comment garantir l'indépendance de l'organe de gestion des élections au Nigéria. La structure fédérale du Nigéria rend les choses encore plus compliquées et nécessite parfois la mise en place de structures et procédures électorales séparées au niveau fédéral et au niveau local. Le système de nomination des membres des OGE, l'absence de garantie constitutionnelle fiable d'indépendance par rapport aux ingérences extérieures et un passé d'implication des militaires dans la vie politique, qui plane encore sur la gestion des élections, sont autant de défis à relever. Les systèmes de financement des OGE et des activités électorales continuent à permettre l'ingérence du pouvoir exécutif dans le processus de gestion des élections. L'abus de pouvoir par les personnes exerçant des charges officielles, à travers la monopolisation des ressources de l'Etat pour assurer leur réélection, est un phénomène récurrent. La résolution du contentieux électoral est extrêmement problématique et encourage effectivement l'impunité, avec notamment la focalisation excessive sur des questions techniques de procédures plutôt que sur des questions de fond.

Le Rapport 2008 de la Commission chargée de la réforme électorale (*Electoral Reform Committee*), le dernier en date d'une longue série d'investigations sur les problèmes en matière d'élections au Nigéria, a fait des recommandations générales et importantes pour résoudre ces nombreux problèmes. Certaines de ces recommandations ont été prises en compte dans le texte de la Constitution de 1999 telle que révisée en 2010 et dans le Code électoral de 2010 en prévision des élections de 2011. D'autres recommandations ne sont toujours pas mises en œuvre. Parmi les plus importantes, on peut notamment citer : (i) la réorganisation et le repositionnement de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), afin de garantir son autonomie et son professionnalisme, grâce à un processus qui doit être mis en place par le Conseil national de la magistrature (*National Judicial Council*) ; (ii) l'intégration des Commissions électorales indépendantes des états (*State Independent Electoral Commissions* – SIECs) au sein de la CENI, afin de garantir leur autonomie vis-à-vis des institutions de l'Etat et de les isoler de la vie politique ; (iii) l'introduction et l'utilisation de machines de vote électroniques pour les futures élections ; (iv) la modification du code électoral pour permettre aux candidats indépendants de se présenter aux élections ; (v) la modification du scrutin majoritaire à un tour, avec la représentation proportionnelle, basée sur les listes bloquées des partis ; (vi) la modification du Code électoral, pour s'assurer que 30% des listes des partis dans le cadre de la représentation proportionnelle sont réservées aux femmes et 2,5% aux personnes ayant un handicap

physique, sans porter atteinte à leurs droits à briguer une représentation dans le cadre du système majoritaire à un tour ; (vii) le Code électoral devrait faire peser le fardeau de la preuve en matière de disputes électorales non plus sur les plaignants mais sur la CENI, et modifier l'administration de la preuve de sorte à rendre une justice de fond, plutôt que de focaliser sur l'observation de points de détails procéduriers techniques ; (viii) la nécessité de résoudre toutes les plaintes liées aux élections avant que les candidats concernés à tous les niveaux – fédéral, étatique et local – n'aient prêté serment et pris leur fonction ; (ix) les partis politiques qui remportent au moins 2,5% des sièges de l'Assemblée nationale devraient pouvoir être nommés au sein du gouvernement, afin de dissiper l'approche du jeu à somme nulle, qui est encouragée par le scrutin majoritaire à un tour dans la vie politique et dans l'exercice du pouvoir ; et (x) le Code électoral devrait garantir la participation de la société civile à tous les niveaux du processus électoral.

B. Evolution constitutionnelle, politique partisane et histoire des élections

Une brève histoire des élections – et des coups d'Etat – au Nigéria[180]

Dès 1923, en se basant sur la Constitution Clifford de 1922, la représentation dans les structures de gouvernance législative coloniale a commencé au Nigéria lorsque le « principe électoral a été introduit… avec la concession selon laquelle trois représentants officieux de Lagos et un de Calabar devaient être élus par les habitants des villes ayant un revenu minimum de [cent livres sterling] ».[181]

On peut citer d'autres progrès marquants en matière de constitution et de réforme électorale sous le régime colonial entre 1945 et 1960, notamment la Constitution Richards de 1947, portant création d'un Conseil législatif composé de représentants du Nord et du Sud du pays et d'institutions de gouvernance régionale séparées et déconcentrées dans l'Est, le Nord et l'Ouest, et la Constitution de 1951, qui a introduit les élections indirectes dans les trois Chambres régionales de l'Assemblée (Est, Nord et Ouest)

180 Voir Georges Balandier, *The Sociology of Black Africa: Social Dynamics in Central Africa*, New York, Praeger, 1970; J.A. Ballard, « The Administrative Origins of Nigerian Federalism » dans *Journal of Modern African Studies*, Vol. 70, 1971; C.M. Ngou, « Elections and the Formation of the Independence Government, » dans Peter P. Ekeh, Patrick Dele Cole et Gabriel O. Olusanya (eds), *Nigeria Since Independence: The First Twenty Five Years: Volume 5, Politics and Constitutions*, Ibadan, Heinemann, 1989; Tunji Olagunju, Adele Jinadu et Sam Oyovbaire, *Transition to Democracy in Nigeria (1985–1993)*, St. Helier, Jersey, Safari Books, 1993; R.L. Watts, *New Federations: Experiment in the Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1966; Eghosa Osaghae, *Crippled Giant: Nigeria Since Independence*, London, Hurst and Company, 1998; Billy J. Dudley, *Instability and Political Order: Politics and Crisis in Nigeria*, Ibadan, Ibadan University Press, 1973; Billy J. Dudley, *An Introduction to Nigerian Government and Politics*, London, Macmillan, 1982; Richard Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987; Okwudiba Nnoli, *Ethnic Politics in Nigeria*, Enugu, Fourth Dimension Publishers, 1978; L. Adele Jinadu, « Federalism, the Consociational State and Ethnic Conflict in Nigeria », *PUBLIUS: The Journal of Federalism*, Vol. 15, 1985; L. Adele Jinadu, « Theoretical Issues in Nigerian Constitutions » , dans Ekeh, Cole et Olusanya, op.cit.; Oyeleye Oyediran, « The 1983 Elections », dans Ekeh, Cole et Olusanya, op.cit.

181 Richard L. Sklar, *Nigerian Political Parties: Power in an Emergent African Country*, New York and Enugu, NOK Publishers International, 1983, p.28.

par le biais d'un système de collèges électoraux. D'autres réformes ont entraîné l'introduction progressive du suffrage universel adulte dans les élections, en commençant par les élections du Conseil de la Mairie de Lagos et en s'étendant aux autres régions lors des premières élections fédérales de 1959.

Les élections fédérales de 1959, qui se sont tenues sur la base d'un système parlementaire, ont été controversées et entachées de violence et d'allégations de fraudes électorales. Le gouverneur général, Sir James Robertson, a invité le parti *Northern Peoples Congress* (NCP ou Congrès des Peuples du Nord), dirigé par Sir Abubakar Tafawa Balewa, à former le gouvernement fédéral devant amener le Nigéria à l'indépendance en 1960. D'aucuns ont considéré que cette invitation était trop hâtive du fait que les deux autres grands partis – le *Action Group* (AG), dirigé par Obafemi Awolowo, et le *National Council of Nigeria and the Cameroons* (NCNC, qui devint par la suite le *National Council of Nigerian Citizens*), sous la direction de Nnamdi Azikiwe – avaient également négocié l'éventuelle formation d'un gouvernement de coalition. Le NPC avait été considéré comme plus favorable aux intérêts des Britanniques qui se préparaient à partir. Toutefois, en 1963, le Nigéria a adopté une nouvelle constitution républicaine, en vertu de laquelle le président remplaçait le gouverneur général comme chef d'Etat, et les gouverneurs régionaux étaient chefs d'Etat dans leurs régions respectives, le président exerçant l'autorité du pouvoir exécutif au niveau fédéral et les gouverneurs l'exerçant au niveau régional.

La constitution de 1960, au moment de l'accession à l'indépendance, et la constitution républicaine de 1963 instauraient toutes les deux un régime parlementaire ; chaque région avait sa propre constitution qui prévoyait également un système parlementaire. La politique électorale compétitive pendant cette période, tant au niveau fédéral que régional, était donc liée à la capacité à encourager les partis politiques à remporter et maintenir les majorités parlementaires, dans le cadre du scrutin majoritaire à un tour. Le recensement de 1962/63 a pris une importante envergure en raison de ses implications dans la délimitation des circonscriptions et, par conséquent, dans la politique électorale compétitive. Des accusations de fraudes ont été proférées pour expliquer que le recensement ait donné une plus forte population à la Région du Nord par rapport aux deux autres régions réunies. La controverse qui a suivi l'annonce des résultats du recensement a été un facteur déterminant dans la série de crises politiques et constitutionnelles dans le pays qui ont abouti au coup d'état de janvier 1966.

Les élections fédérales de 1964 ont été précédées d'éruptions de violence à grande échelle et d'un réalignement politique majeur des partis, suite à une crise au sein du parti au pouvoir dans la Région de l'Ouest, dans laquelle les deux principales factions de l'AG s'affrontaient, et suite à des désaccords au sein de la coalition gouvernementale fédérale du NPC/NCNC, essentiellement autour des résultats du recensement de 1962/1963. Les élections ont été boycottées dans la Région de l'Est, dans certaines circonscriptions de la Région de l'Ouest, et dans quatre des cinq circonscriptions de Lagos, où aucun vote n'a eu lieu. Le pays a connu un répit dans cette crise, grâce à un accord

négocié par le président de la Cour suprême de la Fédération et par celui de la Région de l'Est. » Les élections ont finalement eu lieu en mars 1965 dans les circonscriptions de la Région Est, de la Région Ouest et de Lagos, où les élections fédérales de 1964 avaient été boycottées. Un gouvernement fédéral élargi a ensuite été formé, regroupant tous les grands partis, à l'exception de *Action Group* (AG).[182]

Au niveau régional, la politique électorale compétitive a été tout aussi controversée.[183] Dans la Région du Nord, les élections régionales de 1961 dans la Division de Tiv ont été caractérisées par la violence qui s'est poursuivie jusqu'en 1964. Dans la Région de l'Ouest, une crise généralisée a éclaté entre les deux factions d'*Action Group*, le parti au pouvoir. Obafemi Awolowo, dirigeant national de l'AG, qui avait démissionné de son poste de gouverneur régional en 1959 pour se présenter aux élections à la Chambre fédérale des représentants, fut traduit en justice, condamné et emprisonné sous le chef d'inculpation de tentative de renversement par la force du gouvernement fédéral. Le schisme a abouti à la déclaration de l'état d'urgence dans la région par le gouvernement fédéral en 1962. De nouvelles élections régionales ont eu lieu en 1965, sur fond d'accusations et de contre-accusations de fraudes électorales.[184]

L'incertitude persistante qui a suivi la crise politique et la violence liée aux élections, dans le sillage des élections dans la Région Ouest en 1965, ainsi que la controverse subsistant à la suite des élections fédérales d'octobre 1964, ont eu des répercussions dans toute la fédération et ont été parmi les facteurs qui ont précipité la tentative de coup d'état militaire du 15 janvier 1966. Même si des officiers loyaux au gouvernement fédéral ont fait avorter le coup d'état avant la mise en place d'un nouveau gouvernement, le Premier ministre et le ministre des Finances ont été assassinés. Ce qui restait du gouvernement fédéral avait demandé au président du Sénat, qui agissait en tant que chef d'Etat par intérim en l'absence du Président en vacances à l'étranger, de remettre le pouvoir à un dirigeant militaire. Le Général de division Maj-Gen Johnson Aguiyi-Ironsi, au sommet de la hiérarchie militaire au Nigéria, qui n'était apparemment pas au courant de ce qui se passait et, selon toute vraisemblance, ne faisait pas partie des conspirateurs, a été invité à prendre le pouvoir en tant que chef d'état militaire et chef du gouvernement.

En juillet 1966, un autre coup d'état a renversé Aguiyi-Ironsi. Son chef d'état-major, le Général Yakubu Gowon, a pris le pouvoir en tant que chef d'état et de gouvernement. L'instabilité politique qui s'en est suivie, et les tensions ethniques ainsi générées et

182 Leo Dare, « The 1964 Elections and the Collapse of the First Republic », dans Ekeh, Cole et Olusanya (eds), op.cit., p.117.

183 Remi Anifowose, *Violence and Politics in Nigeria: The Tiv and Yoruba Experience,* New York, MOK Publishers International, 1982; Billy J. Dudley, *Instability and Political Order: Politics and Crisis in Nigeria,* Ibadan, University of Ibadan Press, 1973; K.W.J. Post et Michael Vickers, *Structure and Conflict in Nigeria, 1960–1965,* Ibadan, Heinemann, 1973.

184 Voir notamment Remi Anifowose, *Violence and Politics in Nigeria: The Tiv and Yoruba Experience*, op.cit.; Billy J. Dudley, *Instability and Political Order: Politics and Crisis in Nigeria*, op.cit.; C.M. Ngou, « Elections and the Formation of the Independence Government », dans Ekeh, Cole et Olusanya (eds), op.cit.; Post et Vickers, *Structure and Conflict in Nigeria, 1960–1965*, op.cit.

exacerbées, ont entraîné une guerre civile qui a éclaté en juillet 1967 et qui s'est terminée en janvier 1970, avec la défaite de l'Etat sécessionniste du Biafra. En juillet 1975, Gowon a été renversé par un autre coup d'état, après avoir renié son engagement d'organiser de nouvelles élections. Le général Murtala Mohammed lui a succédé. En février 1976, Murtala Mohammed, dont l'administration avait mis en place un programme de transition démocratique, avec des réformes constitutionnelles et électorales, a été assassiné lors d'une tentative de coup d'état avorté. Son adjoint, le général Olusegun Obasanjo, a pris le pouvoir, en tant que chef d'état et de gouvernement.

Sous l'administration Obasanjo, le programme de transition démarré sous le Général Murtala Mohammed a été mené à bien. Ainsi, la première série de coups d'état militaires, entre 1966 et 1975, s'est achevée par un retour à un régime civil le 1er octobre 1979. L'administration Obasanjo a adopté la Constitution de 1979, qui remplaçait le gouvernement parlementaire par un gouvernement présidentiel, avec un maximum de deux mandats consécutifs de quatre ans pour le président et pour les gouverneurs. En prélude à la passation du pouvoir à un gouvernement élu démocratiquement, la Commission électorale fédérale (*Federal Electoral Commission* – FEDECO), créée en 1976, a organisé des élections générales pour les fonctions de président et de gouverneur au niveau fédéral et au niveau des états respectivement, et pour les législatures au niveau fédéral et au niveau des états.

La proclamation d'Alhaji Shehu Shagari, du *National Party of Nigeria* (NPN), comme vainqueur des premières élections présidentielles d'octobre 1979, a été contestée en justice au motif que, bien qu'il ait remporté une simple pluralité des voix exprimées lors des élections, il ne remplissait pas un nouveau critère appelé « facteur de répartition », en vertu duquel il fallait obtenir au moins un quart des voix dans au moins deux-tiers des 19 états de la fédération. La Cour suprême a interprété le critère des deux-tiers en faveur d'Alhaji Shehu Shagari, une décision très controversée, considérée par certains comme obéissant à des motifs politiques destinés à favoriser le candidat préféré du régime militaire.

Les commissaires de la FEDECO ont été extrêmement divisés sur l'administration et la conduite des élections au niveau des états et de la fédération. Cette division provenait essentiellement de leur nombre élevé – 25 membres, composés du président, d'un membre représentant chacun des 19 états de la fédération et de cinq autres désignés au mérite – et du fait que la plupart des membres se considéraient comme représentant les intérêts de leurs états respectifs et de leurs partis. Cette paralysie et la crise de confiance dans la conduite impartiale et efficace des élections générales d'octobre 1983 ravivèrent le souvenir des élections âpres et controversées de 1964, et des élections régionales dans la Région de l'Ouest en 1965.

Dans la nuit du 31 décembre 1983 au 1er janvier 1984, les militaires frappèrent à nouveau et le général Mohammadu Buhari prit le pouvoir. Il fut chassé par un autre coup d'état militaire en août 1985, qui a vu l'arrivée au pouvoir du général Ibrahima Babangida. L'administration Babangida mit en place un processus sophistiqué de transition

démocratique que beaucoup ont considéré, rétrospectivement, comme tortueux et délibérément conçu pour permettre son maintien au pouvoir.[185]

Le programme de transition démocratique de l'administration Babangida a entraîné la restructuration de la commission électorale du pays, a mis en place et légalisé un système bipartisan, le *National Republic Party* (NRC), « légèrement à droite » de l'échiquier politique sur le plan idéologique, et le *Social Democratic Party* (SDP), « légèrement à gauche », étant les deux partis politiques enregistrés. Il a adopté en 1989 une nouvelle constitution appliquée seulement en partie. Entre 1987 et 1993, il a organisé des élections des autorités administratives locales d'abord sur une base non partisane en 1987, et ultérieurement sur une base partisane, suivies par des élections compétitives partisanes pour les gouverneurs et les législateurs des états et pour la présidence et l'Assemblée nationale fédérale.[186]

Les programmes de transition démocratique entre 1975 et 1979, et entre 1985 et 1999, ont vu la mise en place de commissions de rédaction/révision de la Constitution en 1975, 1987 et 1995, la convocation d'assemblées constituantes en 1977, 1988 et 1996, et la mise sur pied de commissions/comités/bureaux spéciaux et de panels chargés de la réforme de la constitution et de réformes politiques et électorales. Le « Bureau politique » mis en place par le général Babangida en 1986 a fait des recommandations complètes sur la réforme électorale dans son rapport de 1987 ; le rapport de 1991 de la Commission judiciaire sur le fonctionnement de la Commission électorale fédérale (*Judicial Commission into the Affairs of the Federal Electoral Commission (FEDECO) 1979-83)* connu comme le Rapport Babalakin) a fait d'importantes recommandations en vue de la réforme électorale sur la base de ses conclusions.

En dépit de ces efforts pour retirer des leçons de l'histoire politique et électorale du pays et à améliorer ainsi la gouvernance électorale du pays, l'administration du président Babangida a annulé les élections présidentielles du 12 juin 1993 remportées par Moshood Abiola, dirigeant du Parti social démocrate (SDP), alors que ces élections furent considérées comme les plus crédibles jamais organisées dans le pays.[187] L'annulation a engendré une crise constitutionnelle et politique de plus, que le général Babangida a tenté de résoudre en « s'écartant » en faveur d'un gouvernement intermédiaire national (*Interim National Government* – ING).

La Haute Cour de Lagos, en réponse à la contestation d'Abiola, a statué que l'ING était « illégal », car il avait été mis en place après que le général Babangida, qui avait signé le décret l'instituant, « s'était écarté » et qu'il n'avait aucun pouvoir pour signer ce décret. La cour a également conclu que l'élection présidentielle annulée devait être rétablie et que la

185 Diamond, Kirk-Greene et Oyediran, 1997, op.cit.

186 Olagunju, Jinadu et Oyovbaire, 1993, op.cit.

187 Voir « Expediency and the Path of Honour, Address to the Nation on the occasion of the annulment of the Presidential Election of 12 June 1993 on 26 June 1993 », dans Sam Oyovbaire and Tunji Olagunju (eds), *Crisis of Democratization in Nigeria: Selected Speeches of IBB*, Volume 3, Lagos, Malthouse Press Limited, 1996 ; Osaghae, op.cit., pp.251–256; Bola Akinterinwa, « The 1993 Presidential Elections Imbroglio », dans Diamond, Kirk-Greene and Oyediran, op.cit.

Constitution de 1989 devait prendre effet. L'ING a fait appel du jugement. Mais avant que l'appel n'ait pu être entendu et le jugement rendu, l'ING a été renversé par un autre coup d'état en novembre 1993 – le dernier à ce jour – qui a marqué l'arrivée au pouvoir du général Abacha, qui était quasiment le chef d'état réel sous l'ING, en tant que dirigeant militaire.[188]

Bien qu'il y ait eu espoir que l'administration Abacha allait rendre à Abiola son mandat électoral, cet espoir ne s'est jamais matérialisé. Après son décès en 1998, le général Abdulsalam Abubakar lui a succédé en tant que dirigeant militaire. Le programme de transition de l'administration Abdulsalam a adopté la Constitution de 1999, toujours en vigueur, bien qu'amendée en 2010 – et actuellement l'objet d'un examen pour voir si la constitution, sous sa forme amendée, requiert l'aval du président pour entrer en vigueur – et il a abouti en mai 1999 à des élections compétitives parmi les partis politiques nouvellement enregistrés, aux niveaux des autorités administratives locales, des gouverneurs et parlements au niveau des états et à des élections présidentielles et législatives au niveau fédéral. Depuis, des élections ont été organisées tous les quatre ans – en 2003 et 2007, les prochaines étant prévues en 2011. Toutefois, les élections des autorités administratives locales, sous l'égide des Commissions électorales indépendantes des états, ne se sont pas déroulées régulièrement comme prévu, après celles de 1999 sous l'administration militaire ; en fait, dans un certain nombre d'états, les commissions intérimaires chargées des autorités administratives locales ont été désignées après 2003, par les gouverneurs, en violation de la disposition constitutionnelle figurant à la Section7(1) de la Constitution de 1999 qui stipule que « le système du gouvernement local par des conseils d'autorités administratives locales élues est garanti par la présente Constitution ».

La controverse a perduré lors des élections des états et des élections fédérales organisées en 2003, des équipes d'observation et de contrôle nationales et internationales attirant l'attention sur leur nature biaisée sur le fond.[189] De plus, un mouvement concerté s'est produit en 2006–2007 pour changer la disposition constitutionnelle prévoyant une limitation à deux mandats pour le président et les gouverneurs, afin de permettre aux tenants de ces fonctions sur le point de terminer leurs deux mandats consécutifs de quatre ans prévus par la constitution de postuler pour un mandat supplémentaire « étiré ».[190]

Les élections de 2007 au niveau des états et de la Fédération ont été caractérisées par une perte encore plus marquée de leur crédibilité et de leur acceptabilité que les

188 Osaghae, *Crippled Giant,* op.cit., p.265.

189 European Commission, Nigeria, *European Union Mission Election Observation Mission Final Report*, Abuja, European Commission Mission in Nigeria, 2003; Human Rights Watch, *Nigeria's 2003 Elections: The Unacknowledged Violence*, New York, 2004; and Transition Monitoring Group, *Do Votes Count? Final Report of the 2003 General Elections*, Abuja, 2003; tous cité dans Jibrin Ibrahim, « Elections and Their Implications for Democratic Consolidation in Nigeria », dans Attahiru Jega, Haruna Wakili and Ismaila Zango (eds), *Consolidation of Democracy in Nigeria: Challenges and Prospects*, Kano, Aminiu Kano Centre for Democratic Research and Training, 2009, pp.32–52.

190 Jibrin Ibrahim, « Legislation and the Political Process: The Third Term Agenda and the Future of Nigerian Democracy », seminar, Centre for Democracy and Development, London, 21 April 2006; National Civil Society Coalition Against Third Term Agenda, *Don't Destroy Our Unity with Third Term Agenda* », Abuja, 2006.

précédentes élections depuis l'indépendance. Les tribunaux chargés des élections ont annulé non seulement des sièges législatifs au niveau des états et de la fédération, mais également l'élection de six gouverneurs (des Etats d'Adamawa, Bayelsa, Cross River, Ekiti, Kogi et Sokoto). Une requête en annulation de l'élection présidentielle a également été introduite sans succès devant le tribunal compétent.

Ethnicité et fédéralisme: lier la réforme électorale à la réforme du système des partis

L'ethnicité, en tant qu'élément majeur de la structure sociale du pays, a eu un profond impact sur les origines et la trajectoire de l'évolution de la vie politique, tant au niveau des élections compétitives que des partis, et sur la théorie et la pratique du fédéralisme dans le pays.[191] La manifestation la plus évidente de cet impact a été l'étroite relation entre les associations ethnoculturelles et les partis politiques. Chacun des trois principaux partis, dans les années qui ont suivi l'indépendance – l'AG, le NCNC et le NPC – était fondamentalement enraciné dans une base ethnique et régionale, tandis que les minorités ethniques formaient leurs propres partis politiques, avec un appui électoral important dans les zones d'origine des ethnies minoritaires dans chacune des trois régions.[192] Les dirigeants nationaux des trois grands partis ont préféré rester dans leurs fiefs ethniques et sont devenus des gouverneurs régionaux, un choix qui était à la fois issue de la structure et de la dynamique du système fédéral du pays entre 1954 et 1960 et qui les renforçait, mettant l'accent sur l'autonomie régionale, ce qui a entraîné un affaiblissement du gouvernement central.[193]

Toutefois, en 1960, la logique compétitive des élections fédérales avait freiné l'élargissement de ces grands partis à base ethno-régionale au-delà des bastions régionaux, dans leur compétitivité au niveau fédéral. Le résultat de cette fédéralisation du système des partis a été un système de facto à deux partis, selon des lignes de partage ethno-communautaires au niveau fédéral, et un système de parti unique dominant au niveau régional pendant la Première République (1960–1966).

Cette fédéralisation du système des partis a contribué de façon significative à la combinaison de crises de gouvernance électorale, de crises politiques et de crises constitutionnelles, et à l'agitation civile qui s'en est suivie d'octobre à décembre 1965, précipitant la chute de la Première République. Les transitions négociées par les militaires en 1975–1979 et 1985–1999 ont du interdire la formation de partis sur des bases ethniques.

191 L. Adele Jinadu, « Federalism, the Consociational State, and Ethnic Conflict in Nigeria, » op.cit., p.15; Okwudiba Nnoli, *Ethnic Politics in Nigeria,* op.cit.

192 L'*Action Group* (AG) d'Obafemi Awolowo tirait la majeure partie de son soutien électoral du bastion Yoruba, dans la Région Ouest ; le NCNC de Nnamdi Azikiwe s'appuyait quant à lui essentiellement sur le soutien du groupe ethnique majoritaire Ibgbo, dans la Région Est, mais bénéficiait aussi d'un large soutien électoral au sein des Yoruba de la Région Ouest ; tandis que le NPC de Sir Ahmadu Bello, le Sardauna de Sokoto, avait pour base électorale les Hausa/Fulani de la Région Nord.

193 R.L. Watts, *New Federations: Experiment in the Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1966, p.340.

L'un des objectifs significatifs des réformes électorales, prévu dans les Constitutions de 1979 et de 1989 et dans la législation électorale qui s'en est suivie, a été la réforme du système des partis, qui visait à : (a) en commençant avec la Constitution de 1989, instaurer la démocratie interne et l'obligation redditionnelle au sein des partis politiques, à travers la mise en place de critères tels que les primaires pour les nominations dans les partis et d'une bureaucratie au sein des partis, impliquant une distinction entre les politiciens de carrière et les technocrates des partis ; (b) veiller à leur présence nationale, c'est-à-dire à travers tout le pays, et leur progression à tous les niveaux de composition des membres et de la direction ; (c) doter la commission électorale des pouvoirs et fonctions pour enregistrer les associations politiques en tant que partis politiques, et réguler et superviser leurs activités ; (d) financer les activités des partis à travers les décaissements de subventions conditionnelles affectées par les états et l'audit des finances des partis ; et (e) des décrets qui ont barré l'accès aux élections des politiciens discrédités.[194]

Le rôle de la commission électorale dans le cadre du programme de transition démocratique mis en place par l'administration Babangida entre 1985 et 1993, en vue de la mise en place d'un système de partis réformé et plus responsable, a été complété par le rôle imparti à deux institutions nouvellement créées, l'Agence MAMSER (*Agency for Mass Mobilisation for Economic Recovery, Self-Reliance and Social Justice*) et le CDS (*Centre for Democratic Studies*), qui avaient toutes deux pour mandat la réorientation des valeurs en harmonisation avec la culture politique démocratique.[195] La création de ces deux institutions, comme celle de la commission électorale, est issue des recommandations du Rapport du Bureau politique et du Rapport Babalakin, qui ont tous deux pointé la nécessité d'ancrer et de renforcer la réforme structurelle et institutionnelle de la gouvernance électorale et de la démocratie plus largement dans le pays, en mettant en place une culture politique démocratique, au sein de laquelle les citoyens prenaient leurs responsabilités civiques au sérieux et étaient mobilisés en faveur de leur mandat électoral et de la démocratie.

Ces réformes n'ont ni résolu le facteur ethnique de la vie politique nigériane, ni apporté la démocratie interne au sein des partis. Elles n'ont pas n'ont plus permis de mettre un terme à la culture politique de l'impunité qui prévalait, ce qui continue à entacher la gouvernance électorale du pays. Toutefois, les partis politiques, après 1987 et 1999, ont marqué une certaine rupture par rapport à la Première République : bien que l'ethnicité soit présente en leur sein, il n'y a pas de partis politiques fondé sur des bases ethniques ; même si des irrégularités et des fraudes existent dans la pratique, le simple critère des primaires pour les partis a au moins permis de fixer un point de départ basé sur le droit pour la lutte au sein des partis, en vue de l'institutionnalisation et de la pratique de la démocratie interne.

194 Olagunju, Jinadu et Oyovbaire, op.cit., pp.196–225; L. Adele Jinadu, « Electoral Administration in Africa: A Nigerian Case Study Under the Transition to Civil Rule Process », dans S. Adejumobi et Abubakar Momoh (eds), *The Political Economy of Nigeria Under Military Rule, 1984–1993,* Harare, SAPES books, 1995.

195 Olagunju, Jinadu et Oyovbaire, op.cit.

La politique d'ethnicité, combinée aux exigences et aux raccourcis juridiques du régime militaire, a également contribuée de façon substantielle à la multiplication exponentielle des unités fédérales au Nigéria. Au moment de l'indépendance, le pays comptait trois régions : le Nord, l'Ouest et l'Est. Dès 1963, une nouvelle région a été ajoutée, le Mid-Ouest, portant à quatre le nombre des régions, dotée chacune des mêmes pouvoirs dans le cadre de la constitution de 1963. En mai 1966, l'administration militaire d'Aguiyi-Ironsi adopta le Décret d'unification (No. 34 de 1966), qui abolissait le système fédéral du pays et mettait en place un gouvernement centralisé, ce qui a entraîné un mécontentement et a constitué un des facteurs du coup d'état qui l'a renversée en mai 1966, amenant le colonel Yakubu Gowon à la tête d'un nouveau régime militaire. En mai 1967, l'administration Gowon divisa le pays en douze états, issus des quatre régions existant avant le coup d'état de janvier 1966, pour prévenir ou empêcher (sans succès) la préparation de la déclaration de sécession de la Région Est de la Fédération, par l'administration militaire de cette région. Les transitions démocratiques négociées par les administrations militaires qui ont suivi la destitution du général Gowon en juillet 1975 ont été confrontées à la demande croissante émanant de divers groupes ethniques auto-identifiés d'avoir leurs propres états, afin qu'ils puissent, eux aussi, bénéficier des revenus nationaux distribués par les diverses autorités administratives de la fédération. En 1976, le nombre d'états est passé à 19 sous le général Murtala Mohamed, à 21 en 1987 et 30 en 1991 sous l'administration Babangida, pour atteindre le chiffre actuel de 36 en 1996 sous le général Abacha. Le nombre de conseils locaux de gouvernement dans le pays est passé de 305 en 1983, à 774 en 1999. Bien que la constitution de la république fédérale inscrive les pouvoirs des états dans la liste concertée, au fil des ans, il a été compris et admis dans l'ensemble que ce qui ne relève ni des compétences exclusives de la fédération, ni de la liste concertée, c'est-à-dire résiduelle, relève de la compétence législative des états. Les états individuels, contrairement aux régions initiales, n'ont plus leurs propres constitutions régissant l'exercice des pouvoirs au niveau des états.

Un autre biais par lequel l'ethno-régionalisation s'est manifestée est la question de la rotation des mandats des détenteurs de fonctions politiques au niveau fédéral, y compris de la fonction présidentielle, dans les différentes zones du pays, à travers des arrangements officieux ou officiels au sein de chaque parti politique. Bien que la configuration des zones ait fluctué dans le temps, la division actuelle se fait généralement entre six régions ethno-politiques : le Nord Ouest, le Centre Nord, le Nord Est, le Sud Ouest, le Sud Est et le Sud Sud. La division en zones est censée affaiblir ou atténuer l'effet du « gagnant-rafle-tout » du scrutin majoritaire à un tour.[196]

196 L. Adele Jinadu, « Theoretical Issues in Nigerian Constitutions, » dans Ekeh, Cole et Olusanya (eds), op.cit.

C. Organe de gestion des élections du Nigéria : histoire, structure et indépendance

L'organe de gestion des élections fédérales du Nigéria a été établi selon les dispositions de la Constitution de 1960. Son nom a été toutefois modifié au fil du temps : passant de Commission Electorale de la Fédération sous la Constitution de 1960 à Commission Electorale Fédérale sous la Constitution de 1979, à Commission Electorale Nationale sous la Constitution partiellement applicable de 1989, puis à Commission Electorale Nationale du Nigéria sous l'administration Abacha, et enfin à Commission Electorale Nationale Indépendante sous l'actuelle Constitution de 1999. Chaque changement de nom a apparemment été fait dans le but d'éloigner la nouvelle commission électorale de la mauvaise réputation et des controverses qui entouraient ses prédécesseurs, mais également pour principalement donner l'impression que la nouvelle commission électorale serait indépendante, à l'abri de tout contrôle partisan et particulièrement de la part du gouvernement.

Le Tableau 1 met en exergue les noms des différents organes électoraux fédéraux, ceux de leurs présidents et la durée du mandat de ces présidents depuis 1958.

Tableau 1 : Noms des organes de gestion des élections nigérianes et noms de leurs présidents, 1958–2010

Appellation de l'Organe Electoral	**Présidence**	**Mandat de la Présidence**
Commission Electorale du Nigéria (Electoral Commission of Nigeria – ECN)	R.E. Wraith	1958–1959
Commission Electorale Fédérale (Electoral Commission of the Federation)	Eyo Esua	1964–1966
Commission Electorale Fédérale (Federal Electoral Commission – FEDECO)	Michael Ani	1976–1979
Commission Electorale Fédérale (Federal Electoral Commission – FEDECO)	Juge V. Ovie-Whiskey	1980–1983
Commission Nationale Electorale (National Electoral Commission – NEC)	Prof. Eme Awa	1987–1989
Commission Nationale Electorale (NEC)	Prof. Humphrey Nwosu	1989–1993
Commission Nationale Electorale (NEC)	Prof. Okon Uya	1993
Commission Electorale Nationale du Nigéria (National Electoral Commission of Nigeria – NECON)	Sumner Dagogo-Jack	1994–1998

Commission Electorale Nationale Indépendante du Nigéria (Independent National Electoral Commission – INEC)	Juge Ephraim Akpata	1998–2000
Commission Electorale Nationale Indépendante du Nigéria (INEC)	Dr. Abel Guobadia	2000–2005
Commission Electorale Nationale Indépendante du Nigéria (INEC)	Prof. Maurice Iwu	2005–2010
Commission Electorale Nationale Indépendante du Nigéria (INEC)	Prof. Attahiru Jega	2010-nos jours

Source: *Report of Nigeria's Electoral Reform Committee*, Abuja, Nigéria, 2008, p.98, légèrement modifié.

Composition, présidence et secrétariat

Depuis la Constitution de 1960, la composition de la commission électorale a changé plusieurs fois. Cela s'explique en partie par l'augmentation du nombre d'Etats dans la Fédération, mais aussi par les changements des dispositions relatives à la nomination des membres, telles qu'énoncées dans les constitutions et les lois électorales du pays. La Constitution de 1960 (Section 45[2]) disposait que la Commission Electorale de la Fédération est composée d'un président et de membres issus de chacune des trois régions de la Fédération, chacun nommé par le gouverneur général « en accord avec l'avis du Premier ministre » qui, « en matière de nomination d'un membre représentant une région, devra consulter le gouverneur de chacune de ces régions » (mais pas le Parlement).

La Constitution de 1979 a suivi le principe d'une représentation régionale/étatique à la commission électorale, en disposant que, en plus de la présidence de la Commission Fédérale Electorale (FEDECO), un membre sera issu de chacun des Etats de la Fédération (19 au moment où la Constitution est entrée en vigueur).[197] Cependant, la même Section a également prévu, contrairement à la Constitution de 1960 : « (a) pas plus de cinq membres additionnels, nommés par le président selon leur mérite ; (b) le président consultera le Conseil d'Etat nouvellement créé au sujet de la composition des membres de la commission ; et (c) la confirmation de la nomination des membres par le Sénat du pays ». Cela faisait un total de 25 membres, plantant ainsi le décor pour une commission électorale lourde qui, comme il s'est avéré par la suite, a été divisée selon des lignes de fracture partisanes et étroites en fonction des états, ceci au point de quasiment immobiliser le système, lorsqu'arrivèrent les élections générales de 1983. Ceci est en partie dû au fait que certains membres de la commission définissaient leur mandat et leur gestion comme étant essentiellement tournés vers la protection des intérêts de leur Etat ou des intérêts des partis politiques au pouvoir dans leurs Etats, qui

197 Annexe Trois, Part I, C, Section 5(a–c).

pourraient, comme cela était le cas pour certains Etats, ne pas représenter les partis politiques au pouvoir au niveau fédéral.[198]

L'un des autres problèmes structurels-institutionnels a été de déterminer à qui, entre le président et le secrétaire de la Commission, devrait revenir le pouvoir exécutif au sein de la FEDECO. Le problème a été mis en lumière par le Code électoral de 1982, qui désignait le secrétaire de la Commission comme étant « le secrétaire exécutif et le responsable des élections au niveau fédéral », donnant l'impression que le secrétaire de la Commission était bel et bien le directeur général de la FEDECO. En conséquence, les commissaires le voyaient comme la personne responsable du déroulement des élections. Selon le *Report of the Judicial Commission into the Activities of FEDECO* (le Rapport Babalakin), la description du secrétaire en tant que responsable des élections au niveau fédéral « [a] donné l'impression que d'autres autorités [que la FEDECO] avaient essentiellement en charge le déroulement des élections, et que le rôle de la FEDECO était limité à un rôle de surveillance de cette autre autorité. En effet, quasiment tous les Commissaires électoraux que l'on rencontre considèrent qu'ils ne sont pas responsables du déroulement des élections de 1983. Leur rôle, selon eux, était de « superviser » et de « surveiller ».[199] Cependant, le Rapport conclut « clairement, la Constitution donne à la Commission électorale l'entière responsabilité de l'organisation et de la conduite des élections. »[200]

La loi qui a mis en place la Commission Electorale Nationale en 1987 (Décret No. 23 de 1987, amendé par un Décret No.8 de 1989), ainsi que la Constitution partiellement appliquée de 1989, et la Constitution de 1999, ont tenté de résoudre les problèmes structurels et institutionnels récurrents de la commission électorale de la manière suivante. Tout d'abord, le Décret No. 23 de 1987, ainsi que les constitutions de 1987, 1989 et 1999, ont réduit le nombre de membres de la commission de la manière suivante : 9 membres sous le Décret 23 de 1987 et la constitution de 1989,[201] et 13 membres sous la Constitution de 1999,[202] le président étant compris dans les chiffres dans les deux cas. Cela a conduit dans la pratique à l'abandon du principe de la représentation étatique, au profit de ce qui s'est avéré être, plus par convention que par une nécessité statutaire, une représentation par zone ethnico-régionale ou ethnico-géopolitique, comme base de la composition de la commission. Autrement dit, depuis la mise en place de la Commission Electorale Nationale en 1987, la composition des membres de la commission électorale du pays a reflété la division bipartite entre le Nord et le Sud, qui a parfois évolué en une répartition éclatée en zones géopolitiques à 6 entités : Centre-Nord, Nord-Est, Nord-Ouest, Sud-Est, Sud-Sud, et Sud-Ouest.

Deuxièmement, la loi mettant en place la Commission Electorale Nationale en 1987 (Décret No. 23 de 1987, amendé par le Décret No. 8 de 1989) a clairement affirmé que

198 Olagunju, Jinadu et Oyovbaire, op.cit., p.152.
199 *Report of the Judicial Commission into the Activities of FEDECO*, 1991, pp.98–99.
200 Idem, p.109.
201 Constitution de 1989, Troisième Annexe, Partie I, H, Section 17.
202 Constitution de 1999, Troisième Annexe, Partie I, F, Section 14(1) (a-b).

le président de la Commission était à la fois directeur général et trésorier en chef de la commission. Cette position a depuis été modifiée par la loi (portant création) de la Commission Electorale Indépendante de 1999, dont la Section 10(1) dispose que le secrétaire de la Commission sera « le trésorier de la Commission », alors que la Section 2(1) déclare que le président de la Commission sera « le directeur général de la Commission ».[203] Néanmoins, le secrétaire de la Commission demeure une figure essentielle de la Commission. Le principe a toujours été que le gouvernement fédéral nomme le secrétaire de la Commission, qui est généralement un fonctionnaire de haut rang, au niveau de directeur, détaché de l'autorité administrative fédérale. Une navigation habile de la relation de pouvoir entre le président et le secrétaire de la Commission est devenue un élément déterminant dans la gestion et l'organisation de la Commission électorale du pays. Ce sont en effet des tensions entre les deux fonctionnaires qui ont causé la quasi paralysie des activités de la Commission Electorale Nationale et son éventuelle dissolution en 1989.

Le Tableau 2 (pages suivantes) fournit une comparaison précise des dispositions constitutionnelles au sujet des modalités de nomination, de titularisation et de radiation des membres des organes de gestion électorale au Nigéria depuis 1958.

203 La Constitution de 1999, en faisant la liste des membres de l'INEC à la Section F 14-(1) de l'Annexe Trois (Organes Exécutifs Fédéraux établis par la Section 153 de la Constitution), ne fait aucune référence au rôle du secrétaire de la Commission. Le Code électoral de 2006 (Partie II), dans ses dispositions relatives au personnel de la Commission, dispose qu' « un secrétaire à la Commission est nécessaire et qu'il devra être nommé par la Commission » (Section 9-[1][a]) ; et que « soumis à la direction générale de la Commission, le secrétaire devra (a) être chargé de tenir un registre précis des procédures de la Commission ; (b) être le chef du secrétariat de la Commission et être donc responsable de l'administration ; et (c) être responsable de la direction et du contrôle de tous les autres employés de la Commission, avec accord de la Commission » (Section 9[2] [a-]). Cependant, la Constitution de 1999 et le Code électoral de 2006, contrairement à la Loi (portant Création) de la Commission Electorale Nationale Indépendante de 1999, demeurent silencieux sur la désignation du trésorier de la Commission. Dans l'actuelle Réforme de la Fonction Publique dans la Fédération, le ministre est le chef politique d'un ministère, alors que le secrétaire Permanent est le trésorier en chef du ministère.

Tableau 2 : Comparaison des dispositions constitutionnelles sur les modalités de nomination des membres des OGE du Nigéria depuis 1958

Disposition de la Constitution	**Nom**	**Nombre de Membres**	**Responsable de la désignation**
Constitution de 1960 Section 45 (reprise dans des dispositions de la Constitution de 1963)	Commission Electorale Fédérale	« Un responsable des élections au niveau fédéral, qui sera président, et un membre représentant chaque territoire. » Section 45(2) (a-b)	Le gouverneur général, « agissant conformément à l'avis du Premier ministre, qui « en matière de nomination d'un membre... représentant une région... devra consulter le Premier ministre de chacune de ces régions. » Section 45(4)
Constitution de 1979, Sections 140-145	Commission Electorale Fédérale (FEDECO).	« (a) Un président, qui sera choisi parmi les membres ci-dessous »: « un membre de chacun des états de la Federation » et « un maximum de 5 autres membres choisis au mérite. » Constitution de 1979, Annexe Trois, Part I ,C, Section 5(a-c)	Le président, dans le cadre des (a) dispositions de la Constitution, (b) avec confirmation du Sénat (Section 141(1); et (c) 141(3)).
Constitution de 1989 (mise en œuvre en partie), Sections 151-156 (précédées du Décret No. 23 de 1987, amendé par le Décret No. 9 de 1989, portant création de la Commission Electorale Nationale)*	Commission Electorale Nationale (NEC)	Un responsable électoral national et 8 autres membres (Constitution de 1989, Annexe Trois, Part I, H Section 17); en outre, « sur recommandation de la Commission et afin de la seconder » un commissaire électoral sera choisi dans chaque Etat de la Fédération. (Constitution de 1989, Annexe Trois, Part I, H Section 19)	Le président (Constitution de 1989, Annexe Trois, Part I, H, Section18; le président désigne les commissaires aux élections des Etats, mais sur recommandation de la NEC. (Constitution de 1989, Annexe Trois, Part I, H, Section 19)
Constitution de 1999, Sections 153-161	Commission Electorale Nationale Indépendante (INEC)	(a) un président, « qui sera commissaire en chef aux élections et (b) douze membres, qui seront des personnes d'une intégrité irréprochable et qui seront âgés au minimum de cinquante et quarante ans respectivement. » Constitution de 1999, Annexe Trois, Part 1, F, Section 14(1)(a)(b) Par ailleurs « Chaque Etat de la Fédération et le territoire de la capitale fédérale, Abuja, seront dotés d'un commissaire aux élections résidant	Le président, sous réserve (a) des dispositions de la Constitution de 1999 ; (b) de la confirmation du Sénat (section (154[1]); et (c) en consultation avec le Conseil d'Etat. (Section 154[3]) La nomination dans chaque Etat de la Fédération et le territoire de la capitale fédérale, Abuja, d'un commissaire aux élections résident, est faite par le président et n'est soumise ni à la confirmation du Sénat, ni à la consultation du Conseil d'Etat.

Mandat	Destitution	Indépendance
5 années à compter de la date de sa nomination (Section 45(6)(a); « ou dans toutes circonstances selon lesquelles, s'il n'était pas membre de la Commission, entraîneraient la disqualification de sa nomination en tant que tel. » La Section 45(6)(b) Section 152(1) stipule qu'un membre « peut, s'il est qualifié, être désigné à nouveau. Conformément aux dispositions de la présente Constitution. »	« Aucun membre...ne sera révoqué en dehors des dispositions prévues à la présente section. » Section 45(8)	« Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente Constitution, la Commission ne sera sous les ordres ou sous le contrôle d'aucune autre personne ou autorité. » Section 45(9)
Identique à ce qui est prévu par la Constitution de 1960. (Voir la Constitution de 1979, Sections 142(1) (c) et 142(2)	Le président, « agissant sur requête avalisée par une majorité des deux-tiers du Sénat demandant qu » [un membre de la commission électorale] soit révoqué pour incapacité à remplir les fonctions liées au poste (que ce soit en raison d'une infirmité de l'esprit ou du corps ou pour toute autre cause) ou pour faute professionnelle. » Section 144(1-2)	Identique à ce qui est prévu à la Constitution de 1960. Voir la Constitution de 1979, Section 145 (1)
5 années à compter de la date de sa nomination (Constitution de 1989, Section 153[1] [c]). Aucun mandat n'est précisé dans la Constitution de 1989 pour les commissaires électoraux des Etats	Les mêmes dispositions que celles de la Constitution de 1979 s'appliquent (Constitution de 1989, Section 155(1-2) pour les membres de la NEC ; rien n'est stipulé pour les commissaires aux élections des Etats.	« dans l'exercice de son pouvoir de nomination ou du contrôle disciplinaire sur les personnes [la NEC] ne sera sous les ordre ou sous le contrôle d'aucune autre autorité ou personne.] » Constitution de 1989, Section 156 (1)
Identique à ce qui est prévu par la Constitution de 1979. Voir Section 155 (1)(c) et Section 155(2). Cependant, « une personne ne pourra être qualifiée en vue d'une nomination...si elle a été désignée pour un nouveau mandat en tant que membre » de la Commission. Voir Section 156(3)	Identique à ce qui est prévu par la Constitution de 1999. Voir Section 157(1). La Constitution de 1999 définit la « faute professionnelle » comme « une violation du Serment d'Allégeance par un membre ou une violation des dispositions de [la] Constitution ou une subordination ou corruption ou une fausse déclaration d'actif et de passif ou une condamnation pour trahison ou acte délictueux constituant une trahison. » Section 161(d)	La Section 158(1) stipule que « dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de nomination ou de son contrôle disciplinaire sur les personnes, la Commission électorale nationale ne sera sous la direction d'aucune autre personne ou autorité ».

* Note: Le nom des organes (EMB) du pays a changé, passant de la Commission électorale nationale (NEC) à la Commission Electorale Nationale du Nigéria (NECON) en 1994, afin de marquer une rupture en raison des controverses qui entouraient la NEC au sujet des élections présidentielles annulées du 12 juin 1993. Mais la loi portant création de la NEC, le Décret No. 23 1987, amendé par le Décret No. 9 de 1989, n'a apparemment pas été abrogé.

Niveaux fédéral et étatique de gestion électorale

Le système fédéral au Nigéria justifie la création d'institutions et de procédures aussi bien au niveau fédéral qu'a niveau local, c'est-à-dire au niveau de la gouvernance régionale. Cela explique la pratique générale, qui est l'établissement de deux types de corps électoraux, à savoir un organe électoral fédéral et un organe électoral distinct dans chaque région/état. Mais ce dédoublement n'a pas toujours été de coutume puisque, depuis 1960, cela dépendait de la nature des élections, selon qu'elles concernaient un scrutin exclusivement fédéral ou que des scrutins fédéral et locaux/régionaux se tenaient en même temps. Par exemple, les OGE régionaux ont précédé l'établissement d'un OGE fédéral en 1958. Par la suite le pays a alterné entre (a) un OGE fédéral pour organiser les élections générales au niveau fédéral et des OGE régionaux pour organiser les élections régionales et locales (1960–1966, sous les constitutions de 1960 et 1963) ; (b) un OGE fédéral pour organiser à la fois les élections fédérales et les élections générales au niveau des Etats, et des OGE étatiques pour organiser uniquement les élections locales au niveau des conseils municipaux (1979–1983 et depuis 1999, sous les constitutions de 1979 et 1999 respectivement) ; et (c) un OGE unique pour organiser à la fois les élections fédérales, régionales et locales, comme cela a été le cas pendant la triste tentative avortée de transition démocratique de 1985–1993, sous la constitution partiellement en vigueur de 1989.

La Constitution de 1999, qui est aujourd'hui en vigueur, est revenue à la situation existant sous la Constitution de 1979, en prévoyant des OGE aux niveaux fédéral et étatique. Ainsi, dans la lignée de l'énumération de la Constitution de 1979, la Constitution de 1999 inclut dans les matières législatives exclusives du niveau fédéral, la gestion des élections pour pourvoir aux postes exécutifs et aux sièges parlementaires aux niveaux fédéral et étatique, réservant l'organisation des élections des membres des conseils municipaux locaux aux matières résiduelles (étatiques). La Constitution de 1999 a ainsi réintroduit les deux niveaux, fédéral et local, de structures de gestion des élections, à savoir (a) un OGE fédéral, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), chargé des élections générales aux niveaux fédéral et des Etats; [204] et (b) des commissions électorales étatiques indépendantes (*State Independent Electoral Commission* – SIEC) « afin d'organiser, conduire, et superviser » toutes les élections des autorités administratives locales au sein de l'Etat ainsi que de conseiller la CENI au sujet de « la compilation et l'enregistrement des électeurs » tels que « nécessaires dans le cadre des élections des autorités administratives locales au sein de l'Etat ».[205]

Pouvoirs et fonctions de la Commission électorale

En vertu de la constitution de 1999, la CENI est chargée de l'organisation des élections pour les postes de président et vice-président de la République, de gouverneur et de vice-gouverneur des Etats, des sénateurs et députés de la Chambre des représentants au

204 Vol. 3, Partie I F, Section 15(a).
205 Vol. 3, Partie II B Section 4(a–b).

parlement fédéral, et de membres des assemblées parlementaires des Etats. En outre, la CENI enregistre les parties politiques, met en place la réglementation des campagnes électorales et supervise leur organisation et déroulement, en ce compris auditer et publier des rapports sur leur financement. Elle tient la liste électorale et accomplit toute autre tâche lui confiée par une loi de l'Assemblée nationale.[206]

Des détails sur cette panoplie de tâches sont explicités dans le code électoral qui gouverne chaque cycle électoral. Les pouvoirs détaillés dans les codes électoraux successifs depuis 1999 sont restés en gros inchangés en ce qu'ils contiennent des procédures détaillées pour l'enrôlement des électeurs, la production des cartes d'électeur, les procédures de vote, les pouvoirs de la CENI en matière d'enregistrement des partis, les catégories des infractions électorales, les procédures de résolution des conflits électoraux, etc. En 2010, en plein débat et controverses sur les reformes nécessaires, une loi a été adoptée en vue des élections de 2011 en remplacement du code électoral de 2006 qui avait gouverné les élections de 2007. Les modifications apportées par cette loi sont présentées ci-dessous dans la section sur le débat sur la gouvernance électorale au Nigéria après 1999, mais en gros ses dispositions sont quasiment les mêmes que celles de l'ancien code électoral.[207]

Indépendance de la Commission électorale

La question de l'indépendance de la commission électorale a toujours été un problème majeur dans la gouvernance électorale du pays. Dans l'ensemble, on retrouve deux grandes approches dans les constitutions et les lois régissant les élections au Nigéria depuis 1960: (a) isoler les activités opérationnelles de la commission électorale, notamment son financement et son budget, de toute ingérence excessive de la part des autorités administratives publiques, des partis politiques et des personnes ; et (b) protéger l'intégrité du processus de nomination et de révocation des membres de la commission électorale.

Protéger les activités opérationnelles de la commission électorale de tout contrôle externe

Depuis 1960, les constitutions du Nigéria contiennent des dispositions relatives à l'autonomie de la commission électorale, regroupées sous la rubrique « Indépendance de certains organes ». Ces dispositions ont varié par deux fois. La première version figure dans la Constitution de 1960, Section 40(9) et la Constitution de 1979, Section 145 (1). La disposition pertinente contenue dans la Constitution de 1960, Section 40(9), stipule que :

> Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente Constitution, la Commission ne sera sous les ordres ou sous le contrôle d'aucune autre personne ou autorité.

206 Section 153(f) et Partie I de la Troisième Annexe à la Constitution de 1999.

207 En dépit des efforts, il n'a pas été possible de mettre ce chapitre entièrement à jour pour se conformer aux dispositions du code électoral de 2010.

La deuxième version figure dans la Constitution de 1989, Section 156(10) et la Constitution de 1999, Section, 158(1). La Constitution de 1999 stipule que :

> Dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de nomination ou de contrôle disciplinaire sur des personnes, la ... Commission électorale nationale indépendante ne sera sous les ordres ou sous le contrôle d'aucune autre personne ou autorité.

La différence entre les deux versions est significative: la première recouvre les « fonctions » de la Commission, telles qu'énumérées dans la Constitution, tandis que la deuxième version protège uniquement la nomination de son personnel et de ses pouvoirs disciplinaires sur ledit personnel. La deuxième version implique clairement que dans le cadre de l'exercice de ses fonctions autres que celles liées à la nomination et la discipline exercée sur son personnel, la Commission peut être soumise « à la direction ou au contrôle de toute autre autorité ou personne. »

Soulignant les implications de cette formulation différente pour l'autonomie de l'organe électoral, le Dr Abel Guobadia, président de la CENI entre 2000 et 2005, a noté que « La Constitution [de 1999] accordait à la Commission le pouvoir et l'indépendance en ce qui concerne ses employés, mais ne l'a pas dotée d'une indépendance identique dans l'exercice de ses fonctions », contrairement à la loi No. 17 de 1998 sur la CENI, qui « stipulait que la Commission, dans l'exercice de ses fonctions, ne sera soumise au contrôle d'aucune autre autorité ou personne ».[208] En 2010, la Constitution de 1999 a été amendée afin de soustraire le pouvoir de la CENI de s'auto réguler 'au contrôle ou à l'approbation du président de la République', une disposition qui, bien que plus restrictive que les précédentes, rencontre certaines de ces préoccupations. En 2010, la Constitution de 1999 a été amendée afin de soustraire le pouvoir de la CENI de s'auto réguler 'au contrôle ou à l'approbation du président de la République', une disposition qui, bien que plus restrictive que les précédentes, rencontre certaines de ces préoccupations.[209]

La nécessité pour la Commission électorale nationale (NEC), créée en août 1987, d'avoir sa propre administration avec un personnel recruté par ses soins, qu'elle pouvait aisément déployer et dont elle pouvait compter sur la loyauté, a amené la commission à demander en 1989 à être une « organisation régulière » reconnue et classée en tant que telle en vertu de la Loi nationale sur les retraites (*Pensions Act*). Cela a constitué une évolution significative, opérant une distinction entre la Commission en tant qu'entité institutionnelle dotée d'un statut juridique propre et ses membres dont la nomination est politique et qui, eux, ont un mandat à durée fixe. Ce statut subsiste dans le cadre de la CENI actuelle.

Toutefois, Guobadia parle du danger d'un « contrôle indirect des activités de la Commission par le gouvernement » lorsque ce dernier exige de la commission électorale

208 Abel I. Guobadia, *Reflections of a Nigérian Electoral Umpire,* 2009, p.18.

209 Loi constitutionnelle, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (First Alteration) Act, 2010,*modifiant la Section 160 de la Constitution de 1999.

qu'elle applique pour son propre fonctionnement les procédures administratives et financières courantes en vigueur dans la fonction publique.[210] Ainsi par exemple, le fait qu'en vertu de la procédure normale de passation des marchés, la commission effectue ses achats sous le contrôle d'un ministère ou d'une agence gouvernementale donne l'impression que la commission électorale est une agence ministérielle ou un département de l'autorité de tutelle, et son autonomie s'en trouve diminuée d'autant. D'après Guobadia, « la Commission a jugé que l'implication de personnes n'appartenant pas au personnel de la Commission dans l'attribution de ses contrats était inacceptable » parce que, par ce biais, « le gouvernement au pouvoir contrôle l'attribution des contrats et le paiement pour l'acquisition du matériel électoral et d'autres équipements et outils sensibles servant aux élections, ce qui affecte la neutralité des élections dans lesquelles des membres dudit gouvernement ont des intérêts tangibles. » L'autonomie de la Commission est alors compromise parce que le processus des achats se trouve en quelque sorte « sous la direction ou le contrôle » d'une autre autorité. Il faut ajouter à cela la description par Guobadia de l'utilisation délibérée et vile de la bureaucratie administrative pour entraver le fonctionnement de la commission électorale, ce qu'il appelle « cette pratique de parcimonie et de retard dans le décaissement des fonds budgétisés. »[211]

Le cadre juridique et institutionnel des commissions électorales depuis la Constitution de 1979 résulte des programmes de transition successivement mis en place par les militaires, sous les régimes de Muhammed/Obasanjo (1975–1979), Babangida (1985–1993) et Abubakar (1998–1999). En examinant l'autonomie de la commission, il faut donc garder à l'esprit le caractère militaire de ces régimes, notamment l'absence d'un corps législatif autonome du Conseil des Forces armées (*Armed Forces Ruling Council* – AFRC). Sous ces régimes de transition, ce sont donc les militaires qui élaboraient la loi instituant la commission électorale et le code électoral, même si les principes de base en étaient élaborés par les commissions chargées de la rédaction/la révision de la constitution et les assemblées constituantes créées ou élues sous ces administrations militaires. A cela s'ajoute la question de représentativité : qui ou que constitue le « gouvernement » lorsque différents groupes et individus au sein du gouvernement poursuivent des agendas propres et essayent de manipuler la commission pour servir leurs propres intérêts.

Par exemple, sous le régime de Babangida le décret d'août 1987 donnait à la NEC le pouvoir de reconnaître les associations politiques qui souhaitaient s'enregistrer comme partis politiques. Pourtant, dés 1989 (et avant le renvoi prématuré de tous les commissaires), ce pouvoir a été retiré à la commission et transmis par décret à l'AFRC. Ensuite, le programme de transition ayant été révisé, une « Commission de transition » dirigée par un militaire et chargé de coordonner certains aspects de la transition a davantage compliqué la question de l'autonomie de la commission électorale en brouillant la division du travail entre la commission et le gouvernement fédéral. Eme Awa, président de

210 Idem.
211 Idem, p.25.

la NEC, s'est plus tard rappelé que « la Commission de transition ... semblait fonctionner comme une société de holding, la NEC étant isolée dans un coin de ses entreprises ».[212]

La Constitution de 1999 a également été rédigée sous le régime militaire et en porte encore quelques tares, comme par exemple sa Section 158(1) qui, en dehors de « l'exercice de son pouvoir à procéder à des nominations ou exercer un contrôle disciplinaire sur son personnel », place en fait la Commission sous la direction d'une autre autorité ou personne.

En certaines occasions, les organes chargés de la gestion des élections ont également dû s'appuyer sur l'aide logistique et administrative des autorités administratives étatiques et des commissions électorales des états. A cet égard, se basant sur son expérience en tant que membre de la Commission électorale nationale du Nigéria, l'auteur a observé que « ... il résulte de l'état de sous-développement et de ses manifestations structurelles, ainsi que de la complexité des problèmes géographiques et topographiques d'accès posés par l'immensité du pays, que [la Commission électorale nationale] ne peut être autonome comme elle l'aurait souhaité ».[213] Cette dépendance vis-à-vis du soutien logistique et administratif des autorités administratives étatiques sous les administrations civiles depuis 1999 indique clairement les abus de pouvoir des dirigeants, gouverneurs des états et les partis au pouvoir, dans le but d'obtenir un avantage électoral déloyal, par la corruption qui pourrait compromettre les commissaires électoraux résidant dans les états, leur personnel chargé des élections au niveau des autorités administratives locales et leur personnel chargé de la surveillance des élections.

Nomination des membres des OGE

Généralement, le chef de l'Etat détient le pouvoir de nommer les membres de la commission électorale du pays, même si cette autorité est soumise à un certain nombre d'autres dispositions constitutionnelles. La Constitution de 1960 (Section 45[3]) stipulait que la nomination des membres de la Commission électorale de la Fédération relève du gouverneur général, « agissant conformément au conseil du Premier ministre », qui doit consulter le gouverneur de chaque région sur la nomination d'un membre de la commission de ladite région. Dans le but d'améliorer cette disposition, les Constitutions de 1979 et 1999 ont introduit une autre disposition renforçant le processus de consultation et de nomination en accordant au Conseil d'Etat[214] un rôle consultatif et au Sénat le pouvoir d'approuver la nomination des membres de la commission électorale.[215]

212 Awa, 1996, op.cit., p.130.

213 L. Adele Jinadu, « Political Science, Elections and Democratic Transitions in Nigeria », dans Attahiru Jega et Okechukwu Ibeanu (eds), *Elections and the Future of Democracy in Nigeria,* Abuja, Nigerian Political Science Association, 2007, p.37.

214 Le Conseil d'Etat est composé du président, du vice-président, de tous les anciens présidents de la Fédération et de tous les anciens chefs de gouvernement de la Fédération, de tous les anciens présidents de la cour suprême du Nigéria, qui sont citoyens du Nigéria, du président du Sénat, du président de la Chambre des représentants, de tous les gouverneurs des Etats de la Fédération, du procureur général de la Fédération et d'une personne de chaque état désignée par le Conseil des chefs de l'Etat et choisie au sein dudit Conseil.

215 Constitution de 1979, Section 141; Constitution de 1999, Section 154.

La Constitution de 1989 partiellement mise en œuvre présentait des divergences par rapport à celles de 1979 et de 1999, en ne soumettant le pouvoir nominatif du président ni à la consultation du Conseil d'Etat, ni à la confirmation par le Sénat. Toutefois, le décret de 1987 portant création de la Commission électorale nationale, Décret No. 23 de 1987, prévoyait la nomination du président et des membres de la Commission par le Conseil national des Etats, sur nomination du Président.

Ces dernières années, la nomination du président et des membres de l'organe électoral a fait l'objet de controverses, en raison des qualifications requises pour faire partie de la Commission. La Constitution de 1999 (Section 156[1] [a]) stipulait notamment que « Nul ne pourra être nommé [à la commission électorale nationale] s'il n'est pas qualifié ou s'il est disqualifié pour l'élection en tant que membre de la Chambre des représentants ». Si cette disposition particulière figurait dans la Constitution de 1979 et celle de 1989 (Section 154[1] [a]), la Constitution de 1999 (Section 65[2] [b]), contrairement aux autres constitutions précitées, stipulait précisément, au titre des conditions d'élection au Sénat et à la Chambre des représentants, que le candidat à l'élection ne doit pas seulement être « membre d'un parti politique, mais également être proposé par ledit parti. »

Certains partis d'opposition ont avancé que cette disposition a été utilisée par le parti au pouvoir au niveau fédéral, le *People's Democratic Party* (PDP), pour saper l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante, avec la nomination de membres du PDP en tant que commissaires électoraux nationaux. En portant cette allégation, aucun membre particulier de la commission n'a été nommé ni identifié comme détenteur d'une carte du PDP. Toutefois, sous l'administration du Président Goodluck Jonathan qui a accédé au pouvoir suite au décès du Président Umaru Yar-Adua, la nomination de deux commissaires de la CENI a été annulée en juin 2010, avant leur confirmation par le Sénat, suite à une protestation du public par le fait qu'ils étaient membres du PDP. Un amendement à la Constitution intervenu en 2010 a ensuite supprimé la disposition exigeant que les membres de la CENI soient aussi membres d'un parti politique.[216]

La nomination elle-même par le Président de la République du président et des membres de l'organe électoral n'a généralement pas fait l'objet de contestation devant les tribunaux. Seule, la nomination du juge V. Ovie-Whiskey comme président de la FEDECO en juin 1980, par le Président Shehu Shagari, a été contestée devant la Haute cour, au motif qu'il était employé par l'ancien Etat du Bendel (comme président de la cour suprême de cet Etat). La Haute cour a conclu que cela aurait été un motif de

216 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (First Alteration) Act, 2010* modifiant la Section 156 de la Constitution de 1999.

disqualification, mais il avait pris sa retraite avant que cette affaire ne soit entendue, et la décision sollicitée n'a donc pas été prononcée.[217]

Révocation des commissaires aux élections

Les Constitutions de 1979, 1989 et 1999 exposent les conditions dans lesquelles les membres des organes électoraux seront démis de leurs fonctions. Les dispositions pertinentes donnent généralement mandat au président à « agir sur requête avalisée par une majorité des deux-tiers du Sénat demandant qu' [un membre de la commission électorale] soit révoqué pour incapacité à remplir les fonctions liées au poste (que ce soit en raison d'une infirmité de l'esprit ou du corps ou pour toute autre cause) ou pour faute professionnelle ».[218] La constitution de 1999 définit la « faute professionnelle » comme « une violation du Serment d'Allégeance par un membre ou une violation des dispositions de [la] Constitution ou une subordination ou corruption ou une fausse déclaration d'actif et de passif ou une condamnation pour trahison ou acte délictueux constituant une trahison. »[219] Ces dispositions reprennent les dispositions prévues pour la révocation de certaines catégories de membres du corps judiciaire.[220]

Dans la pratique, les dispositions n'ont jamais été appliquées à l'encontre de membres de la commission électorale du pays. A l'exception d'un membre de la commission électorale, sous la CENI alors dirigée par Abel Guobadia (2000–2005), qui a été forcé de démissionner en raison d'allégations de « subordination ou corruption », concernant la sous-traitance d'un service juridique qu'elle avait négocié au nom de la commission avec un consortium d'avocats engagés par la commission. Comme indiqué plus haut, l'administration de Babangida avait également révoqué à deux reprises l'ensemble des membres de la Commission électorale nationale, sous la présidence du professeur Eme Awa en 1989 et d'Humphrey Nwosu en 1993, avant l'arrivée à échéance de leurs mandats, sans processus en bonne et due forme ni raisons invoquées dans les deux cas.

Beaucoup plus récemment, le Président par intérim Goodluck Jonathan a transmis le 28 avril 2010 un courrier au président de la CENI, Maurice Iwu, lui demandant de prendre « congé pour convenance personnelle » en préparation de la fin de son premier mandat de cinq ans en tant que président, le 12 juin 2010. Il lui a été instruit de procéder à la passation de service avec le « doyen » des commissaires aux élections,

217 *Adesanya v Président du Nigéria et Hon Ovie-Whiskey*, dans *Nigerian Constitutional Law Reports*, Vol. 1, 1981, publié par Gani Fawehinmi, p.249; voir également, B.A. Susu, *Constitutional Litigation in Nigeria*, Lagos, CJC Press (Nigeria) Limited, p.104, et *Senator Abraham Adesanya v President of the Federal Republic of Nigeria,* dans laquelle le sénateur contestait la nomination du président de la Cour suprême comme président de la Commission électorale fédérale par le président. Bien que ce point ait été abandonné avec la question du droit d'action au niveau de la Cour d'appel, la question de l'inconstitutionnalité a été jugée par la Haute cour ... Malheureusement, au niveau de la Cour d'appel, il a été décrété que le plaignant n'avait pas qualité pour acter en justice et introduire la contestation ... et la question de l'inconstitutionnalité de la nomination n'a pas été saisie par la Cour suprême.

218 Constitution de 1979, Section 144(1–2); Constitution de 1989, Section 155(1); et Constitution de 1999, Section 157(1).

219 Constitution de 1999, Section 161(D).

220 Constitution de 1999, Section 292(1)(a).

en attendant la nomination d'un nouveau président de la commission électorale.[221] Cela est intervenu en dépit du fait que le mandat du président devait expirer en juin 2010 et du fait que la modalité de sa révocation était prescrite dans la constitution du pays, soulevant la question de savoir si la pratique en vigueur dans la fonction publique et en vertu de laquelle des fonctionnaires pouvaient donner leur congé définitif ou être amenés à le faire avant leur retraite, était applicable aux membres de la commission électorale. Mais, dans le cadre de la Section 158(1) de la Constitution de 1999, qui stipule que la commission sera sous la direction « d'une personne ou d'une autorité quelconque », sauf en ce qui concerne la nomination et la discipline de son personnel, il semblerait que le président de la République avait bien le pouvoir de donner ce type d'instruction au président de la Commission. Démontrer qu'une telle « instruction » est conforme à l'esprit de la Constitution concernant l'indépendance de la commission est une autre question.

Toutefois, le moyen le plus simple de mettre fin aux fonctions des membres de la commission électorale est pour le président de la République d'exercer son pouvoir constitutionnel de ne pas renommer les membres de la commission à un deuxième mandat non renouvelable auquel ils ont droit. Cela signifie qu'un président peut refuser de renouveler la nomination d'un commissaire aux élections qui « ne joue pas le jeu » et qui est consciencieux dans l'exercice de son rôle non partisan. L'ancien président de la Commission électorale nationale indépendante, le Dr Abel Guobadia, a noté une conséquence négative de l'utilisation du pouvoir présidentiel de non renouvellement du mandat au sein de la commission électorale, comme ce fut le cas lorsque tous les membres de la commission, à l'exception de deux, ont vu leur mandat ne pas être renouvelé alors qu'il arrivait à terme en août 2003. Le résultat, selon Guobadia, a été que « la commission de septembre 2003, à laquelle se rajoutèrent dix nouveaux membres, n'était pas la même que la précédente », qui avait travaillé et s'était familiarisée avec les réformes en cours au sein de la Commission.[222] Aussi, y a-t-il eu « une perte de dynamisme suite au renouvellement massif des membres. Un temps précieux a été perdu à cause de l'installation et l'apprentissage du métier des nouveaux membres qui constituaient désormais la majorité ». Pour cette raison, il recommande qu' « un organe permanent avec un nombre aussi important de membres que la Commission ne devrait pas... avoir un renouvellement aussi grand de ses membres. La Commission devrait toujours avoir un nombre raisonnable de membres au courant des activités en cours et de l'évolution au sein de la Commission ».[223] Une solution à ce problème serait, comme c'est le cas au Ghana, de prolonger le mandat des commissaires aux élections jusqu'à l'âge de la retraite.

221 Voir Mohammed Abubakar, « Iwu : Troubled tenure, shabby exit », *The Guardian*, Lagos, 4 mai 2010, p.8.

222 Guobadia, 2009, op.cit., p.128.

223 Idem.

D. Le financement des élections au Nigéria

Le comité de réforme électorale de 2008 (ERC) résume ainsi l'histoire du financement des organes électoraux du pays :

> Dans l'ensemble, le financement des organes électoraux du pays a été insuffisant, le problème du financement ayant été déterminé avant tout par la situation économique, par l'intérêt de l'état et celui de la classe dirigeante, et par les réalités de ce qui est en jeu (le pouvoir) et ses avantages connexes.

Le financement des élections doit tenir compte non seulement du coût du financement de la commission électorale elle-même, mais également des fonds dépensés par les autres agences pour des raisons électorales.

Chiffres inscrits aux budgets

Le Tableau 3 résume les affectations budgétaires et extra budgétaires de la Commission électorale nationale (1987–1991) et le Tableau 4 synthétise le budget approuvé de l'INEC pour les années fiscales 2009 et 2010.

Si nous prenons le chiffre de 1991 de 282,164,160.00 de Nairas budgétisés pour les élections (essentiellement pour les élections des gouverneurs) à titre illustratif, au taux de change alors en vigueur de US$ 1 pour 8.04 Nairas, on obtient environ US$ 35,78 millions, ce qui donne un coût unitaire d'à peu près US$ 0.50 par votant, en se basant sur le chiffre de 72 millions d'électeurs inscrits. Les dépenses électorales se sont élevées à quelque 25,143 milliards de Nairas en 2003 et à 34,012 milliards en 2007.[224] En prenant les chiffres de 2007 et le taux de change alors en vigueur de 1 dollar US pour 155 Nairas, on obtient un montant de US$ 219.4 millions, ce qui donne, sur la base des 60 millions d'électeurs inscrits en 2007, un coût unitaire d'environ 3.70 dollar US par électeur.

Cadre juridique

La Constitution et le code électoral adopté pour chaque cycle électoral prévoient le financement des opérations de la commission ainsi que des élections par le gouvernement, et par des « aides [et] subventions … destinées à la réalisation de ses fonctions », par d'autres sources que le gouvernement fédéral. En vertu de la Section 81(1) de la Constitution de 1999, le Code électoral de 2006 stipulait à la Section 6(1) que « la Commission devra soumettre au ministre fédéral des Finances, avant le 31 août de chaque année budgétaire, une estimation de ses dépenses et de ses revenus (notamment des paiements à la Commission électorale indépendante) pour l'année financière suivante ». En ce qui concerne les membres de la CENI et des SIEC, les Sections 84(1) et 124(1) de la Constitution de 1999 précisent qu'ils « seront payés avec les rémunérations, salaires et indemnités fixés par l'Assemblée nationale [par une Chambre de l'Assemblée dans le

224 Chinwe Nwankwo, Olusola Fabiyi et John Ameh, « INEC spent 96.7 billion in five years », *The Punch*, Lagos, 16 février, 2009, p.2.

cas des SIEC], mais sans que cela excède le montant déterminé par la Commission de mobilisation et d'affectation des revenus et de la fiscalité » ; tandis que la Section 84(2) (la Section 124[2] pour les SIEC) stipule que « les rémunérations, salaires et indemnités » qui leur sont versés « seront à la charge du Fonds des revenus consolidés de la Fédération ».

Sur le plan de la gestion, la loi sur la CENI de 2006 prévoyait en ses sections 3 à 5(i) la création d'un fonds pour la Commission, appelé « Fonds de la Commission électorale nationale indépendante », dans lequel sont versés tous les montants et les paiements mis à la disposition de la Commission pour qu'elle remplisse ses fonctions, que ces montants proviennent du gouvernement fédéral, des dons ou d'intérêts des investissements, et (ii) des procédures pour la mise en mouvement de ce fonds.

Etant donné le cadre constitutionnel et juridique du financement de base des opérations de l'organe électoral, comme indiqué ci-dessus, on comprend pourquoi Abel Guobadia, président de la CENI (2000–2005), se plaignait du « contrôle indirect des activités de la Commission par le gouvernement », et d'un « schéma marqué par la parcimonie et le retard dans la délivrance des fonds budgétisés. » Cela est rendu possible par le fait que le budget de la Commission est généralement défendu devant le ministre fédéral des Finances et avalisé/révisé par lui, comme prévu par le Code électoral de 2006 (Section 6), et ensuite intégré sous forme d'évaluation des revenus et dépenses de la Fédération pour l'année fiscale suivante, que le président, en vertu de la Constitution de 1999 (Section 84[1]) « fera préparer et présenter devant chacune des Chambres de l'Assemblée nationale à n'importe quel moment au cours de chaque année financière. »

L'exercice budgétaire annuel et le débat sur le projet de loi budgétaire (*Appropriation Bill*) au niveau des deux Chambres de l'Assemblée nationale, constituent également une occasion d'interférence subtile dans le travail de la Commission, de la part du corps législatif fédéral et de la bureaucratie fédérale, tout particulièrement en ce qui concerne l'attribution des contrats et des marchés publics pour les élections et les opérations connexes de la commission. Le décaissement à temps des fonds budgétisés pour l'organe de la commission peut être, et est généralement, contrarié par les demandes concurrentes des ministères, des départements et des agences du gouvernement fédéral, même après que le décaissement a été autorisé.[225]

Le rapport officiel de la CENI sur les Elections générales de 2007 note toutefois que, en dépit « d'une amélioration remarquable dans le financement des Elections générales de 2007, par rapport aux élections précédentes, le bénéfice de l'appropriation plus élevée des fonds pour les élections a été contrebalancé par le décaissement tardif des fonds ... en raison de difficultés ... imputables dans la plupart des cas au ministère fédéral des Finances ... et à la Banque centrale. » Le rapport attribue également les retards au rôle du Bureau de contrôle, des Prix et de l'Unité des renseignements, « qui veille au bon déroulement des processus des marchés publics pour les matériaux des élections. »

Les retards dans l'acquisition et la distribution des matériaux pour les élections sur

225 Jinadu, op.cit., p.35.

le terrain sont dus en partie à la centralisation des fonds et aux décisions concernant les marchés publics au siège de la Commission. Aussi, les commissaires résidents chargés des élections sont-ils vulnérables aux tentatives de corruption sur le terrain. En effet, la centralisation des décisions d'achats publics au siège national de la Commission est une raison significative expliquant le fait que les commissaires résidents chargés des élections se retrouvent chapeau bas devant les autorités administratives des états pour solliciter de l'aide.

En 2010, la Constitution de 1999 a finalement été amendée faisant dépendre les salaires et dépenses courantes directement du budget fédéral consolidé (*Consolidated Revenue Fund of the Federation*), ce qui a eu pour effet de réduire sa dépendance vis-à-vis du gouvernement.[226]

Aide des bailleurs de fonds

Le Code électoral de 2006 reconnaissait en sa Section 3 (c) que la Commission peut recevoir « des aides [et] des subventions », de sources autres que gouvernementales. Parmi ces aides et subventions figurent celles provenant des partenaires au développement international et des gouvernements étrangers, en appui aux domaines critiques identifiés par le Plan stratégique 2004–2007 de la CENI. Les subventions des partenaires au développement proviennent du Fonds conjoint des bailleurs de fonds (*Joint Donors Basket Fund* – JDBF), mis en place en 2006 par un consortium de quatre partenaires internationaux au développement, l'Union européenne (UE), le département britannique du développement international (DFID), l'Agence canadienne au développement (CIDA) et l'Agence au développement des Nations Unies (PNUD), le Fonds étant « géré et coordonné conjointement » par le PNUD. Les partenaires internationaux au développement ont mis en place le JDBF en partie pour protéger la Commission de toute ingérence excessive : le PNUD agit comme tampon ou agence de médiation entre eux et la Commission.

Selon une source du JDBF, le montant placé dans le fonds pour la période 2006–2007 était de 30 millions de dollars US, dont 70% pour soutenir les activités de la CENI et 30% pour appuyer les activités liées aux élections par les organisations de la société civile. Pour la période 2009–2014, sur les US$ 80 millions, 22 ont été affectés aux activités de la CENI ou à l'assistance technique, 18 aux activités de la société civile liées aux élections, et le reste pour les autres activités liées aux élections, comme la promotion de l'égalité de genre et la participation des femmes au processus électoral. D'autres sources de subventions à la Commission provenaient du gouvernement des Etats-Unis et d'autres pays.

226 Loi d'amendement constitutionnel, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (First Alteration) Act, 2010*, insérant une sous Section 3 à la Section 81 et une sous Section 8 à la Section 84 de la Constitution de 1999.

Rapports sur les dépenses

La question de l'autonomie financière de l'organe électoral ne peut être traitée séparément de la nécessité de rendre des comptes et de la transparence dans la gestion des fonds publics. Comme le note Eme Awa, « la NEC était une mine d'or et tous ceux qui avaient un intérêt certain ou précaire à « l'exploiter » s'attendaient à en recevoir le paiement des royalties ».[227]

Le cadre juridique de l'exercice de la surveillance de la gestion financière par la Commission est constitué par la Constitution de 1999 et le Code électoral, complétés par les réglementations financières et les règles fédérales de transparence applicables aux marchés publics de la Fédération ainsi que la réglementation interne de contrôle et d'audit financiers de la CENI. Le cadre de cette surveillance contient notamment les éléments suivants :

- La présentation des estimations budgétaires de la Commission pour chaque année financière devant les ministères et agences fédéraux compétents et la révision de ces estimations par ces derniers, avant leur inclusion dans le projet de loi budgétaire, conformément à la Section 81(1) de la Constitution de 1999 et aux sections pertinentes du Code électoral, comme la Section 6(1) du Code électoral de 2010.
- La présentation et l'examen de ces mêmes estimations budgétaires annuelles de la Commission devant l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir constitutionnel de contrôle des fonds publics, en vertu du Chapitre 5 E de la Constitution de 1999.
- L'audit annuel des comptes de la Commission par des auditeurs externes, pris sur une liste fournie par le Contrôleur général de la Fédération, et les commentaires y relatifs par le contrôleur général de la Fédération, conformément à la Section 85(3a–b) de la Constitution de 1999 et la Section 6(2) du Code électoral de 2010.
- Des contrôles réguliers par le contrôleur général de la Fédération.
- La soumission d'un rapport par le contrôleur général de la Fédération à l'Assemblée nationale en vue de son examen et d'un débat sur la gestion des finances de la Commission, comme prévu à la Section 85(4) de la Constitution de 1999.
- L'exigence d'un processus en bonne et due forme à travers l'agence de suivi, des prix et de renseignements (*Bureau of Monitoring, Prices, and Intelligence Unit* – BMPIU) pour les processus d'acquisition du matériel électoral.

Dans la pratique, toutefois, veiller à ce que ces systèmes soient efficaces a souvent été problématique, en raison d'activités de location, d'archivage mauvais ou inadéquat, de retards dans la soumission des rapports et d'une faible capacité de mise en œuvre ou de

227 Eme Awa, « Electoral Administration in the Early Administration », dans Diamond, Kirk-Green et Oyediran, op.cit., p.130.

Tableau 3 : Résumé des affectations budgétaires et extra budgétaires de la Commission électorale nationale (1987–1991)

Année	Subvention périodique Naira*	Subvention sous forme de capital (Naira)	Inscription des Electeurs (Naira)	Subvention des élections (Naira)	Autorités administratives étatiques et locales (Naira)	Bâtiments de la NEC au niveau local (Naira)	Subventions aux partis politiques (Naira)	Total (Naira)
1987	14.500.000,00			200.000.000,00	26.477.086,00			240.977.086,00
1988	42.500.000,00	15.400.000,00			7.13.079,00			65.013.079,00
1989	40.000.000,00	95.448.628,00	43.700.000,00	277.919.204,00	2.914.344,00			486.182.176,00
1990	69.000.000,00	59.499.265,00		86.165.950.00	3.091.155,00	100.000.000,00	539.980.656,20	857.737.026,00
1991	102.000.000,00	80.783.984,00	171.005.000,00	282.164.160,00	5.055.520,00	79.000.000,00	200.000.000,00	920.008.664,00
Total	268.000.000,00	251.131.877,00	214.705.000,00	846.249.314,00	70.851.184,00	179.000.000,00	739.980.656,20	2.569.918.031,20

Source: Tunji Olagunju, Adele Jinadu & Sam Oyovbaire, *Transition to Democracy in Nigeria,* Annexe A.
*US$ 1 = N 4.7 (1987); US$ 1 = N 4.54 (1988); US$ 1 = N 7.40 (1989); US$ 1 = N 7.40; US$1 = N 8.04 (1991).

Tableau 4 : Budget approuvé de la CENI, 2009 et 2010

Année fiscale	Personnel (Naira)*	Frais généraux (Naira)	Dépenses récurrentes pour les élections (Naira)	Capital (Naira)	Total (Naira)
2009	5.841.761.025,44	2.998.837.056,00	2.500.000.000,00	5.081.380.000,00	16.421.978.081.44,00
2010	10.939.834.261,00	2.396.355.068,00	25.966.119.866,00	10.910.395.500,00	50.212.704.695,00
Total	16.781.595.286,44	5.395.192.124,00	28.466.119.866,00	15.991.775.500,00	66.634.682.776,44

Source: confidentielle. *US$ 1 = N 148 [Taux official Naira-US$, août 2010].

suivi des recommandations de sanctions ou de mesures correctrices/préventives contenues dans le rapport du contrôleur général de la Fédération.

E. Contentieux électoral au Nigéria

Selon le rapport de la commission de réforme électorale (*Electoral Reform Committee* – ERC) de 2008, « depuis les premières réclamations sur les élections dans les années 1950 à ce jour, le pouvoir judiciaire a toujours constitué le dernier recours en cas d'échec de règlement non judiciaire de conflits post électoraux ».[228] Les carences vont de problèmes au niveau de l'inscription des électeurs, d'abus de pouvoir par les titulaires de fonctions officielles apportant un avantage électoral déloyal, des campagnes électoralistes, du financement des élections, des procédures dans les bureaux de vote, de la nature du droit de vote, de la substitution des candidats, au vol des urnes contenant les bulletins, au bourrage des urnes, à l'inadéquation des bureaux de vote, à la mise en place de bureaux de vote illégaux, à la disparition de fonctionnaires préposés aux élections et à la combinaison de l'inefficacité administrative, de défauts de procédures et de corruption dans la préparation et la conduite des élections, pour ne citer que ces manquements-là.

Cadre juridique

La Constitution de 1979 prévoyait la mise en place de tribunaux électoraux dotés de juges de la Haute Cour. L'article 269 a précisément porté création de trois types de tribunaux pour les élections : (a) le Tribunal chargé des élections présidentielles, dont le président et les membres sont nommés par le président de la Cour suprême fédérale ; (b) le Tribunal chargé des élections des gouverneurs et des Chambres législatives, dont le président et les membres sont nommés par le président de la Cour suprême ; et (c) les Tribunaux chargés des élections des autorités administratives locales, dont le président et les membres sont désignés par le président de la Cour suprême de l'Etat concerné. Des appels peuvent être interjetés des jugements de ces tribunaux, devant la Cour suprême pour le Tribunal chargé des élections présidentielles, devant la Cour d'appel pour le Tribunal chargé des élections des gouverneurs et des Chambres législatives et devant la Haute cour de l'état pour les Tribunaux chargé des élections des autorités administratives locales.

La Section 285(1) de la Constitution de 1999 portait création de tribunaux pour les élections de l'Assemblée nationale « qui, à l'exclusion de toute cour ou de tout tribunal, auront la compétence initiale pour entendre et statuer sur les réclamations afin de déterminer si – (a) une personne a été valablement élue en tant que membre de l'Assemblée nationale ; (b) le mandat constitutionnel d'une personne a expiré ; (c) le siège d'un membre du Sénat ou de la Chambre des représentants est devenu vacant ; et (d) une question ou une réclamation portée devant le tribunal a été correctement présentée

228 *Electoral Reform Committee*, op.cit., p.108.

ou pas ». La Section 285(2) créait dans chaque état de la Fédération un Tribunal chargé des élections des gouverneurs et des Chambres législatives « qui, à l'exclusion de toute autre cour ou de tout autre tribunal, aura la compétence en première instance pour entendre et statuer sur les réclamations afin de déterminer si une personne a été valablement élue au poste de gouverneur ou gouverneur adjoint ou en tant que membre d'une chambre législative. » La Sixième Annexe à la Constitution de 1999 fixe la composition du Tribunal de l'Assemblée nationale et du Tribunal chargé des élections des gouverneurs et des Chambres législatives.

Le Décret électoral de 2006 fixait en sa Section 142 la création et la composition du Tribunal chargé des élections des conseils communautaires pour le Territoire de la capitale fédérale en première instance, à l'exclusion de toute autre cour ou de tout autre tribunal, et doté de la compétence pour entendre et statuer sur les réclamations afin de déterminer si une personne a été valablement élue au poste de président ou de vice-président ou conseiller. La Section 143 prévoyait la création et la composition du Tribunal d'appel chargé des élections des conseils communautaires pour le Territoire de la capitale fédérale « qui, à l'exclusion de toute autre cour ou de tout autre tribunal, aura la compétence pour entendre et statuer sur les appels issus de la décision du Tribunal chargé des élections des conseils communautaires », et prévoit aussi que « la décision du Tribunal chargé des élections des conseils communautaires en matière d'élections des conseils communautaires sera finale ». La, Partie VIII Sections 124–139 de la Loi électorale détermine les violations en matière d'élections et l'Annexe 1 du Code électoral de 2006 fixe les règles de procédures pour les réclamations en matière d'élections.

Le jugement est rendu à deux niveaux : avant et après les élections. Si les jugements pré-électoraux sont rendus par les tribunaux, le processus allant jusqu'à la période suivant les élections dans un certain nombre de cas, les jugements rendus après les élections sont généralement faits au niveau des tribunaux chargés des élections, créés dans ce but par la Constitution et le décret électoral, comme indiqué supra, et en appel des jugements des tribunaux chargés des élections au niveau de la Cour d'appel et de la Cour suprême selon les cas. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les deux types de jugements ont concerné également des règlements hors des tribunaux : ainsi, Olu Falaiye, candidat à l'élection présidentielle de 1999, a retiré l'affaire qu'il avait introduite devant les tribunaux contre la déclaration selon laquelle Olusegun Obasanjo, du *People's Democratic Party* (PDP), était vainqueur des élections.

Fin 2010, la Constitution de 1999 a été amendée pour écourter les délais de procédure, réduire le nombre de juges requis pour siéger dans les tribunaux électoraux, consolider dans le même tribunal des affaires provenant de différentes circonscriptions et alléger la procédure.

Fin 2010, la Constitution de 1999 a été amendée pour écourter les délais de procédure, réduire le nombre de juges requis pour siéger dans les tribunaux électoraux,

consolider dans le même tribunal des affaires provenant de différentes circonscriptions et alléger la procédure.[229]

Les litiges en matière d'élections dans la pratique

Les litiges en matière de processus de nomination dans les partis, surtout dans les primaires des partis, depuis l'introduction desdits processus au cours du programme de transition de l'administration Babangida (1985–1993), ont principalement été réglés par le biais de mécanismes internes aux partis. Toutefois, l'échec de la résolution de litiges internes aux partis, portant sur des allégations d'irrégularités et sur les résultats des primaires pour les élections de gouverneurs, a abouti à l'annulation par l'AFRC de neuf primaires du parti SDP et de quatre primaires du parti NRC pour les élections de gouverneurs d'Etat en 1991, et des primaires présidentielles pour les deux partis l'année suivante.

Depuis 1999, le nombre de cas de litiges non résolus au sein des partis, portant sur les résultats des processus de nomination dans les partis, a augmenté. Dans un certain nombre de cas, des membres lésés des partis sont allés en justice pour obtenir réparation lorsqu'ils pensaient avoir été injustement traités, estimant que leurs partis avaient violé leurs statuts et leurs règles de nomination à des postes politiques publics électifs. Les tribunaux sont passés d'une position de non ingérence dans ce qu'ils considéraient comme des affaires purement internes aux partis politiques, à une position où ils se saisissent des litiges portés devant leurs juridictions par des membres des partis lésés, qui avancent que leurs partis ont violé les règles et les réglementations régissant les processus de nomination au sein des partis, et ils rendent des jugements sur ces litiges.

Voici quelques exemples de ce changement intervenu dans la jurisprudence en matière d'élections dans le pays :[230]

- Dans l'affaire *Onuoha v Okafor*, 1983, et dans l'affaire *Dalhatu v Turaki*, 2003, la Cour suprême a statué que les tribunaux n'étaient pas compétents pour ce qu'elle a déclaré relever des « affaires internes » d'un parti.
- Dans l'affaire *Ugwu vs Ararume 2007* et dans l'affaire *Amaechi v INEC* 2007, la Cour suprême a statué que la substitution d'Ararume et Amaechi, qui avaient remporté les primaires de leur parti (PDP) en 2007 pour l'élection de gouverneurs dans les Etats d'Imo et de Rivers respectivement, au profit d'autres candidats, était illégale.

229 Lois constitutionnelles, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (First Alteration) Act, 2010,* modifiant la Section 285 de la Constitution de 1999 ; et *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Second Alteration) Act, 2010,* ajoutant les Sections 233, 239, 246 et 285 ainsi que la sixième Annexe à la Constitution de 1999.

230 Voir Festus Okoye, « Restorative Justice and the Defence of People's Mandate: The Judiciary in the Aftermath of the 2007 Elections in Nigeria », dans Jibrin Ibrahim and Okechukwu Ibeanu (eds), *Direct Capture: The 2007 Nigerian Elections and Subversion of Popular Sovereignty,* Abuja, Centre for Democracy and Development, 2009.

La prolifération de litiges non résolus au sein des partis par les tribunaux, tout particulièrement depuis 2003, a de graves conséquences pour la vie politique électorale compétitive du pays. En effet, si les partis politiques sont incapables de gérer avec succès leurs propres processus de nomination et d'élections primaires, ils risquent alors de contaminer et de freiner la crédibilité des élections compétitives et de la gouvernance électorale en général.[231] Au fil des ans, les jugements rendus par les tribunaux avant et après les élections sont devenus non seulement une partie essentielle de la gouvernance électorale du pays, mais également un business se chiffrant en millions de Nairas pour la profession juridique. Pratiquement tous les litiges en matière d'élections sont à présent portés devant les tribunaux. Pour les plaintes portées avant les élections, par exemple, l'INEC a observé que :

> Au cours de la période précédant les élections générales de 2007, notamment à l'issue des primaires, un nombre significatif de litiges soulevés par des membres lésés des partis qui cherchaient réparation des torts et injustices perçus a encombré la scène politique. Si on peut voir cela comme une expression saine des options existant dans le cadre de toute démocratie, un grand nombre de ces affaires judiciaires n'a pas été résolu avant l'approche immédiate des élections. Il y a également eu des problèmes d'éligibilité, avec des candidats qui ont été disqualifiés et sont allés en justice pour contester leur disqualification, notamment le candidat du PDP au poste de gouverneur de l'Etat d'Imo, les candidats de l'AC *[Action Congress]* et de l'ANPP [*All Nigeria Peoples' Party*], ceux de l'Etat d'Anambra et, plus dramatique encore, le cas du candidat de l'AC à l'élection présidentielle, Atiku Abubakar, alors vice-président.

Parmi les affaires soulevées dans le cadre de l'adjudication avant les élections, en 2007, on peut citer la question de savoir si la CENI avait le pouvoir de rejeter ou disqualifier les candidats désignés, au cours du processus de vérification de leurs prétentions à déterminer leur respect des dispositions constitutionnelles en matière d'éligibilité. Les litiges sont nés des préoccupations de certains candidats, selon lesquelles la CENI pourrait succomber à des pressions de personnalités puissantes au sein du gouvernement ou en dehors du gouvernement, au niveau fédéral aussi bien qu'au niveau des états, et les disqualifier pour des accusations montées de toutes pièces ou non étayées par des preuves et n'ayant pas suivi le processus en bonne et due forme. Comme Okoye l'a noté, « le gouvernement s'est servi du bureau du Procureur général, de l'EFCC [*Economic and Financial Crimes Commission*] et de la CENI pour s'arroger des pouvoirs qui ne lui reviennent pas et pour disqualifier des candidats qui ne sont pas dans ses bonnes grâces. »

Une célèbre illustration de cette « usurpation » de pouvoirs judiciaires a été la

231 Pour un plus ample compte-rendu des conséquences déstabilisantes de la mauvaise gestion des processus de nomination des partis et des primaires par les partis politiques sous la Seconde République, voir Patrick Ollawa, « The 1979 Elections », dans Ekeh, Cole et Olusanya, op.cit., p.161.

disqualification par la CENI du vice-président Atiku comme candidat de l'AC à l'élection présidentielle de 2007, sur la base du résultat publié au Journal officiel d'une enquête administrative instiguée par le gouvernement fédéral, qui avait porté les accusations contre lui. Beaucoup ont vu la main du parti au pouvoir dans cette disqualification. Atiku a cherché réparation devant les tribunaux. La Cour suprême a statué, quelques jours avant les élections présidentielles, que la CENI n'avait pas le pouvoir de disqualifier les candidats nommés. En vertu des dispositions de la Section 32(4)(5) et (6) du Code électoral de 2006, seule une Haute cour de l'état ou une Haute cour fédérale a le pouvoir légal de disqualifier un candidat qui cherche à briguer des élections.[232]

Quant aux jugements concernant la période post électorale, ils sont généralement intervenus dans le cadre de litiges sur la déclaration des résultats pour les élections au poste de président, de gouverneur et de membre des corps législatifs au niveau fédéral et des états. Depuis 1999, les résultats des élections présidentielles ont fait l'objet de litiges, même si la contestation de 1999 a été retirée. La Cour suprême a maintenu les résultats des élections présidentielles de 2003 et 2007, contestés par les candidats vaincus aux présidentielles, au motif que, bien qu'entachée d'irrégularités, la conduite des élections était conforme sur le fond aux principes du Code électoral, tandis que les irrégularités ou « la non-conformité » n'affectait pas le résultat des élections de manière substantielle.

En fait, la décision prise en appel, portée devant la cour en dernière instance par le général Buhari, le candidat aux élections présidentielles de 2007, a été une décision controversée, prise à quatre contre trois, ce qui a amené le juriste et militant pour la démocratie Chidi Odinkalu à observer que « la Cour suprême ne décide pas si des élections sont libres et équitables ou non. Elle décide uniquement si les allégations de fraudes électorales ont été étayées par de preuves. La Cour suprême, par sa décision rendue dans *Buhari vs Obasanjo*, lors des dernières élections (2007), a veillé à ce qu'il soit désormais impossible de prouver de manière certaine une fraude ou une manipulation électorale dans des élections présidentielles. »[233] Un brandon de discorde majeur dans cette affaire a été de décider si le fait, prouvé de manière incontestable, que les bulletins de vote des élections présidentielles de 2007 n'étaient pas marqués avec des numéros de série, en violation du Code électoral de 2006, était un motif suffisant pour annuler les élections. Le jugement majoritaire a estimé que, bien que les bulletins de vote n'aient pas été marqués avec des numéros de série, aucune preuve n'a été apportée devant la cour pour montrer que le candidat déclaré vainqueur en avait retiré un avantage ; tandis que l'opinion minoritaire de la Cour a estimé que ce fait constituait en lui-même un motif d'annulation des élections. Selon Bamidele Aturu, « comme le juge à la

232 *Action Congress v INEC* (2007) 12 NWLR (Pt 1048) 222; *Action Congress v INEC* (2007) 12NWLR (Pt1048) 222@257,265 *Action Congress v. INEC* (2007) 12 NWLR (part 1048) 222@262, 272-273; *Ugwu v Ararume(2007)* 12NWLR (Pt. 1048) 367; et *Amaechi v INEC* (2008) NWLR (Pt 1080) 227; tous cité dans Okoye, op.cit., fn. 36, 37, 38.

233 Chidi Anselm Odinkalu, « Re: Supreme Court on 2007 Elections: Another Missed Opportunity », communication électronique privée, 12 décembre 2008.

Cour suprême Oguntade l'a fait remarquer [dans son opinion dissidente], il est difficile de voir comment une élection décente peut être organisée sans numéros de série [sur les bulletins de vote] ».[234]

Comme indiqué au Tableau 5, les réclamations en matière d'élections sont pratiquement la norme, plutôt que l'exception, pour les élections au Nigéria à tous les niveaux.

Tableau 5 : Litiges électoraux portés devant différents tribunaux avant les élections générales de 2007

Etat	Elections des gouverneurs	Elections sénatoriales	Elections des représentants de la Chambre fédérale	Elections aux Assemblées d'Etat/ élections à la municipalité du territoire de la capitale fédérale (Federal Capital Territory – FCT)	Total
Abia	5	6	11	30	52
Adamawa	1	3	4	12	18
Akwa Ibom	2	2	4	3	11
Anambra	9	13	40	72	134
Bauchi	1	1	7	16	25
Bayelsa	2	2	1	22	27
Benue	4	4	9	13	30
Borno	1	4	3	2	10
Cross River	2	2	4	11	19
Delta	4	3	13	35	55
Ebonyi	2	1	3	8	14
Edo	1	3	10	19	33
Ekiti	2	4	10	25	39
Enugu	8	6	2	38	54
Gombe	1	1	3	7	12
Imo	6	6	19	16	47
Jigawa	–	2	3	1	6
Kaduna	3	1	5	10	19
Kano	2	4	17	20	23
Katsina	2	4	15	23	44
Kebbi	2	7	7	11	27

234 *Buhari v Yar'Adua (2008)*, Special Edition MJSC; Bamidele Aturu, « Supreme Court on 2007 Elections: Another Missed Opportunity », communication électronique privée, 12 décembre 2008.

Kogi	3	4	5	33	47
Kwara	3	5	49	21	150
Lagos	2	1	7	2	12
Nasarawa	1	5	6	12	24
Niger	2	5	5	36	48
Ogun	3	4	9	35	51
Ondo	4	9	17	34	64
Osun	1	3	10	25	39
Oyo	7	1	7	24	39
Plateau	1	4	2	21	28
Rivers	9	5	13	44	71
Sokoto	2	3	1	13	19
Taraba	4	3	3	12	22
Yobe	2	1	1	2	6
Zamfara	2	5	9	7	23
Territoire de la Capitale Fédérale	–	1	3	4 pour le poste de président/9 pour le poste de conseiller au Conseil municipal FCT	17
Total					1250

Source: Adapté de l'INEC, 2007, pp.57–58.

Dans les affaires impliquant les élections au poste de gouverneur dans les Etats d'Odo et d'Ondo, les résultats des élections proclamés par la CENI ont été annulés et les candidats perdants, qui appartenaient au parti d'opposition dans chacun de ces deux Etats, ont été déclarés vainqueurs et confirmés en tant que gouverneurs de leur Etat. Dans ces deux affaires, les tribunaux ont appuyé leurs jugements sur la disposition suivante de la Section 147(2) du Code électoral de 2006 :

> Si le tribunal ou la cour détermine qu'un candidat déclaré élu ne l'a pas été valablement parce qu'il n'a pas remporté la majorité des bulletins exprimés lors de l'élection, le tribunal ou la cour, selon le cas, déclarera élu le candidat qui a remporté le plus grand nombre de voix exprimées lors de l'élection et qui satisfait aux critères prévus dans la Constitution et le présent Code.

Cette approche consistant à utiliser « les comptages et recomptages mathématiques pour se prononcer dans les litiges électoraux, plutôt que de les considérer comme un processus »[235] a été critiquée par une opinion dissidente des juges Aniagolu et Irikefe

235 Femi Falana, cité dans Okoye, op.cit, p.135, fn.17.

de la Cour suprême dans l'affaire *Ojukwu vs Onwudiwe* en 1984. Dans cette opinion dissidente, le juge Aniagolu qui l'a écrite a déclaré que :

> On ne peut considérer le comptage arithmétique des bulletins de vote que si les électeurs ont pu s'exprimer librement à travers leurs bulletins de vote. Mais lorsque l'atmosphère a été substantiellement entachée de violence et de brutalité, l'élection dans le territoire concerné doit être annulée et une nouvelle élection organisée dans la mesure du possible.

Dans les affaires impliquant les élections aux postes de gouverneur de l'Etat d'Adamawa, de Bayelsa, de Cross River, de Kogi et d'Ekiti, les tribunaux ont annulé les élections pour des raisons d'irrégularités et ordonné la réorganisation des élections ; et dans chaque cas, le candidat déclaré précédemment vainqueur a été confirmé en tant que vainqueur. Dans les Etats d'Ekiti et d'Osun, les candidats proclamés perdants aux élections de 2007 (dans les deux cas appartenant au parti, *Action Congress of Nigéria* – CAN) étaient finalement confirmés comme gouverneurs élus. Bien que cela se soit passé dans les derniers mois du mandat de 4 ans, leur propre mandat doit commencer à courir à partir de leur prise de fonction comme gouverneurs.

Le cas de l'élection de gouverneur dans l'Etat d'Anambra est intéressant. L'élection au poste de gouverneur de 2003 a été annulée par le tribunal et le perdant, Peter Obi, du parti *All Progressives Grand Alliance* (APGA), déclaré vainqueur, dans un jugement rendu en 2006. Le gouverneur en poste lors de l'élection de 2007, Peter Obi, avait ainsi servi seulement deux années sur les quatre ans de son mandat au moment de l'élection, ayant pris fonction en 2006 après sa déclaration en tant que vainqueur des élections au poste de gouverneur de l'état en 2003. Toutefois, la CENI, apparemment sous l'effet de pressions exercées par le PDP, a maintenu l'organisation d'élections. Andy Uba, candidat du PDP, a été déclaré vainqueur de l'élection pour le poste de gouverneur et installé dans ses fonctions de gouverneur de l'Etat. Peter Obi, qui a refusé de participer aux élections car son mandat n'avait pas expiré, est allé en justice en avançant qu'étant toujours gouverneur et n'ayant pas achevé son mandat, il ne pouvait y avoir d'élection pour un poste qui n'était pas vacant. La Cour suprême a soutenu la position de Peter Obi, déclaré que la CENI n'aurait pas dû organiser d'élection au poste de gouverneur dans l'Etat d'Anambra et « ordonné que le cinquième défendeur (le Dr Andy Uba) libère le poste de gouverneur de l'Etat d'Anambra, avec effet immédiat, pour permettre au plaignant/demandeur (M. Peter Obi) de terminer son mandat ».[236]

Effet des litiges sur le processus électoral

L'un des problèmes du traitement judiciaire du contentieux électoral est le manque de temps pour vider toutes les affaires litigieuses avant les élections suivantes. Beaucoup

236 *Obi v INEC (2007)*, Vol. 9 MJSC 1, dans son jugement principal, Aderemi (JSC) a statué que, « attendu que, à la date du 14 avril 2007, lorsque le premier défendeur (l'INEC) organisait l'élection au poste de gouverneur de l'Etat d'Anambra, le siège de gouverneur de l'état n'était pas vacant, cette élection était un exercice coûteux et inutile ».

d'affaires, comme dans le cas du litige sur la disqualification du vice-président Abubakar Atiku, ont été conclues « très près des élections » suivants celles auxquelles ils se rapportaient. Aussi, « ces litiges ont-ils fait beaucoup de dégâts en empiétant sur le travail de la Commission dans les jours précédant les élections ».[237]

Dans certains autres cas d'adjudication avant les élections, comme l'affaire introduite par Rotimi Amaechi, contre sa disqualification et sa substitution illégale par son parti, le PDP, en tant que candidat au poste de gouverneur dans l'Etat de Rivers, le litige a été tranché en sa faveur seulement en octobre 2007 par la Cour suprême annulant le jugement de la Cour d'appel cinq mois après les élections de mai 2007. La Cour suprême a en outre statué que Rotimi Amaechi devait être immédiatement établi dans ses fonctions de gouverneur, même si son nom ne figurait pas sur les bulletins de vote. Le jugement rendu par la Cour suprême a été critiqué, au motif que ladite cour se substituait effectivement aux électeurs en choisissant comme gouverneur, à la place des populations de l'Etat de Rivers, un candidat dont le nom ne figurait pas sur les bulletins.[238]

Quant à l'adjudication post-électorale des résultats contestés des élections, la tendance depuis 2003 a été de laisser les jugements traîner bien après que les vainqueurs déclarés ont été installés en tant que président, gouverneur ou membre du parlement. Dans les affaires impliquant les élections aux fonctions de président et de gouverneur, les affaires sont généralement portées en appel depuis la Cour d'appel devant la Cour suprême pour les élections présidentielles, et depuis le tribunal chargé des élections au poste de gouverneur devant la Cour d'appel pour statuer en dernière instance sur chaque cas.

Le processus d'adjudication prend en moyenne deux ans et peut, dans certains cas, aller jusqu'à trois ans, comme dans l'affaire *Buhari vs Obasanjo* dans le cadre des élections présidentielles de 2003, qui a duré 35 mois ; voire même davantage, comme dans l'affaire des tribunaux chargés des élections au poste de gouverneur dans l'Etat d'Ekiti et dans l'Etat d'Osun, dont la conclusion finale n'a pas encore été rendue, à moins de six mois des élections générales de 2011. La raison pour laquelle l'adjudication post-électorale prend autant de temps est apparemment due au fait que « aucune limite de temps n'a été fixée pour trancher sur une affaire, comme par exemple dans le cas du procès intenté par le *National Party of Nigeria* (NPN) pour contester l'élection de Solomon Lar du *Nigeria Peoples' Party* en tant que gouverneur de l'Etat de Plateau en 1979, au lieu de John Kadiya, candidat du NPN. Le jugement a été rendu en 2004 ! »[239] – plus de 25 ans après les élections. Cette situation est décrite comme « un affront à l'état de droit, d'un point de vue ou dans une conception activiste et progressiste ».

Dans quelle mesure l'adjudication pré et post-électorale, plus particulièrement

237 INEC 2007, op.cit., p.51.
238 Okoye, op.cit., p.150.
239 ERC, op.cit., p.104.

depuis 1999, a-t-elle affecté la gouvernance électorale et la gouvernance en général au Nigéria ? Elle l'a fait sous au moins trois aspects.

Tout d'abord, l'adjudication a eu tendance à renforcer les tensions pré-électorales, au lieu de les atténuer, à compliquer et à contrarier la préparation des élections, circonscrite dans le temps, par l'organe chargé des élections. Comme l'indique la CENI, « la résolution tardive des litiges relatifs à la période pré-électorale, concernant l'éligibilité du candidat de l'AC [Atiku] à l'élection présidentielle, a entraîné un énorme problème de logistique qui a presque gâché l'élection présidentielle ».[240] Le litige ayant abouti, avec le jugement rendu par la Cour suprême en faveur d'Alhaji Abubakar Atiku, trois jours avant les élections présidentielles, « la Commission a dû imprimer à nouveau 65 millions de bulletins de vote pour les élections présidentielles...en vue de leur distribution dans les 120.000 bureaux de vote répartis dans les Etats de la fédération ».[241]

Deuxièmement, pour les élections aux postes de gouverneur, l'incapacité à vider les litiges à l'issue des élections et avant la prise de fonction des candidats élus, a abouti à l'installation du candidat vainqueur à compter de la date à laquelle il/elle a pris fonction à l'issue de la nouvelle élection. Cette situation a eu un double impact : (a) elle a donné lieu à l'étalement des élections aux postes de gouverneur, ce qui s'écartait de la pratique, depuis 1979, de l'organisation simultanée de toutes les élections aux postes de gouverneur dans tous les Etats de la fédération, le même jour ; (b) cela signifie que les gouverneurs dont les élections avaient été annulées mais qui gagnaient la nouvelle élection exerceraient leurs fonctions pendant une durée supérieure à la limite de huit ans fixée dans la constitution pour la durée de leur mandat (deux mandats consécutifs de quatre ans chacun, ce qui pouvait aller dans la pratique jusqu'à 12 ans, si les précédentes élections étaient annulées au cours du premier mandat de quatre ans) (voir Tableau 6, page suivante).

Troisièmement, des questions ont également été soulevées pour savoir si un gouverneur dont l'élection a été annulée et qui a été battu au cours de nouvelles élections doit aussi rendre à l'Etat l'ensemble des salaires, indemnités et autres émoluments perçus en tant que gouverneur avant l'annulation de l'élection. Un autre point d'interrogation par rapport à cette situation est de savoir s'il est juste qu'un gouverneur, dont l'élection fait l'objet d'une adjudication post électorale devant un tribunal, se serve des ressources et des fonds de l'Etat pour se défendre devant la justice, alors que le plaignant, le candidat battu qui conteste la déclaration du gouverneur désigné comme vainqueur, « doit supporter un ensemble de fardeaux sur le plan financier, juridique et de la preuve », comme indiqué dans un mémorandum de l'Association des juristes du Nigéria (*Nigeria Bar Association* – NBA) à la Commission de réforme électorale ERC.

240 INEC, op.cit., p.51.
241 Idem, p.50.

Tableau 6: Etats dont les élections au poste de gouverneur ne se dérouleront pas en janvier 2011, suite à l'annulation par les tribunaux des résultats des élections de 2007 proclamés par la CENI[242]

Etats	**Prochaines élections de gouverneur**
Adamawa	2012
Bayelsa	2012
Edo	2012
Ekiti	2014
Kogi	2011 (Novembre)
Ondo	2012
Osun	2014
Rivers	2011 (Mai)
Sokoto	2012

La NBA dans sa soumission de 2008 à la Commission de la réforme électorale présidée par le juge Mohammed Uwais, a été catégorique en identifiant le cadre juridique qui encourage l'impunité comme une source principale du problème de l'administration, de la gestion et de la gouvernance dans le pays. Cette position est présentée dans le mémorandum comme suit :

> La destruction du système électoral a été réalisée par le biais d'un système par lequel la législation a, au fil du temps, élevé le Certificat d'élection, quelle que soit la manière dont il a été acquis, au rang de prix doté d'une signification outrancière dans le système électoral nigérian. Le Certificat d'élection est le document délivré au candidat déclaré vainqueur comme preuve de son éligibilité à la fonction à laquelle il se présente dans le cadre des élections. Le

242 Toutefois, dans un avis paru dans un certain nombre de journaux nationaux le 1 septembre 2010, l'INEC a exclu les états suivants de la liste figurant dans le Tableau 6 des Etats dans lesquels les élections au poste de gouverneur n'auront pas lieu en janvier 2011, en raison des dispositions du Code électoral amendé de 2011 et de la Section 180 amendée de la Constitution de 1999 : (a) Adamawa; (b) Bayelsa; (c) Cross River; (d) Ekiti; (e) Kogi et (f) Sokoto. En vertu de la nouvelle législation électorale, dans le calcul du mandat de quatre ans, lorsqu'une nouvelle élection a eu lieu et que la personne initialement installée dans ses fonctions remporte la nouvelle élection, le temps passé dans l'exercice desdites fonctions avant la date d'annulation de l'élection sera pris en compte. Bien que le Code électoral de 2010 ait été transposé dans le droit, la Constitution amendée de 1999 fait l'objet d'un litige pendant devant les tribunaux pour savoir si l'aval du président est nécessaire pour qu'elle entre en vigueur. La position de l'Assemblée nationale est que l'aval du président n'est pas nécessaire, tandis que la présidence a un avis différent. Toutefois, les dispositions pertinentes du Code électoral de 2010 ne peuvent entrer en vigueur tant que la Constitution amendée de 1999 n'est pas également entrée en vigueur. Dans tous les cas, certains des gouverneurs concernés ont fait part de leur intention de contester la position de la CENI devant la justice, au motif que les dispositions amendées pertinentes ne peuvent être appliquées rétroactivement. Voir *This Day*, Lagos, 4 septembre 2010, p.1.

processus de délivrance de ce certificat est administratif et a été de plus en plus séparé des processus et des résultats légitimes des élections. En 2003, par exemple, des personnes qui n'ont jamais été candidats aux élections ont toutefois obtenu des certificats d'élection qui leur ont permis d'occuper de hautes fonctions au sein de l'Etat sans avoir jamais brigué de poste dans le cadre d'élections.

Beaucoup d'entre eux sont restés en dépit de la contestation de leur élection et ont rempli leur mandat jusqu'au bout. En l'absence de tout critère prescrivant l'obligation pour l'arbitre des élections de prouver le respect sur le fond de la législation en matière d'élection avant de délivrer le certificat d'élection, le processus d'obtention dudit certificat a été de plus en plus commercialisé.

Les avantages juridiques que constitue la possession du certificat d'élection sont effectivement élevés. Une fois délivré, le certificat peut uniquement être retiré par une cour ou un tribunal à l'issue d'une réclamation. Le détenteur de ce document jouit d'une présomption de régularité qui, avec le temps, est devenue difficile à renverser. Il ou elle est assuré(e) d'être installé(e) dans ses fonctions et de récolter les avantages connexes, notamment en rentrant dans les frais liés à la présentation aux élections en accédant au pouvoir. La jurisprudence électorale, à partir de 1983, a engendré progressivement un fardeau de la preuve quasiment insurmontable pour les personnes qui cherchent à annuler un certificat d'élection délivré officiellement. Le fait de prendre fonction est en soi-même une incitation substantielle favorisant les retards et les freins des processus de résolution des litiges électoraux. Cela retarde les réclamations en matière d'élection. Quant au candidat qui n'a pas ce certificat, il se retrouve avec un ensemble de contraintes sur le plan financier, juridique et de fardeau de la preuve.

En conséquence, la NBA a recommandé que soit retirée du cadre juridique des élections la « signification excessivement importante » du certificat d'élection et que l'attribution de celui-ci se fasse sous forme d'un processus judiciaire et non administratif, et a demandé que l'indépendance des juges statuant en matière d'élections soit garantie dans la loi et dans la pratique.[243]

F. Evaluation de la gestion et du processus électoraux au Nigéria

En dépit de solides gages d'indépendances inscrits dans un cadre juridique rigoureux garantissant la crédibilité de la gouvernance électorale du pays, ni les commissions électorales successives ni le reste des institutions du pays n'ont été dans l'ensemble en mesure de se sortir d'une tradition de mauvaise gestion des processus électoraux. En fait, l'ERC situe

243 Association du barreau nigérian, *Mémorandum à la Commission chargée de la réforme électorale*, janvier 2008, pp.4–7.

le problème de la réforme électorale dans le pays à partir de son évaluation selon laquelle « depuis 1976, nos organes électoraux n'étaient pas indépendants par rapport à la branche exécutive du gouvernement au moment où ils étaient conçus par les militaires ».[244]

Une histoire marquée par la piètre performance de la Commission électorale

Les antécédents en matière de gouvernance électorale dans le pays témoignent d'une culture politique amorale, soulignée par une indifférence générale devant la désacralisation du processus électoral, sous la forme de graves fraudes électorales. La combinaison de la culture civique et politique du pays et de son cadre juridique a invariablement mené à l'absence de garantie en matière de certitude procédurière qui devrait caractériser la compétition électorale et engendrer une confiance générale dans son issue. C'est ce qui apparaît clairement dans le Rapport de la Commission Babalakin (1986), le Rapport du Bureau politique (1986), le Rapport de la Commission Uwais chargée de la réforme électorale (2008) et dans de nombreux rapports réalisés avant et après mai 1999 par des groupes d'observation et de contrôle internationaux et nationaux. Dans son résumé sur les conclusions de l'administration et la gestion des élections dans le pays, le Rapport de la Commission chargée de la réforme électorale a indiqué que « Les 85 années d'histoire des élections au Nigéria montrent une dégradation progressive des résultats. Ainsi, les élections de 2007 sont considérées comme les pires depuis les premières élections de 1922. »

A travers leur impact, les fraudes ou autres lacunes électorales sont au cœur de la crise de la gouvernance électorale dans le pays et peuvent être classées dans les grandes catégories suivantes : (a) le rôle partisan de l'Etat au niveau fédéral et étatique, à travers l'abus de pouvoir par les personnes détenant des fonctions officielles au sein des partis au pouvoir ; (b) le problème des capacités en matière de ressources logistiques, financières et humaines, non seulement pour la commission électorale mais pour le pays en général, en raison du sous-développement du pays ; (c) la topographie du pays, qui engendre des problèmes cauchemardesques d'accès et de distribution en matière de déploiement du matériel électoral et des fonctionnaires chargés des élections, et de transmission des résultats pour les zones montagneuses et fluviales ; et (d) la combinaison d'un cadre juridique et d'une culture civique et politique encourageant l'impunité électorale.

Parmi les principales lacunes, on peut citer notamment :[245]

- Les abus/détournements de pouvoir de la part de titulaires de fonctions politiques publiques.
- L'absence de confiance dans les organes électoraux pour organiser des élections libres et équitables.
- Les obstacles/contraintes financières et logistiques sévères au travail des organes électoraux successifs. Cette situation a généralement entraîné

244 ERC, op.cit., p.99.

245 Pour plus d'information, voir Jibrin Ibrahim, *Nigeria's 2007 Elections: The Fitful Path to Democratic Citizenship, Special Report 182*, Washington, DC, United States Institute for Peace, 2007.

la dépendance sur le terrain des bureaux des organes électoraux (au niveau des autorités administratives étatiques et locales) par rapport aux autorités administratives de l'état, qui saisissent l'occasion offerte par cette dépendance pour déployer et abuser du pouvoir des titulaires de fonctions publiques et compromettre les fonctionnaires chargés des conseils électoraux au niveau des autorités administratives étatiques et locales.

- La faiblesse/le manque de fiabilité du registre des électeurs et l'incapacité à l'établir suffisamment tôt pour permettre le dépôt de plaintes et d'objections, conformément aux réglementations applicables.
- La manipulation des processus de nomination au niveau des partis et par les organes chargés des élections, notamment le refus de recevoir les documents portant nomination des candidats d'opposition ou les frais et cautions exorbitants exigés des candidats pour leur nomination.
- Les carences du personnel des organes électoraux chargés d'organiser les élections, l'incapacité à établir et conserver une liste régulière/permanente de volontaires pour les tâches électorales et la nécessité qui s'en suit de s'appuyer sur le personnel *ad hoc*, mal formé aux tâches électorales et recruté principalement parmi les membres de la fonction publique de l'état et les fonctionnaires des conseils des autorités administratives locales, dont l'allégeance va généralement au parti qui contrôle les autorités administratives de l'état et les conseils administratifs locaux.
- Le manque de loyauté des agents/observateurs chargés des élections au sein des partis envers leurs candidats et leurs partis et leur prompte complicité avec la déclaration de résultats frauduleux, dans les centres de vote et d'assemblage des résultats, tout particulièrement dans les bureaux de vote et les centres d'assemblage des résultats au niveau des circonscriptions électorales et des autorités administratives et locales.
- Le bourrage des urnes, au sein des bureaux de vote ou ailleurs.
- La controverse sur la nature du bulletin de vote, sur sa distribution avant l'élection et sur l'utilisation de bulletins de vote frauduleux.
- Le vote multiple et le vote par des mineurs ou de personnes non inscrites/des substituts.
- La falsification des résultats.
- La pénurie d'urnes électorales et le manque/l'insuffisance d'informations sur leur emplacement/y compris le détournement d'urnes de vote d'un emplacement à un autre.
- L'inadéquation des centres de vote pour garantir le caractère secret du vote.
- La violence électorale au cours des campagnes électorales et le jour des élections.
- L'usage partisan de la Police et des services de sécurité pour harceler les

candidats et encourager les fraudes électorales ou ne pas prendre de mesures préventives, avant et pendant les élections.

- Le manque de confiance du grand public dans le processus électoral, notamment dans sa gestion par les organes électoraux, et un scepticisme/une nonchalance au niveau général, avec le sentiment que rien ne peut être fait pour garantir l'inviolabilité du processus électoral, ce qui incite les gens à prendre part aux fraudes électorales et à en commettre.
- Des processus d'adjudication coûteux et qui traînent en longueur, ce qui encourage l'impunité électorale.
- La manipulation de l'établissement des limites des circonscriptions.
- La manipulation des médias en vue de gains électoraux partisans.
- Le manque de participation effective des femmes au processus électoral, ce qui entraîne une incapacité électorale, c'est-à-dire un défaut d'inscription des femmes pour des motifs culturels et politiques, et leur marginalisation au sein des partis politiques.
- La manipulation des primaires des partis et le manque de démocratie interne au sein des partis politiques.
- L'affaiblissement des autorités administratives locales en tant que troisième niveau du gouvernement par les autorités administratives de l'état, constituant une étape préliminaire pour fausser et compromettre le processus électoral, par les partis au pouvoir au niveau de l'état.

Ce qui suit illustre brièvement la nature et les implications de la gouvernance électorale pour les lacunes les plus graves parmi celles identifiées supra.

Le fichier électoral et l'inscription des électeurs

En général, l'exercice d'inscription des électeurs est réalisé sommairement, ce qui laisse place aux irrégularités, comme l'inscription d'électeurs « mineurs » (qui ne remplissent pas la condition de l'âge minimum), l'inscription multiple, l'inscription par procuration, mais également la violence, les partis politiques essayant d'être plus futés les uns que les autres dans les irrégularités commises. L'insuffisance de matériel pour inscrire les électeurs et les problèmes de distribution engendrent des délais, de même que la privation délibérée de matériel dans certains centres d'inscription, voire même au niveau de certains états, et l'accumulation dudit matériel dans plusieurs autres endroits aux fins d'inscription massive, dans des domiciles privés.

Comment arriver à réaliser une inscription crédible des électeurs et à la dépolitiser, par un processus d'inscription continue, en se servant des infrastructures des différents bureaux des conseils des autorités administratives locales du pays pour l'enregistrement des données démographiques, voilà qui reste une question importante dans la gouvernance électorale du pays. Il y a trois dimensions significatives à cet ensemble particulier de problèmes. Tout d'abord, il y a le problème de la division du registre en

différentes circonscriptions, et ensuite la sous-division en bureaux de vote dans chacune des circonscriptions, une tâche le plus souvent compliquée par des retards au niveau de l'établissement, de la vérification et ensuite de la rédaction et de la distribution du registre dans les délais avant le jour des élections.

Le deuxième problème est le coût de l'inscription des électeurs. Ce point est préoccupant en raison du coût prohibitif en ressources financières et humaines du nouvel exercice d'inscription tous les quatre ans, les élections générales ayant lieu suivant un cycle de quatre ans. C'est un exercice qui nécessite dans l'ensemble un travail administratif astronomique, impliquant un coût budgétaire « vertigineux » pour l'achat des fournitures de papeterie et des bureaux, l'impression du matériau d'inscription, le paiement des honoraires des préposés temporaires (ad hoc) à l'inscription des électeurs qui devaient être déployés dans quelque 380.000 bureaux d'inscription en 1987, réduits à 120.000 en 2007 et, suite à la décision prise depuis 2007 de procéder à l'inscription électronique numérique, l'importation de matériel numérique.

Pour l'inscription des électeurs en 2010, en prévision des élections générales de 2011, le coût de l'exercice est estimé à 75–85 milliards de Nairas (US$ 1 = 148 Nairas), tandis que pour l'exercice 2006/2007, le coût du matériel numérique acheté était d'environ 20 milliards de Nairas. Selon une estimation, le budget de 85 milliards de Nairas environ, pour l'inscription des électeurs en 2010 dans le pays, « se traduit par un coût de 1292,3 Nairas (US$ 8,6) par électeur inscrit, soit le coût le plus élevé par personne pour inscrire un électeur où que ce soit dans le monde. »[246]

Le troisième problème est celui de la sur-inscription et de l'inscription multiple dans certaines zones, étant donné les courants sous-jacents géopolitiques et socio-économiques des élections dans le pays, où, de même que pour l'éternel problème du recensement dans le pays, les chiffres comptent, ayant des implications pour la force de vote dans les élections, dans le cadre du scrutin majoritaire à un tour et où les chiffres, en termes de taille de la population, sont parfois également liés à la fourniture et la jouissance ou le refus des installations et infrastructures réhabilitées de l'état aux communautés.

246 « Nigeria's voter registration is world's most expensive », *Business Day*, Lagos, 2 août 2010.

Tableau 7 : Chiffres sur l'inscription des électeurs au Nigéria pour les années indiquées

Année	Electeurs inscrits
1959	9.043.782[a]
1977	48.633.782[b]
1983	65.304.818[c]
1987	72.000.000[d]
2002	60.823.022[e]
2007	60.000.000[f]

Source: (a) Ngou, dans Ekeh, Cole et Olusanya, op.cit. p.98; (b) Ollawa, op.cit., p.131; (c) Diamond, op.cit., p.70; (d) Awa, op.cit., p.134; (e)Clifford Nduhijo, « Disparity here and there, North maintains lead in population', *Guardian* (Lagos), 15 mai 2003, http://www.guardiannewsngr.com/policy_politics/article02 ; (f) CENI.

Les urnes et les bulletins de vote

Les pratiques frauduleuses liées aux urnes et aux bulletins de vote, afin de donner un avantage partisan déloyal à certains partis et candidats politiques, vont de (a) la subtilisation des urnes soit sur leur trajet vers les bureaux de vote, soit lorsqu'elles reviennent des bureaux de vote, en les bourrant alors en toute illégalité de bulletins de vote illégitimes ; (b) la distribution de bulletins de vote avant le Jour des élections à des fins illégales ; (c) l'arrivée délibérément retardée des urnes et des bulletins de votre dans les bureaux de vote le Jour des élections ; (d) le manque délibéré de bulletins de vote et d'urnes dans les bureaux de vote dans certaines communautés le Jour des élections ; et (e) les urnes incendiées ou brûlées à l'acide à l'issue du vote, avant le décompte des bulletins qu'elles contiennent.

La conception des bulletins eux-mêmes peut s'avérer problématique, vu le nombre parfois important de candidats aux élections. En 1990, l'idée d'un scrutin public a été adoptée, à l'issue d'une série de débats intenses aussi bien au sein de la commission qu'en dehors, sous la forme d'un scrutin ouvert ou système de queue, dans lequel les électeurs, une fois accrédités, devaient faire la queue sous la photo ou l'agent du candidat de leur choix et être comptés. Son adoption a été justifiée par le fait qu'elle éliminerait les fraudes électorales comme le vol, le bourrage et la destruction des urnes, et l'inflation des votes liée au système du vote à bulletin secret, outre le fait que cette méthode est rentable car elle supprime le besoin d'imprimer des bulletins de vote et de fabriquer des urnes.

Il s'est avéré que le scrutin public n'était pas la panacée attendue pour faire obstacle à la fraude électorale. Les électeurs qui attendaient la procédure de vérification ou qui attendaient dans la queue pour voter se voyaient offrir des incitations financières, avec parfois des billets de banque glissés dans les pains qui leur étaient distribués ! Les décomptes pouvaient être erronés, et le furent dans plusieurs cas qui ont été rapportés ou ont fait l'objet de litiges, avec une rapidité stupéfiante dans plusieurs bureaux de

vote par des agents préposés aux élections affectés au comptage des électeurs dans les queues ; et lorsque les résultats ont été proclamés, les chiffres figurant sur les feuilles de résultats pouvaient être, et étaient parfois, trafiqués et modifiés au cours de leur transfert des bureaux de vote vers les centres de collecte, afin de favoriser les candidats qui avaient perdu au cours du comptage dans les bureaux de vote. Dans ces conditions, il n'y aurait pas de bulletins de vote valables utilisables si les résultats enregistrés et déclarés sur les feuilles de résultats étaient contestés au niveau des centres de collecte et des tribunaux. Le scrutin public a également été montré du doigt pour le faible taux de participation de 15% à l'échelle nationale lors des premières élections impliquant des partis politiques réalisées par la NEC en décembre 1990.

En septembre 1992, le scrutin public a été remplacé par ce qui a été décrit comme un scrutin public modifié, en fait un retour au vote à bulletin secret, où la vérification des électeurs était faite avant le démarrage du vote ; au moment du vote, chaque électeur autorisé attend son tour pour aller dans un box à l'abri des regards, indique son choix sur le bulletin de vote et sort ensuite du box pour placer le bulletin de vote dans l'urne, devant les préposés aux élections et les personnes présentes. C'est cette même procédure qui était adoptée par le Code électoral de 2010 pour les élections de 2011. La séparation inhabituelle des procédures de vérification/autorisation des électeurs et de vote, le nombre des électeurs autorisés étant annoncé avant le début du vote, avait pour objectif de réduire les mystérieuses augmentations du nombre d'électeurs au moment du comptage des voix.

Quant à l'incompétence administrative, il ne peut y en avoir plus triste illustration que l'omission par la CENI de s'assurer de l'inscription de numéros de série sur les bulletins de vote utilisés lors des élections présidentielles 2007. Nonobstant la situation difficile créée par la décision de la Cour suprême d'inclure le nom du vice-président Atiku sur les bulletins de vote en tant que candidat de l'AC, la CENI avait l'ultime responsabilité d'approuver le bulletin de vote avant son impression.

Vote et processus de comptage des voix

Le vote et le processus de comptage des voix le jour du vote fait l'objet de violations, par divers moyens visant à détourner et voler le mandat exprimé par l'électorat. Ces violations sont rendues possibles en raison de lacunes dans l'administration et la conduite des élections, ou de la connivence délibérée et la conduite criminelle de préposés aux élections, de membres de la police et du personnel de sécurité déployés au niveau des bureaux de vote lors des élections, d'électeurs et de leurs complices ou instigateurs. Ces défaillances sont notamment (i) l'ouverture tardive des bureaux de vote ; (ii) l'insuffisance ou le manque de matériel de vote de base – bulletins de vote, encre indélébile, tampons encreurs ; (iii) nombre insuffisant ou absence des préposés aux élections ; et (iv) registre des électeurs erroné ou incomplet – ce qui engendre généralement des tensions et entraîne des débordements de la part des électeurs.

La fraude la plus courante est le vote multiple par le même électeur, soit dans un

bureau de vote, soit dans un certain nombre de bureaux de vote. Il n'est pas rare d'être témoin d'électeurs qui se vantent ouvertement d'avoir voté plusieurs fois, sans être découverts ou appréhendés. D'autres fraudes de ce type sont notamment (a) le vote par des mineurs ou des électeurs ne remplissant pas les conditions, notamment des hordes de personnes qui n'ont pas la nationalité nigériane, venant des pays voisins ; (b) la modification et/ou le gonflement des chiffres des électeurs en faveur de certains candidats ; (c) l'annonce de faux résultats ; (d) le refus délibéré des préposés aux élections de déclarer les résultats immédiatement ; (e) l'exclusion par des agents de certains candidats, des bureaux de vote et des centres de collecte ; (f) les changements de dernière minute de l'emplacement des bureaux de vote et des centres de collecte, au détriment de certains candidats ; (g) la corruption ou l'incitation financière illégale des agents officiels intervenant dans le cadre des élections, y compris de la police et des responsables de la sécurité affectés à la surveillance des bureaux de vote.

Abus de pouvoir par les tenants de fonctions officielles

Les gouvernements et les partis au pouvoir au Nigéria ont, depuis l'époque coloniale, pratiqué l'abus de pouvoir pour donner un avantage déloyal à certains candidats ayant leur faveur et aux candidats des partis au pouvoir. Cette pratique a pris plusieurs formes dans l'histoire de la gouvernance électorale du pays.

Une variante de la manipulation de la législation et des réglementations en matière d'élection, en vue de la mise en place d'un terrain de jeu déloyal, est la stipulation du paiement à l'avance de frais prohibitifs, le plus souvent non remboursables, comme condition imposée aux personnes qui souhaitent se porter candidats. L'imposition de frais excessivement élevés pour obtenir ne serait-ce que des formulaires de nomination, pour les membres du parti qui souhaitent se présenter aux primaires des partis, est devenue monnaie courante.

De même, les tenants de fonctions officielles recourent habituellement à l'utilisation abusive des ressources publiques, notamment des finances de l'Etat, ainsi que des autorités traditionnelles, des agents de la Fonction publique, de la police et des services de sécurité et, dans une moindre mesure, des tribunaux, avec la frustration, le harcèlement et l'intimidation des opposants politiques dans la période précédant et suivant le jour des élections. Ces abus de pouvoir par les tenants de fonctions officielles ont atteint leur apogée au cours des élections de 2003 et 2007, rappelant non seulement de tristes souvenirs des conséquences catastrophiques pour le pays du déploiement partisan grossier et éhonté de ce type de pouvoir entre 1962 et 1966, mais prenant également la forme plus nouvelle de la coalition contre nature du pouvoir de l'état et de l'influence financière des entreprises au Nigéria pour donner un avantage électoral déloyal aux partis au pouvoir et à leurs candidats, tout particulièrement pour les élections à la présidence et aux postes de gouverneur.

Problèmes de personnel

La majeure partie des lacunes dues à l'incompétence administrative des organes électoraux peut être imputée à leur incapacité en termes de ressources humaines et à leur recours conséquent à du personnel ad hoc, sur la loyauté duquel ils ne peuvent pas compter et sur lequel quasiment aucune sanction disciplinaire ne peut être exercée. Ainsi, le personnel de la CENI s'élevait à environ 12.000 personnes en 2009, dont seules 9 à 10.000 pouvaient être déployées pour les élections et l'inscription des électeurs, deux processus qui nécessitent en général entre 36.000 et 48.000 personnes.

Le recrutement de personnel ad hoc est un vaste problème récurrent auquel sont confrontés les organes électoraux du pays. L'organisation de la formation et le paiement adéquat du personnel ad hoc sont tout aussi problématiques, si on veut éviter que ce personnel ne soit « à vendre » au plus offrant, une situation susceptible de les amener à compromettre le processus électoral en modifiant ou falsifiant les résultats des élections, en vendant des cartes d'électeurs ou des bulletins de vote ou en étoffant le registre des électeurs.

Raisons de la crise de la gouvernance électorale au Nigéria

Comment peut-on expliquer la persistance des problèmes identifiés dans l'administration et la gestion des élections dans le pays ?

Premièrement, l'Etat du Nigéria est le lieu d'une concurrence électorale impitoyable à somme nulle en matière d'acquisition du pouvoir ; et avec l'acquisition du pouvoir politique viennent l'accès et le contrôle de l'immense pouvoir économique patrimonial qu'il confère. Cela explique en partie pourquoi la vie politique électorale nigériane a pris par le passé, et de plus en plus au fil des ans, des allures de guerre, ce qui a été encore accentué par la tendance inhérente au scrutin majoritaire à un tour, en vigueur dans le pays depuis l'indépendance, de voir le gagnant remporter toute la mise. C'est également la raison pour laquelle aucun effort n'a été épargné par le passé par les partisans des différents partis pour corrompre le processus électoral, avec une désinvolture amorale, en sachant très bien qu'ils pouvaient s'en sortir en toute impunité. Cela a fait de la vie politique une immense entreprise commerciale, où les règles de la concurrence, conçues pour condenser l'indétermination préalable aux élections, sont ouvertement et grossièrement violées par l'impunité et où les régulateurs deviennent des collaborateurs actifs ou inactifs du vol qualifié du mandat électoral du peuple.

Deuxièmement, la violation progressive d'un repère institutionnel essentiel dans la vie politique démocratique libérale, à savoir la séparation normative, ou plutôt le détachement de l'administration et de la vie politique, par la classe politique du pays. Cela a eu pour effet de contribuer largement à la sape et l'érosion du professionnalisme au sein des institutions publiques du pays, et leur affaiblissement conséquent. En ce qui concerne la gouvernance électorale, l'abus et le détournement de pouvoir par les tenants de fonctions officielles pour donner un avantage politique partisan déloyal, attestent clairement de cette conjoncture de la vie politique et de l'administration, ce qui a gravement contribué à la violation du processus électoral. Les organes de régulation, comme les OGE, la

commission nationale de la téléradio-diffusion, la commission de lutte contre la corruption et la police nationale, ferment les yeux sur les violations ou agissant contre ces violations de manière sélective en prononçant des sanctions de manière partisane.

Troisièmement, compte tenu de la nature de l'Etat nigérian comme lieu de l'accumulation primitive et de la violation de la séparation de l'autorité administrative du gouvernement et de la vie politique, il s'est développé une culture politique et un processus judiciaire dont le fonctionnement tend à encourager, voire récompenser l'impunité.

Que faire alors pour remédier à la crise de la gouvernance électorale du pays ? En dépit de la déclaration d'engagement édifiante envers la réforme électorale faite par la classe politique du pays, plus particulièrement par la faction au pouvoir, le problème essentiel de la réforme électorale est d'arriver à faire face au conflit d'intérêt qui se pose aux tenants de fonctions politiques officielles dans le pays, face à la nécessité d'une réforme électorale. Les subterfuges et prévarications auxquelles la réforme électorale et la réforme constitutionnelle ont donné lieu sont la manifestation de ce conflit d'intérêt. Pourtant, ce qui doit être fait devrait être considéré comme un impératif politique et stratégique.

G. Débat sur la gouvernance électorale au Nigéria après 1999

L'indignation générale devant l'organisation des élections générales de 1999 au niveau de la fédération et des états a connu un regain avec le rythme effréné et l'urgence immédiate de la question de la réforme électorale en tant que dimension de la réforme constitutionnelle et politique du pays. Le débat s'est entrecroisé avec les élections encore plus litigieuses et controversées de 2003 et 2007. Dans son discours inaugural du 29 mai 2007, le président Umaru Yar'Adua a promis de « mettre en place un panel chargé d'examiner le processus électoral dans son ensemble, afin de veiller à ce que nous élevions la qualité et le niveau de nos élections générales et que nous renforcions ainsi notre démocratie. »

Mise en place de la Commission chargée de la réforme électorale (ERC)

En août 2007, le gouvernement fédéral a donc mis sur pied une Commission chargée de la réforme électorale (*Electoral Reform Commission* – ERC), présidée par l'ancien président de la Cour suprême de la Fédération, le juge Muhammadu Lawal Uwais, afin d'examiner divers aspects de la gouvernance électorale dans le pays et de faire des recommandations en vue de leur amélioration. Les termes de référence incluaient l'étude de l'histoire des élections au Nigéria, l'examen du cadre juridique et institutionnel actuel, notamment du système électoral, et la proposition de recommandations pour garantir l'indépendance de la Commission électorale, l'intégrité du processus et l'absence de violence électorale ou toute autre question jugée pertinente.[247]

Le travail de l'ERC a donné lieu à un débat animé sur la réforme électorale à travers

247 ERC, op.cit., paragraphs 1.41(a–g).

tout le pays, qui s'est traduit par une large participation aux auditions publiques organisées par zones et par la soumission de 1466 memoranda à l'ERC. Sans surprise, son rapport et ses recommandations ont été largement approuvés car ils reflétaient le point de vue de l'ensemble des Nigérians sur les causes premières de la crise de gouvernance électorale du Nigéria et les solutions à y apporter.

Conclusions de l'ERC

Dans son rapport publié en 2008, l'ERC est arrivée aux conclusions suivantes, sur la base de l'analyse des données rassemblées dans le cadre de sa mission.[248]

- Dégénérescence des résultats électoraux : « L'histoire des élections au Nigéria, depuis 85 ans, montre une dégénérescence des résultats », les élections de 2007 étant « les pires depuis les premières élections organisées en 1922 ».
- Le rôle des politiciens et leur perception du pouvoir : les élections organisées sous un régime militaire ont été généralement plus crédibles que celles réalisées sous un régime civil. Ceci est dû aux « efforts déployés par les hommes politiques pour rester au pouvoir à tout prix », qui deviennent « plus désespérés et audacieux dans la prise et la conservation du pouvoir, plus téméraires et cupides dans leur utilisation et leurs abus de pouvoirs et plus intolérants envers l'opposition ».
- Attentes des Nigérians: Les attentes élevées des Nigérians dans leur engagement « dans la vie politique et la démocratie… ont été le plus souvent anéanties, les politiciens et les tenants de fonctions politiques officielles ayant moins confiance que l'électorat en des élections correctement organisées comme fondement de la gouvernance démocratique ».
- Rôle des organes chargés de la gestion des élections (OGE) et des autres agences : les dispositions constitutionnelles et juridiques relatives à l'organisation des élections et les liens étroits entre les organes chargés de la gestion des élections et les agences de sécurité « sont, au fil des années, devenus les points sur lesquels les élections ont été compromises » dans le pays. En outre « les OGE ont été accablés d'un trop lourd fardeau de responsabilités, ce qui a affecté leur performance ».
- Conflits sur les résultats des élections : « Depuis la première réclamation portant sur les élections en 1950 à ce jour, le pouvoir judiciaire a toujours constitué le dernier recours, lorsque les règlements extrajudiciaires n'ont pas pu résoudre les problèmes post électoraux. Si les tribunaux se sont honorablement acquittés de cette importante responsabilité, il faudrait faire attention de ne pas attirer trop souvent le pouvoir judiciaire dans l'arène politique, car cela peut affecter sa crédibilité ».
- Education civique, morale et politique : Il y a « une nécessité impérieuse à investir massivement dans l'institutionnalisation de l'éducation civique, morale et

248 Résumé/extrait de l'ERC, op.cit., pp.18–23.

politique des Nigérians à grande échelle, des politiciens aussi bien que des électeurs ».

- Pauvreté et corruption : « … les efforts de lutte contre la pauvreté et la corruption doivent être intensifiés », car ces deux facteurs concourent à « affaiblir et menacer les fondations des institutions démocratiques ».
- Bien-être des Nigérians : Il faut renforcer l'économie nigériane et doter les Nigérians de compétences, afin « qu'ils puissent être davantage en mesure de défendre la démocratie, notamment lorsqu'elle est menacée par des politiciens malavisés ».
- Inclusion : Il faut un système électoral qui garantisse que … l'ensemble des principales parties prenantes, notamment celles qui se comportent honorablement, les femmes et autres groupes d'intérêt, ne sont pas laissés de côté au sein des gouvernements émergents ».
- Mandats et fonctions : Ce sont des « grands facteurs de corruption des processus électoraux et de violence, qui entachent toujours les élections. »
- Interventions militaires : « les militaires … sont toujours intervenus lorsque les institutions de gouvernance démocratique s'étaient effondrées ou quand le pays était confronté à une éventuelle désintégration. » Des efforts devraient donc être faits pour rendre l'intervention des militaires « inutile » et « sans attrait », en endiguant « la montée de l'impunité croissante avec laquelle les politiciens ont violé les lois en vigueur ».
- La société civile : Ayant joué « un rôle important dans le dynamisme de l'espace politique … les organisations de la société civile devraient être habilitées légalement à remplir efficacement leurs fonctions de sentinelles et de protecteurs de la démocratie ».
- Système multipartite : « Les points de vue exprimés par les Nigérians lors des audiences publiques étaient favorables, à une écrasante majorité, à la réduction du nombre des partis politiques à 2 à 7 » au lieu de « la cinquantaine de partis existants ».

Recommandations de l'ERC

Sur la base de ces conclusions, l'ERC a fait un certain nombre de grandes recommandations :[249]

- Membres et structure de la CENI : « La nomination du président, du vice-président et des membres du conseil d'administration de la CENI sera faite par le biais du Conseil national de la magistrature, afin de (i) publier les postes, en précisant les qualifications requises ; (ii) recevoir les demandes/nominations du grand public/ de certains groupes de la société civile ; (iii) faire une présélection de trois personnes pour chaque poste ; (iv) envoyer les nominations au Conseil national d'Etat pour en sélectionner une dans chaque catégorie et les envoyer au Sénat pour confirmation. »

249 Résumé/extrait, Idem, pp.24–75.

- Durée du mandat des membres de la CENI : elle est fixée à cinq ans et le mandat est renouvelable pour cinq autres années.
- Sécurité d'emploi et révocation du président et des membres de la CENI : « Le président et les membres de la CENI ne peuvent être révoqués que par le Sénat, sur recommandation du Conseil national de la magistrature, aux deux-tiers de la majorité du Sénat, avec au moins 10 membres des partis minoritaires au Sénat inclus dans ces deux-tiers.
- Financement de la CENI : Le financement de la CENI, y compris les dépenses liées aux élections et les dépenses courantes liées à ses activités, ainsi que les salaires et indemnités du président et des commissaires, devraient être à la charge du Fonds consolidé des revenus de la Fédération *(NDLE : c'est-à-dire relever du budget général de la Fédération*).
- Dégraissage de la CENI : La Constitution de 1999 devrait être amendée afin que certaines des fonctions actuellement réalisées par la CENI soient confiées aux institutions suivantes, qui doivent être établies dans ce but : (i) une Commission d'enregistrement et de réglementation des partis politiques ; (ii) une Commission chargée des délits en matière d'élections ; (iii) une Commission chargée de la délimitation des circonscriptions ; et (iv) un Centre d'études de la démocratie, « chargé d'entreprendre l'éducation civique et politique des parlementaires, des mandataires publics, des agences de sécurité, des partis politiques et du public large ».
- Composition et fonctions des Commissions électorales indépendantes des Etats (*State Independent Electoral Commission* – SIEC) : « Les SIEC existantes doivent être réorganisées et intégrées dans la structure de la CENI pour renforcer son efficacité et son autonomie ».
- Inscription et registre des électeurs : Il devrait y avoir une inscription continue des électeurs, entièrement informatisée et basée sur des données biométriques afin de détecter et de supprimer les inscriptions multiples.
- Urnes et bulletins de vote : la CENI doit veiller à ce que les bulletins de vote aient des caractéristiques qui les rendent infaillibles en matière de sécurité, avec un système de suivi transparent ; tandis que la sécurité des urnes devrait être améliorée avec des sceaux et des serrures et « du matériel dans les urnes… sous la protection et la surveillance des agences de sécurité et des fonctionnaires électoraux… afin d'empêcher les leaders politiques locaux de faire obstruction à leur distribution ».
- Isoloirs/Bureaux de vote : la CENI devrait donner aux partis politiques et aux observateurs une liste exacte des bureaux de vote, notamment des emplacements et du nombre d'électeurs inscrits avant les élections ; tandis que la CENI devrait également identifier des bureaux de vote satellite, pour que les électeurs soient correctement dirigés vers leurs lieux de vote, et veiller à ce que

chaque bureau de vote n'ait pas plus de 500 électeurs inscrits, pour éviter la congestion et les retards dans le vote et le décompte des voix.

- Processus du vote : L'utilisation de machines électroniques de vote est recommandée pour les futures élections, mais cela devrait être fait progressivement et à l'issue d'une période de test et d'expérimentation.
- Compilation des voix et déclaration des résultats : La CENI devrait élaborer des plans d'urgence pour la fourniture alternative de courant aux centres de compilation des résultats le cas échéant ; « donner rapidement et publiquement les résultats détaillés, tous les résultats étant annoncés dans les bureaux de vote par le responsable, dûment signés, et des copies données aux agents des partis politiques ayant des candidats qui ont participé à l'élection, la Police et le Service de la sûreté de l'Etat.
- Candidatures indépendantes : les candidats indépendants devraient être autorisés à se présenter aux élections, dans certaines conditions.
- La démocratie interne au sein des partis politiques : Le système des partis devrait être réformé « en insistant davantage sur la démocratie au sein des parties », de telle sorte que « les partis politiques élaborent des procédures internes de nomination qui soient ouvertes, transparentes, inclusives et démocratiques. » En outre, « les partis politiques devraient être plus attentifs à la nomination de femmes et de jeunes comme candidats... et veiller à ce que les femmes aient un accès égal aux possibilités pour devenir membres de la direction des organisations des partis ».
- Compétence des tribunaux sur les questions concernant les partis : « la disqualification de candidats présentés lors d'une élection devrait se faire en se basant sur les dispositions de la Constitution de 1999 et de la législation électorale au niveau des tribunaux ».
- Système électoral : « Le Nigéria devrait conserver le scrutin majoritaire à un tour mais également injecter une certaine dose de représentation proportionnelle à base des listes fermées de partis », avec un amendement du Code électoral de 2006 visant à s'assurer que 30% des listes des partis dans le cadre du scrutin proposé de représentation proportionnelle soient réservés aux femmes et 2,5% aux personnes souffrant de handicap, sans porter atteinte à leur droit de se présenter également dans le cadre du scrutin majoritaire à un tour.
- Adjudication/Gestion des litiges électoraux : des règles et des procédures de renforcement de la gestion rapide des réclamations en matière d'élections doivent être introduites, la loi déplaçant le fardeau de la preuve des plaignants à la CENI « pour montrer que les élections controversées ont été effectivement libres et équitables ... et des règles de preuve ... formulées afin d'arriver à une justice de fond, plutôt qu'une simple observation de questions de forme. » En outre, « aucun détenteur de fonctions officielles ne devrait être installé dans ses fonctions avant la conclusion d'une affaire contre lui. La CENI ne devrait

pas avoir le droit de faire appel. » Pour ce faire, « il faudrait fixer un délai pour le traitement des réclamations et des appels en matière d'élection émanant de la décision des tribunaux en amendant la Constitution de 1999 » – « les tribunaux ne devraient pas prendre plus de quatre mois pour rendre leur jugement, et deux mois supplémentaires pour les appels, soit un total de six mois. »

- Approche du « jeu à somme nulle/le gagnant emporte tout » dans la vie politique électorale : « Les partis politiques qui obtiennent au minimum 2,5% des sièges à l'Assemblée nationale pendant les élections générales devraient être envisagés pour des nominations au gouvernement. »
- Participation de la société civile au processus électoral : La législation électorale doit garantir la participation de la société civile aux étapes appropriées du processus électoral, notamment en contribuant à l'éducation et l'information des électeurs sur les mécanismes et l'importance de l'inscription des électeurs et la signification des élections pour la consolidation de la jeune démocratie nigériane.
- Rôle et enjeu de la gouvernance électorale : Nécessité pour l'ensemble des parties prenantes de voir les élections seulement comme une partie d'un processus et non comme un point final dans le déroulement de la vie politique.
- Rôle des agences de sécurité : « Les forces de Police devraient organiser des sessions de formation, des conférences et des ateliers pour son personnel avant les élections » ; « inclure dans son programme de formation un cours sur le rôle de la police pendant les élections » ; et « les agences chargées de l'application de la loi devraient être correctement orientées pour apprécier le besoin de neutralité pendant les élections .»

Le Livre blanc du gouvernement (contenant sa réponse) sur le Rapport de l'ERC a rejeté les recommandations sur (a) la réorganisation et le repositionnement de la CENI afin de garantir son indépendance et son professionnalisme (b) la réorganisation et l'intégration des SIEC dans la structure de la CENI, (c) la représentation proportionnelle et (d) la garantie que toutes les affaires relatives aux élections sont résolues par les tribunaux dans un délai de six mois et avant la prise de fonction des personnes nouvellement élues.[250] Mais le Livre blanc a accepté la recommandation sur la dégraissage de la CENI et la création d'une Commission d'enregistrement et de réglementation des partis politiques, d'une Commission chargée des délits électoraux et d'une Commission chargée de la délimitation des circonscriptions pour assumer, le cas échéant, les fonctions dont la CENI se trouverait ainsi « déchargée ». Le Code électoral de 2010 sert de cadre juridique aux élections prévues pour 2011, et des amendements constitutionnels ont été adoptés en janvier 2011 suite aux changements apportés par ce code.

250 Nkanu Egbe, « INEC Chairman from where? », *The Guardian*, Lagos, 16 mars 2009.

Le code électoral de 2010

Aussi bien le code électoral de 2010, adopté en vue des élections fédérales et étatiques de 2011, que les amendements constitutionnels qu'il a rendus nécessaires ont mis en œuvre certaines de ces recommandations mais en ont ignoré d'autres.

Sur le financement de la CENI, la constitution de 1999 a été amendée en vue de aire dépendre les salaires de son personnel et ses dépenses courantes directement du fond consolidé de revenu de la Fédération (*Consolidated Revenue Fund of the Federation*), réduisant ainsi sa dépendance de l'exécutif.[251] Sur la gestion du contentieux électoral, les délais étaient écourtés et le quorum pour les tribunaux électoraux réduit dans le but d'accélérer la procédure de jugement des affaires.[252]

Les révisions constitutionnelles ont également renforcé l'indépendance de la commission électorale vis-à-vis du gouvernement aussi bien que des partis politiques, en prévoyant que les membres de la CENI ne devraient pas être membres des partis politiques et que le pouvoir de la CENI de créer son propre règlement de procédure ne devrait être soumis ni au contrôle ni à l'approbation du président de la République.

Les révisions constitutionnelles ont également renforcé l'indépendance de la commission électorale vis-à-vis du gouvernement aussi bien que des partis politiques, en prévoyant que les membres de la CENI ne devraient pas être membres des partis politiques[253] et que le pouvoir de la CENI de créer son propre règlement de procédure ne devrait être soumis ni au contrôle ni à l'approbation du président de la République.[254]

En ce qui concerne les partis politiques, la constitution a été amendée pour permettre à l'Assemblée nationale de donner à la CENI un pouvoir plus important de supervision de la démocratie interne des partis politiques, ce qui a été traduit dans une première mouture du code électoral de 2010 qui prévoyait que « tout candidat d'un parti politique qui viole les dispositions de cette loi à l'occasion de la tenue de ses élections internes sera exclu des élections pour le poste en cause ».[255] En décembre 2010 cependant, le pouvoir de supervision de la CENI sur les partis politiques a été considérablement affaibli par un amendement au code électoral qui a élagué cette disposition et l'a remplacée par une disposition interdisant à la Commission de rejeter ou disqualifier

251 Sous-section (8) ajoutée à la Section 84 de la Constitution de 1999 par la Loi d'amendement constitutionnel no. 5 de 2010, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (First Alteration) Act No. 5 of 2010*, op.cit.

252 Nouvelle sous-section (1) de la Section 285 de la Constitution de 1999 ; nouvelles Sections 233, 239, 246 et 285, et Sixième Annexe de la Constitution de 1999 ajoutées par la Loi constitutionnelle, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Second Alteration) Act, 2010.*

253 Loi constitutionnelle, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (First Alteration) Act, 2010,* modifiant la Section 156 de la Constitution de 1999: 'il ne peut être exigé d'aucun membre de ces organes [plusieurs organes du gouvernement fédéral] d'appartenir à un parti politique, et, en ce qui concerne la Commission Electorale Nationale Indépendante, aucun membre ne doit appartenir à un parti politique'. Auparavant, la Constitution prévoyait que nul ne pouvait être member de ces organs, dont la CENI, à moins de remplir les critères d'éligibilité à l'Assemblée nationale, ce qui impliquait d'être membre d'un parti politique étant donné qu'il est interdit de siéger comme indépendant à l'Assemblée nationale.

254 Idem, modifiant la Section 169 de la Constitution de 1999.

255 Section 87(9) du code électoral de 2010 avant la modification.

« pour quelque raison que ce soit » les candidats présentés par les partis politiques.[256] C'est donc dorénavant devant les tribunaux que tout conflit relatif aux élections primaires devra être dirigé. D'autres dispositions sur le pouvoir de supervision de la CENI ont été maintenues, et le code électoral a en plus prévues des dispositions sur la fusion des partis.[257]

Parmi les recommandations qui n'ont pas été retenues se trouvent celles relatives à la nomination du président de la CENI, celle permettant des candidatures indépendantes, et celle tendant au dégraissage de la CENI par la mise en place d'organes complémentaires de gestion des élections, en dépit du fait que cette dernière recommandation avait été acceptée par le gouvernement.[258]

H. Recommandations

Les options politiques en matière de réforme électorale sont présentées ci-dessous, basées sur des recherches documentaires et les conclusions des groupes de discussions sur la gouvernance électorale au Nigéria qui ont eu lieu à Abuja et Lagos dans le cadre de la présente étude et sur les recommandations de l'ERC.

Système électoral

- Il faut adopter une certaine forme de représentation proportionnelle modifiée, au lieu du scrutin majoritaire simple à un tour actuel. La modification désamorcera l'approche du « jeu à somme nulle / le gagnant emporte tout » dans la vie politique, contribuera à atténuer la tension post électorale et rendra son processus de gouvernance électorale plus compétitif en reflétant davantage les relations entre la proportion de voix remportées au cours d'une élection par un parti politique et sa représentation législative.
- La recommandation de l'ERC selon laquelle 30% des listes des partis devraient être réservés aux femmes et 2,5% aux personnes souffrant de handicap « sans porter atteinte à leur droit de se présenter également dans le cadre du scrutin majoritaire à un tour » mérite d'être prise en compte.

Administration électorale : nomination, mandat, révocation

- Il faudrait impérativement entreprendre une restructuration et un renforcement de la gestion des élections dans le pays et, comme le recommande l'ERC, la rendre administrativement, opérationnellement et financièrement indépendante des autorités administratives de la fédération et des états, au vu du passé électoral du Nigéria marqué par des élections entachées de graves irrégularités, imputables de manière significative à l'impunité et l'abus de

256 Section 31(1) du code électoral de 2010 tel que modifié.
257 Section 84 du code électoral de 2010.
258 Sur les reformes en général, voir International Crisis Group, *Nigeria's Elections: Reversing the Degeneration?*, *Africa Briefing* no. 79, 24 février 2011.

pouvoir des tenants de fonctions officielles par le pouvoir exécutif au niveau des autorités administratives locales, étatiques et fédérales.

- Cela nécessitera, comme recommandé par l'ERC, que « les Commission électorales indépendantes des Etats soient réorganisées et intégrées dans la structure de la CENI pour accroître leur efficacité et leur autonomie ». Cette disposition faisait partie de la Constitution de 1989 partiellement mise en œuvre.
- Le modèle d'organe de gestion des élections recommandé par l'ERC est une variante de la commission indépendante, au sein de laquelle différents organes, chacun indépendant du pouvoir exécutif, sont chargés des fonctions de direction et de gestion des élections. Il faut séparer et isoler la gouvernance électorale des branches exécutive et législative et la doter d'un noyau de personnel professionnel permanent qui est nommé et rend des comptes auxdits organes de gouvernance électorale, et pas au pouvoir exécutif ou à une autre branche du gouvernement. Ces organes fonctionneraient généralement par paires, l'un étant chargé de la gestion des élections et l'autre servant d'organe de réglementation et de supervision. Dans la réalité, l'ERC a recommandé la déconcentration de la CENI en répartissant ses fonctions entre trois institutions : (a) la Commission électorale nationale indépendante (b) la Commission d'enregistrement et de réglementation des partis politiques et (c) Commission chargée de la délimitation des circonscriptions.
- Le mode de désignation des membres de la CENI et des trois commissions issues de la « déconcentration », leur mandat et le financement des activités et opérations de leurs commission devraient être tenus à l'écart de la vie politique partisane et rendus vraiment indépendants des tenants de fonctions officielles politiques. Cela nécessiterait une certaine innovation institutionnelle ingénieuse, pour procéder à leur nomination et à la supervision de leur fonctionnement et des opérations des commissions, par un groupe restreint composé essentiellement d'éminentes personnalités non partisanes issues de diverses sphères de la vie publique, à qui les commissions devront rendre compte. Dans ce domaine, les recommandations de l'ERC échouent à protéger l'indépendance de la CENI et des trois autres commissions proposées, à travers le rôle attribué au Conseil d'Etat, composé surtout de membres exécutifs de la fonction publique, au niveau de la fédération et des états, et de l'Assemblée nationale, dont les membres sont également des tenants de fonctions officielles politiques, les commissions ayant des pouvoirs de surveillance et de supervision sur les activités politiques de leurs partis.
- Afin de protéger l'indépendance de la CENI, les dispositions de la Section 158(1) de la Constitution de 1999 stipulant que « Dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de nomination, ou du contrôle disciplinaire sur les personnes, la ... Commission électorale nationale indépendante ne sera pas sous la direction ni sous le contrôle d'une autre autorité ou personne quelle qu'elle soit »,

devraient être remplacées par la Section de la Constitution de 1960 qui stipule que « dans l'exercice de ses fonctions en vertu de cette constitution, la Commission ne sera pas sous la direction ni sous le contrôle d'une autre autorité ou personne quelle qu'elle soit ».

- La révocation du président et des membres avant expiration de leur mandat devrait être faite par le Sénat, sur recommandation du Conseil national de la magistrature et sur décision prise aux deux-tiers des membres du Sénat, avec au moins 10 membres des partis minoritaires membres du Sénat, comme recommandé par l'ERC. Toutefois, afin d'éviter le départ en masse de membres dont le mandat expire quasiment la même année et pour assurer la continuité, la présomption du renouvellement du mandat devrait être favorable aux membres qui souhaitent briguer un second mandat. Cela éviterait le genre de situation dans laquelle s'est trouvée la commission, sous la direction du Dr Abel Guobadia, en 2003, lorsque l'utilisation du pouvoir présidentiel de non renouvellement a abouti au départ simultané de tous les commissaires sauf 2, à l'expiration de leur mandat mi août 2003.
- Comme l'a recommandé l'ERC, « le financement de la CENI devrait être imputé prioritairement au Fonds consolidé des revenus de la Fédération ». Au-delà de la recommandation de l'ERC en la matière, les dispositions financières et les procédures d'appel d'offres de la CENI, si elles doivent être soumises à leur propre processus et audit extérieur en bonne et due forme, ne doivent pas être alourdis par les procédures et les avals applicables aux appels d'offres de la fonction publique.
- La gestion des élections devrait être décentralisée et localisée, dans le cadre de la routine de la vie politique au niveau des états et localement, l'organe électoral national réformé donnant les grandes lignes directives de la mise en œuvre pour les filiales ou les antennes des autorités administratives étatiques et locales. Ainsi, des unités non partisanes chargées des élections au niveau étatique et local, composées d'éminentes personnalités au niveau étatique et local, et s'inspirant de l'idée d'une Surveillance par les gens du quartier pour éloigner les rodeurs, peuvent être mis sur pied pour contrôler le processus électoral dans leurs communautés.

Gestion des élections: inscription des électeurs, vote et processus du vote

- L'inscription des électeurs devrait être routinière et s'effectuer sous forme de processus continu, dans le cadre de l'enregistrement national informatisé de statistiques démographiques, afin d'éviter la bousculade à chaque cycle électoral, tous les quatre ans, pour procéder à l'inscription de nouveaux électeurs.
- Le registre des électeurs devrait être régulièrement mis à jour et mis à la disposition des partis politiques et du grand public. Il faudrait prévoir une marge de temps assez large et dans le respect du temps imparti, avant le Jour des

élections, pour le dépôt des plaintes et objections et pour leur examen et leur détermination. La CENI devrait également entreprendre son propre échantillonnage aléatoire de noms par strates à partir du registre des électeurs dans le pays.

- Le vote devrait commencer rapidement au moment prévu pour son démarrage et finir dans l'heure suivant l'heure de clôture prévue. Cela signifie que la logistique qu'implique le déplacement du matériel et des personnes dans et depuis les centres de vote doit être soigneusement prévue et répétée, et que le matériel électoral/pour le vote doit être en place dans les centres de vote bien avant le début de l'accréditation.
- Chaque bureau de vote ne devrait pas accueillir plus de 500 électeurs inscrits et à l'issue du vote, les voix doivent être comptées et les résultats proclamés dans les centres de vote.
- Les centres de vote doivent être connus avant le jour des élections, en essayant de prendre des lieux fixes pour qu'ils soient permanents et que leur identification soit plus facile.

Administration électorale et collaboration inter-agences

- Une approche inter-agences doit être adoptée pour le processus électoral, au sein des diverses agences régulatrices, au vu de la nature continue du processus électoral. Cela nécessitera des réunions régulières, des échanges de points de vue, un partage des ressources et des informations et une coordination politique afin de garantir et d'appliquer l'observation de la législation, des règles et réglementations électorales.
- Ce type de collaboration peu s'avérer utile dans les domaines de l'éducation des électeurs, de l'inscription des électeurs, du mouvement du matériel électoral et du contrôle des activités politiques des partis.

Adjudication électorale

- Comme le recommande l'ERC, les affaires post électorales doivent être résolues promptement, dans un délai maximum de six mois, et avant la prise de fonction des tenants de fonctions officielles.
- Le cadre juridique de la gouvernance électorale devrait être réformé en mettant l'accent sur les questions de fond jugées et un réexamen de la législation, avec un déplacement du fardeau de la preuve sur les candidats élus et la CENI, en demandant la certification des résultats par les tribunaux avant l'annonce des résultats, dont la publication relèverait d'un processus judiciaire et non simplement administratif, et en élargissant le champ du droit d'action pour les affaires liées aux élections – comme avancé dans la soumission de la NBA à l'ERC.

Professionnalisme et renforcement des capacités

- La CENI et les commissions qui seront créées à partir de sa « déconcentration » doivent renforcer le professionnalisme et l'éthique de son personnel permanent. Des salaires, indemnités et conditions de travail attractifs et compétitifs doivent être proposés, afin de retenir et d'attirer les meilleurs, ainsi que des opportunités de formation et de formation continue. L'application des TIC à leur fonctionnement doit être en tête de leurs priorités.
- L'Institut électoral de la CENI doit être réorganisé et restructuré en tant que point focal pour la formation du personnel permanent de la CENI et du personnel ad hoc affecté à des missions liées aux élections et en tant que centre de recherche pour la collecte et la diffusion de données, le plaidoyer, la planification stratégique et la mise en place de scénarios pour l'avenir.

Les élections et le processus de développement

- La politique publique doit avoir pour objectif le bien-être du public et la réduction de la pauvreté, des élections crédibles, libres et équitables, et la défense du mandat des populations. Cela devrait être lié à l'impératif développemental du renforcement des capacités dans le pays.

6

Sénégal

Ismaila Madior Fall

A. Résumé

En dépit de sa bonne réputation de démocratie attestée par le fait qu'il a conduit des élections régulières depuis l'indépendance et qu'il a embrassé le multipartisme dès les années 1970, le Sénégal n'a pas disposé d'un système électoral réunissant les conditions d'élections transparentes jusqu'en 1992. C'est à cette date qu'un consensus de la classe politique a permis des réformes de la constitution et du code électoral qui ont rendu possible l'alternance politique de 2000.

Quoiqu'il ait constitué un tournant important dans la gestion des élections a Sénégal, le code électoral de 1992 a néanmoins donné aux partis politiques trop de pouvoirs dans l'administration des opérations électorales. L'absence d'une institution de gestion des élections indépendante des acteurs politiques a parfois abouti à des blocages du processus électoral et à des contestations violentes des résultats des élections. La création de l'Observatoire Nationale des Elections (ONEL) en 1998, et de son successeur, la Commission Nationale Electorale Autonome (CENA) en 2005 ont constitué un autre tournant important dans la gestion des élections au Sénégal. Ces institutions étant chargées, non pas d'organiser les élections mais d'en superviser et surveiller l'organisation, ont permis d'introduire dans le processus électoral un élément de neutralité et de confiance qui manquait jusqu'alors. Les risques de fraude électorale en ont été sensiblement réduits et les élections au Sénégal ont connu une tendance progressive à la baisse des tensions violentes.

En dépit de ces progrès, cependant, l'organisation des élections au Sénégal n'a pas encore atteint un niveau de sécurisation qui rende totalement impossibles les fraudes électorales. Si pour les défenseurs du système, la fraude électorale, si elle existe reste marginale, sa preuve n'étant pas souvent rapportée, force est de reconnaître la

persistance de problèmes favorisant la suspicion et générant des crises récurrentes. La fiabilité du fichier électoral est devenue l'élément central de querelles électorales comme illustré par la contestation des résultats des présidentielles de 2007 et le boycott des législatives de la même année.

L'analyse critique du système de gestion des élections au Sénégal amène à la conclusion qu'il est urgent de stabiliser les règles du jeu électoral souvent changeantes en fonction des intérêts politiques du moment. Il est également important d'établir les moyens d'une institutionnalisation du dialogue politique. Le modèle sénégalais qui confie l'organisation au Ministère de l'Intérieur et la supervision à la commission électorale mérite également d'être renforcé et enrichi, notamment par le renforcement de l'indépendance et du pouvoir de la commission électorale. Par ailleurs, les pratiques électorales gagneraient en qualité avec la rationalisation du système partisan, notamment par l'institution d'un système de dialogue régulier entre partis politiques.

B. Evolution constitutionnelle, partis politiques et histoire électorale

Période coloniale

Le Sénégal est la première colonie française en Afrique de l'ouest. À partir de 1816, il est initié progressivement à un mode d'organisation politique de type moderne. À cet effet, le pouvoir exécutif français, bénéficiant de larges pouvoirs dans la gestion des colonies, va appliquer d'abord une politique d'assimilation – dont l'ambition est la suppression des particularités culturelles des populations colonisées au profit de la culture française avec l'objectif ultime de donner à terme à ces populations le même statut que les citoyens français. Celle-ci va conduire à la mise en place d'un appareil administratif, fortement centralisé et hiérarchisé s'appuyant sur une représentation des populations sénégalaises au niveau de la métropole, au niveau local et à partir de 1895 au niveau de l'Afrique Occidentale Française (AOF). Au cours des années 1950, la France a abandonné la politique d'assimilation au profit de celle d'association, inspirée de l'*indirect rule* britannique et consistant au respect des cultures des colonisés et en l'administration des populations à travers leurs propres représentants. Dans le cadre de cette politique, les citoyens sénégalais vont davantage s'engager dans la gestion de leur territoire et progressivement dans la lutte politique pour l'indépendance en 1960.

Les premières compétitions électorales au Sénégal remontent à octobre 1848 avec l'institution d'un Député représentant la colonie à la chambre des députés française. Le droit à la citoyenneté française, accordé en 1833 aux habitants de Saint-Louis et l'île de Gorée, permit à ceux d'entre eux en mesure de prouver une résidence d'au moins cinq ans, de participer à ces élections. Les Français et les métis avaient automatiquement le droit de vote.

Sur le plan local les premières représentations électives suivent la création des

premières communes d'arrondissement. Ainsi les communes de Saint-Louis et de Dakar-Gorée créées par décret du 10 août 1872 furent pourvues chacune d'un Conseil municipal avec à sa tête un Maire et deux adjoints. Rufisque obtint le même statut en 1880 et en 1887, le Sénégal compta quatre communes (les « quatre communes ») avec la séparation de Dakar de Gorée.[259] La condition d'inscription sur les listes électorales est, alors, réduite à un an de résidence. Par ailleurs le Conseil Général, organe consultatif qui avait existé auprès du gouverneur, sera restauré, cette fois en étant élu par les citoyens français, notamment les originaires des quatre communes. Ces derniers, en vertu d'une loi du 19 octobre 1915, seront les seuls à participer aux élections dans le territoire jusqu'en 1946. D'autres compétitions vont également voir le jour à cette époque, comme l'élection du Conseil colonial à partir de 1920, suite à l'unification du Sénégal tout entier et l'élection au Conseil de la République, deuxième chambre du parlement français à partir de 1945.[260] La participation active des autochtones sénégalais commence d'abord au niveau des quatre communes sous l'impulsion d'une petite élite noire dont la majorité des membres exerçait une fonction dans les niveaux inférieurs de l'administration coloniale et dans le commerce.

Pour contourner les limitations imposées aux libertés politiques, c'est par des associations que vont se développer la conscience politique et la lutte pour l'obtention de plus de droits et de responsabilités. Il est ainsi crée en 1910 l'Aurore de Saint-Louis suivi en 1912 du Mouvement des Jeunes Sénégalais, qui vont beaucoup contribuer à l'élection en 1914 de Blaise Diagne, premier député africain au Parlement français.[261] L'action parlementaire de ce dernier permit d'étendre la citoyenneté française à tous les natifs des quatre communes ainsi qu'à leur descendance. Le premier parti véritable, le Parti Socialiste Sénégalais, est fondé vers 1929.[262] Ce parti deviendra en 1938, la section sénégalaise du parti socialiste français – dont l'appellation était alors Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) – avec à sa tête Lamine Gueye. Cependant ces mouvements n'avaient qu'une influence limitée sur la politique coloniale. Les violences électorales, les cadeaux distribués par l'administration et son parti pris pour certains candidats commençaient à détourner l'esprit du vote.[263] Par contre c'est dans le milieu des intellectuels sénégalais résidant en France que la lutte politique sera plus affinée.

À partir de la fin de la seconde guerre mondiale, les autochtones sénégalais seront davantage associés à la gestion de leur territoire à la suite d'un certain nombre de réformes impulsées par la Conférence de Brazzaville en 1944 entre le gouvernement de la France Libre dirigé par le Général De Gaulle et les dirigeants africains. On note

259 Ils seront regroupés de nouveau par le décret du 9 avril 1929, réduisant le nombre de commune à trois.

260 Voir C. Atlan, *Elections et pratiques électorales au Sénégal (1940–1958). Histoire sociale et culturelle de la décolonisation,* Thèse de doctorat en Histoire, Paris, EHESS, 2001.

261 Sur ce parcours des élites politiques sénégalaises, voir E.H.I. Ndao, *Sénégal, histoire des conquêtes démocratiques*, Dakar, NEAS, 2003.

262 G. Hessling, *Histoire politique du Sénégal,* Paris, Karthala, 1985.

263 Voir P. Quantin, « Les élections en Afrique : entre rejet et institutionnalisation », dans *Polis revue camerounaise de science politique*, Vol. 9 spécial 2001/2002, p.5.

au plan politique, l'extension aux colonies de la liberté d'association et de réunion,[264] ainsi que l'octroi de la qualité de citoyen au même titre que les nationaux français à tous les ressortissants des territoires coloniaux français.[265] Sur le plan économique est créé un fond d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre- mer. En vue de l'élaboration de la constitution de la IVe République française, le Sénégal est représenté aux assemblées constituantes de 1946 par la liste SFIO, avec à sa tête Lamine Gueye et Léopold Sédar Senghor, élus au double collège lors des élections législatives d'octobre-novembre 1945 et du 2 juin 1946. La constitution française du 27 octobre 1946 consacra l'Union française[266] dans laquelle la colonie du Sénégal devint territoire d'Outre-mer doté d'un statut de collectivité décentralisée. On note également la création du Conseil général remplacé par l'Assemblée territoriale du Sénégal en 1952. Pour pourvoir les 50 sièges du Conseil, les élections du 15 décembre 1946 voient la participation de 5 partis politiques. Le Sénégal comptait alors 4 circonscriptions. La liste du Bloc Union Républicaine Socialiste dirigée par Lamine Gueye et Senghor remporta la totalité des sièges. Cette assemblée était aussi chargée d'élire les trois conseillers de l'Union représentant le Sénégal à l'Assemblée de l'Union. Ces élections eurent lieu le 3 novembre 1947.

Les compétitions électorales au Sénégal ont toujours été marquées par des alliances et des ruptures. Alliances avec les maisons bordelaises françaises sur lesquelles reposait l'économie, alliance avec l'administration coloniale dont les faveurs se monnayaient par la soumission et alliance entre les élites politiques autochtones pour la défense des intérêts communs relatifs aux droits et libertés. Cependant une fois que ces derniers accédèrent aux fonctions électives importantes de député et de maire, s'instaurent des rivalités notamment sur le statut du territoire Sénégalais et la condition de sa population. Vont donc naître des ruptures au sein de la classe politique entraînant des violences lors des élections. Ce fut le cas en 1947 avec le départ de Senghor de la section SFIO et la création par lui du Bloc Démocratique Sénégalais (BDS), qui remporte dès le 14 novembre un poste de sénateur.

Les élections législatives du 17 juin 1951, cantonales du 30 mars 1952 et sénatoriales du 18 mai 1958, marquent la victoire du BDS, non sans de vives violences entre partisans du BDS et ceux de la SFIO. Depuis lors, le BDS ainsi que ses leaders vont asseoir leur hégémonie sur la scène politique sénégalaise, et ce, grâce aux soutiens des acteurs syndicaux et des chefs des principales confréries musulmanes.[267] En outre, en septembre 1956 Senghor va unifier autour de lui l'Union Démocratique Sénégalaise (UDS), les Socialistes Unitaires, le Mouvement Autonomiste Casamançais et le Mouvement Populaire Sénégalais (MPS). La SFIO s'étant retirée au dernier moment restera le principal opposant de ce regroupement de partis politiques appelé le Bloc Populaire Sénégalais

264 Décret du 13 mars et du 11 avril 1946.
265 Loi du 7 mai 1946.
266 F. Borrela, *L'évolution politique et juridique de l'Union française depuis 1946*, Paris, LGDJ, 1958, p.500.
267 Voir M. Monjib, « Comportement électoral, politique et socialisation confrérique au Sénégal », *Politique africain*, no. 69, mars 1998, p.53.

(BPS – « parti unifié des masses »).[268] La députation de Senghor aura permis d'améliorer le processus électoral grâce à deux lois importantes. Il s'agit des lois du 23 mai 1951 et du 6 février 1952 qui ont élargi le collège électoral, multiplié les bureaux de vote à la proportion d'un bureau pour 1500 électeurs, et posé l'obligation de l'impression des bulletins de vote aux couleurs des partis. Pour lutter contre la fraude, ces mêmes lois ont imposé la représentation de tous les partis dans les commissions de révision et de jugement pour les listes électorales, la représentation des délégués de partis dans les bureaux de vote et la distribution des cartes d'électeur par l'administration.

La loi cadre no. 56-619 du 23 juin 1956 et ses décrets d'application, vont amorcer une évolution vers une plus grande autonomie, en mettant en place de nouvelles institutions. Désormais le Sénégal est doté d'un Exécutif propre, appelé Conseil de gouvernement et composé de membres choisis au sein de l'Assemblée territoriale dont les pouvoirs sont renforcés. Par ailleurs, est institué le suffrage universel, de même que le collège unique pour les élections au parlement et aux Assemblées locales. Les 14 circonscriptions d'alors devaient élire les 60 membres de l'Assemblée, le 31 mars 1957. Le BPS remporte 47 sièges contre 13 pour la SFIO de Lamine Gueye, devenu le Parti Sénégalais d'Action Socialiste (PSAS). Mamadou DIA co-leader avec Senghor devient le premier président du conseil de gouvernement (Premier ministre).[269]

La Constitution de la V^e^ République française était attendue comme une panacée aux différents problèmes politiques auxquels la France devait faire face. Parmi ces problèmes figurait la question de l'organisation des rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés. Par le référendum du 28 septembre 1958, le Sénégal adopte la nouvelle constitution instituant la communauté franco-africaine. Cette adoption avait fait l'objet de vives oppositions de la part du Parti Africain pour l'Indépendance (PAI), créé en 1957 par des dissidents du BPS et du Parti du Rassemblement Africain (PRA-Sénégal) fondé par des transfuges de l'UPS, Abdoulaye Ly, Amadou Makhtar Mbow et Assane Seck. Son Assemblée territoriale opte le 25 novembre, pour le statut d'Etat membre de la communauté, et s'érige en Assemblée constituante chargée de rédiger la première constitution du Sénégal. À partir de là commence à proprement parler l'histoire constitutionnelle du Sénégal, qui va adopter sa première constitution le 24 janvier 1959.[270] De territoire d'outre-mer le Sénégal devient un Etat, ne jouissant cependant que de la souveraineté interne.[271] Toutefois, une porte reste ouverte à l'article 78 al 3 prévoyant la possibilité de règlement de tout transfert de compétences de la communauté à l'un de ses Etats membres par des accords particuliers. Les partisans sénégalais de l'indépendance dans l'unité vont user de cette disposition pour accéder à l'indépendance dans le cadre d'une

268 Voir A. Ly, *Les regroupements politiques au Sénégal (1956–1970)*, Dakar, CODESRIA, 1992.

269 Avant l'ordonnance du 26 juillet 1958, Mamadou Dia était-vice Président du conseil, la présidence revenant de droit au Gouverneur.

270 Voir P.-F. Gonidec, « La constitution de la République du Sénégal du 24 janvier 1959 », *Penant*, 1959, p.137.

271 Voir I.M. Fall, *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA CREPOS, 2007 ; E. I. Ndao, *Sénégal. Histoire des conquêtes démocratiques*, Dakar, NEAS, 2003, p.231.

fédération avec le Soudan (l'actuel Mali) le 20 juin 1960, sans quitter la communauté. L'Union Progressiste Sénégalaise (UPS)[272], créée dès 1958 à la suite du regroupement du BDS, du PSAS et du MSUS, sera le principal artisan de ce dernier pas vers l'indépendance. Le 20 août 1960 le Sénégal accède définitivement à l'indépendance, suite à la dissolution de la Fédération du Mali.

Evénements politiques après l'indépendance

Une fois l'indépendance acquise, l'Assemblée Nationale composée exclusivement de membres de l'UPS élus en mars 1959, adopte la première constitution du Sénégal unitaire indépendant, le 26 août 1960. Cette constitution maintient le régime parlementaire à exécutif bicéphale initié par la constitution du 24 janvier 1959. Les trois leaders politiques UPS de l'époque se partagent ainsi le pouvoir : Lamine Gueye, Président de l'Assemblée Nationale, Mamadou Dia, Président du Conseil de Gouvernement et Léopold Sédar Senghor, Président de la République.

Au bout de deux années de fonctionnement du régime, une répartition juridique confuse des pouvoirs entre le Président de la République (chef de l'Etat) et le Président du Conseil (chef du gouvernement) conjuguée avec une crise de leadership sur fond de rivalité politique au sein du parti dominant (UPS) a engendré la survenance d'une crise institutionnelle. Celle-ci a abouti à la démission de Mamadou Dia en 1962 et au changement radical du régime politique avec l'adoption d'une nouvelle constitution le 7 mars 1963 instituant un régime présidentiel à la place du régime parlementaire désigné comme responsable de la crise de 1962. Le régime institué par la Constitution de 1963 a été conçu en réaction à celle de 1960. Pour conjurer les démons du bicéphalisme, il fut institué un monocéphalisme exécutif avec un président détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Pour prévenir toute crise entre l'exécutif et le législatif, il fut organisé une séparation rigide des pouvoirs avec pour corollaire la spécialisation fonctionnelle des pouvoirs (tout l'exécutif au Président, tout le législatif au parlement, tout le judiciaire au pouvoir judiciaire) et l'irrévocabilité mutuelle des pouvoirs, c'est-à-dire l'absence de responsabilité du gouvernement devant le parlement et du droit de dissolution du parlement par l'exécutif.

La loi constitutionnelle de 1963 a eu pour objectif de promouvoir la stabilité politique au Sénégal qui sort du traumatisme de la crise de décembre 1962. À cet égard, par rapport à l'ordre constitutionnel existant, la loi constitutionnelle du 7 mars 1963 ambitionne de s'inscrire dans une perspective de rupture qui intègre le legs du cycle précédent et consacre l'avènement d'un cycle présidentialiste. Dotée d'une longévité exceptionnelle (1963–2001), la Constitution de 1963 a eu le temps d'impulser progressivement des initiatives d'approfondissement de la démocratie et de l'État de droit.

L'Etat du Sénégal hérite d'une administration fortement centralisée, sur un territoire érigé en une unité administrative, avec une population d'une grande diversité

272 Voir F. Zuccarelli, *Un parti politique africain : L'union progressiste sénégalaise,* Paris, LG-DJ, 1970.

ethnique largement analphabète.[273] L'accaparement de la gestion des élections par l'administration sera maintenu au profit du ministère de l'intérieur largement inféodé au parti gouvernemental.[274] La dépendance vis-à-vis de l'extérieur est toujours de mise surtout au plan économique, du fait du sous développement. Aussi l'Etat sénégalais va-t-il s'engager dans la bataille pour le développement grâce à l'élaboration d'un plan de développement économique et social, accompagné d'une réforme des institutions administratives dans le cadre de la décentralisation. L'élite politique formée à l'école française, rompue à la pratique parlementaire, donc assimilée sur le plan politique, social et culturel, va opérer une continuité dans la gestion de l'Etat avec cependant quelques originalités.

En dépit de la reconnaissance du multipartisme par l'article 3 de la Constitution, il y a lieu de noter que jusqu'en 1975, aucune loi spécifique n'a été adoptée en vue de règlementer les conditions de formation et d'exercice des activités des partis. La constitution ne va donc pas résister à la volonté affirmée des dirigeants de l'UPS d'imposer leur vision unitaire de la gestion de l' Etat, au point d'en arriver à un système de parti unique de fait. Le contexte politique de l'époque fut marqué par des fusions et interdictions de partis. Après la dissolution du Parti Africain de l'Indépendance (PAI) en 1960 et du Front National Sénégalais (FNS du Professeur Cheich Anta Diop) en 1964, le Parti du Rassemblement Africain (PRA) constituait le seul parti d'opposition légal face au bloc monolithique que représentait le parti gouvernemental.

Sous les débuts du régime de la constitution de 1963, et malgré le maintien du multipartisme le Président Senghor va réaliser en 1966 ce qu'il va appeler le « parti unifié », avec le ralliement à son parti, l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) du seul parti légal d'opposition de l'époque, le Parti du Rassemblement Africain (PRA) d'Abdoulaye Ly ainsi que d'une partie des membres du Bloc des Masses Sénégalaises (BMS) de Cheikh Anta Diop et du Parti Africain de l'Indépendance (PAI) de Majmouth Diop, tous deux partis non légalement reconnus. Sous prétexte que le développement du Sénégal passait par une action concertée de tous les citoyens et surtout de ses élites, Senghor, tolérait très peu l'opposition. Face à une opposition quasiment inexistante, l'UPS n'a aucun mal à remporter les élections de décembre 1963, février 1968, et de janvier 1973, marquées par de violents incidents. La persistance de la crise économique, la pression internationale et des grèves incessantes vont conduire le gouvernement à assouplir sa politique. Les partis politiques refont surface alors, avec la reconnaissance en 1974 du Parti Démocratique Sénégalais (PDS) et l'encadrement du multipartisme.

273 Voir sur ce point M. Diouf, *Sénégal, Les ethnies et la nation*, Dakar, NEAS, 1998.

274 E.H. Mbodj, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », AFRILEX, *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Faut_il_avoir_peur_de_l_independance_des_institutions_en_Afrique.pdf

Ouverture aux élections concurrentielles

Les réformes constitutionnelles de 1976 et 1978 ont incontestablement démocratisé le système politique sénégalais en permettant l'émergence et l'expression de courants politiques pluriels et l'organisation d'élections concurrentielles auxquelles pouvaient prendre part des candidats issus des rangs de l'opposition.[275]

À partir de ces réformes, le jeu politique a vraiment gagné en ouverture et en valeur ajoutée démocratique. C'est la fin du parti unique et le début du démantèlement de la plupart des subterfuges utilisés alors pour verrouiller le système politique et assurer l'hégémonie du parti dominant. Par exemple, pour la présidentielle, le parti dominant a pendant longtemps utilisé une technique d'exclusion de candidatures concurrentes à celle du président sortant : l'article 24 de la Constitution prévoyait qu'aucune candidature à la Présidence n'était recevable, si elle n'était présentée par un parti politique légalement constitué ou si elle n'était accompagnée de la signature de cinquante électeurs dont dix députés au moins. Il apparaît clairement, dans le contexte du Sénégal politique d'alors, comme le font remarquer Jean Claude Gautron et Michel Rougevin-Baville, que « sauf scission au sein du parti ... [au pouvoir], un seul candidat pouvait remplir les conditions fixées par la Constitution », en l'occurrence le candidat du parti unifié.[276] Le Président Senghor était ainsi seul candidat aux différentes présidentielles organisées antérieurement avec des résultats staliniens.[277]

Dans le même sens, pour les législatives, avant les réformes, le droit était instrumentalisé pour empêcher à d'autres partis ou groupements politiques d'entrer au Parlement. L'ordonnance du 6 juin 1963 fixant le nombre des membres de l'Assemblée nationale, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités prévoyait que les députés à l'Assemblée nationale sont élus au scrutin de liste majoritaire à tour sur une liste nationale, sans panachage, ni vote préférentiel. Le parti au pouvoir, étant sûr de devancer ses concurrents, s'arrogeait ainsi la totalité des sièges, et le tour était joué pour exclure l'opposition qui pouvait prendre part aux élections comme le parti du regroupement africain (PRA-Sénégal) l'a fait en 1963.[278]

275 Voir S.M. Sy, « La démocratie multi-partisane au Sénégal à la lumière de la révision constitutionnelle de 1976 », dans *Annales Africaines*, 1976, p.9.

276 J.-C. Gautron et M. Rougevin-Baville, *Droit public du Sénégal*, Paris, Pedone, 1977, p.60.

277 Ainsi, lors de l'élection présidentielle du 1er décembre 1963, le Président Senghor est élu par 85,08 % des inscrits. Et il en a été ainsi sans discontinuité. Ce fut le cas aux élections du 25 février 1968 à la faveur de l'avènement du parti unique consécutif à la dissolution du PAI et à la fusion avec le PRA-Sénégal, le Président candidat unique fut élu par 94,11 % des suffrages exprimés. Le scénario du candidat unique triomphant par 99,97 % des suffrages à l'élection présidentielle non compétitive fut réédité lors du scrutin du 28 janvier 1973. Le régime du parrainage par les députés du parti unique a favorisé en 1973 aussi la candidature unique de Senghor aux élections présidentielles de 1973 lors desquelles il est réélu à 99,97 %. Voir E-I. Ndao, op.cit., p.516 et suivantes. Sur les élections africaines de cette époque, voir CEAN-CERI, *Aux urnes l'Afrique ! Elections et pouvoir en Afrique noire*, Paris, Pedone, 1978.

278 En effet, aux élections législatives du 1er décembre 1963, deux listes étaient en compétition : celle de l'UPS dirigée par le président Lamine Guéye et celle du PRA Sénégal symboliquement clôturée par Abdoulaye Ly. Voir S.-M. Sy, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008*, Paris, Dakar et Yaoundé, IROKO, Karthala et CREPOS, p. 57.

Malgré des législatives compétitives, le Parlement restait monocolore avec les seuls élus du parti dominant. Ce système n'était assurément pas démocratique.

À partir de l'ouverture démocratique de 1976–1978, le Sénégal inaugure la séquence historique des élections compétitives. Désormais, les Sénégalais n'ont pas simplement à choisir entre un seul candidat et le bulletin blanc,[279] ils gagnent la liberté de suffrage, celle de comparer avant de choisir, cette liberté qui « symbolise l'idée de démocratie ». La première présidentielle compétitive de 1978 va enregistrer la participation de plusieurs candidats. Pour les législatives, le mode de scrutin a été modifié dans le sens de permettre à l'opposition d'entrer au Parlement. C'est ainsi que la proportionnelle intégrale fut appliquée avec la conséquence de permettre au PDS de faire son entrée au Parlement en 1978 avec 18 députés sur 100. Ces députés disposaient de la faculté de contester politiquement les décisions de la majorité par la critique lors des débats parlementaires et de contester juridiquement les lois votées par la majorité par le biais du contrôle de constitutionnalité devant la Cour suprême. En cela ces réformes ont vraiment permis une avancée de la démocratie sénégalaise.

D'autres avancées surviendront en 1981 suite à la démission du président Senghor avant la fin de son mandat au profit de son premier ministre Abdou Diouf et la présentation de ce dernier aux élections présidentielles de 1983 par l'UPS rebaptisé Parti Socialiste (PS) en 1976. L'arrivée au pouvoir du président Abdou Diouf en 1981 va favoriser l'adoption du multipartisme intégral par la suppression de la limitation du nombre de partis et de l'indication des courants de pensée.[280] Le nombre de partis est immédiatement passé de quatre à quatorze.[281] Ce qui ouvre la compétition pour le pouvoir.

Premières crises électorales

En 1983, les élections présidentielles et législatives qui s'organisaient simultanément à l'époque débouchèrent sur un contentieux électoral lourd.[282] Abdou Diouf et son parti étaient sortis victorieux du scrutin, mais l'opposition contesta vivement ce qu'elle appela « la mascarade électorale du 27 février 1983 » et les partis d'opposition ayant recueilli des sièges à l'Assemblée nationale (le PDS et le Rassemblement National Démocratique RND) refusèrent pendant un moment d'y siéger. Les contestations de l'opposition étaient largement basées sur le défaut des conditions minimales d'une élection transparente comme le passage à l'isoloir qui était facultatif.[283] Au fil des cycles électoraux, le contentieux électoral ira crescendo et connaît une gravité critique à l'occasion

279 Senghor appelait les opposants et les clandestins à choisir le bulletin blanc. Voir E-I. Ndao, op.cit., p.516.

280 Loi no. 81-16 du 6 mai 1981 portant révision constitutionnelle. Voir J.M. Nzouankeu, « La consolidation et le renforcement de la démocratie au Sénégal. La révision constitutionnelle du 6 mai 1981 », *RIPAS* no. 2, décembre 1981, p.323.

281 S. Sylla, « Les leçons des élections sénégalaises du 27 février 1983 », *Annales africaines*, 1987, p.231.

282 *Politique africaine* no. 11, 1983, « Les élections sénégalaises du 27 février 1983 » ; S. Sylla, « Les leçons des élections sénégalaises du 27 février 1983 », *Annales africaines* 1983–1984–1985, p.78.

283 C. Cruise O'Brien, « Les élections sénégalaises du 27 février 1983 », dans C. Cruise O'Brien, M.-C. Diop et M. Diouf, *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala, 2003, p.95.

des élections présidentielles et législatives de 1988 lors desquelles les violentes contestations des résultats qui donnaient victorieux Abdou Diouf et son parti ont abouti à l'arrestation et au jugement de leaders de l'opposition.[284] On a l'impression que les réformes constitutionnelles du président Diouf n'ont pas vraiment relevé le pari de la consolidation démocratique qu'elles avaient lancé. Le pays était dans une situation d'incertitudes[285] et une crise de légitimité faisant plus penser à une déconsolidation qu'à une consolidation de la démocratie.[286]

Le code électoral consensuel de 1992

Au lendemain des élections générales de 1988, le gouvernement convoqua une table ronde avec tous les partis politiques pour discuter des questions nées des élections. La vocation trop générale de la Table ronde qui ambitionnait de discuter de TOUT selon la formule consacrée n'a pas donné de résultats. Ce qui fit monter de nouveau la tension entre le pouvoir et l'opposition. En 1991, le président Diouf nomme une commission,[287] la Commission Nationale de Réforme du Code électoral, pour faciliter les discussions entre les partis politiques sénégalais en vue d'arrêter des règles électorales consensuelles. Le Président Abdou Diouf a invité l'Assemblée nationale à entériner le rapport de la Commission «sans y changer une virgule ». C'est le code électoral du 7 février 1992.

Parmi les points saillants de la réforme figurent les suivants, destinés à moderniser et démocratiser le système électoral :[288]

- l'abaissement de la majorité électorale de 21 à 18 ans ;
- l'instauration du vote des émigrés qui sera repris dans beaucoup de pays africains ;
- la garantie du secret du vote par le passage obligatoire à l'isoloir pour l'électeur ;
- l'identification des électeurs par la présentation obligatoire de la carte d'électeur ;
- l'usage de l'encre indélébile pour éviter les votes multiples ;
- la refonte du fichier général en vue de l'établissement de listes électorales nouvelles, sous le contrôle des partis ;
- l'instauration de la règle maximum deux mandats présidentiels ;
- la représentation des partis prenant part au scrutin dans les bureaux de vote ;
- la distribution des cartes d'électeurs en présence des représentants des partis ;
- l'institution de commissions départementales et d'une Commission

284 C. Young et B. Kanté, « Gouvernance et démocratie : les élections de 1988 au Sénégal », dans G.Hyden et M. Bratton (eds), *Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles,* Paris, Nouveaux Horizons, 1992, p.43.

285 M. Fall, *Sénégal, L'État d'Abdou Diouf ou le temps des incertitudes*, Paris, L'Harmattan, 1986.

286 A-B. Diop, « Espace politique et violence électorale au Sénégal », *Afrique Développement*, XXVI, 1 et 2, 2001, p.155.

287 La Commission était présidée par le juge Kéba Mbaye et comprenait quatre autres experts : Abd-El Kader Boye, Tafsir Malick Ndiaye, Youssoupha Ndiaye et Alioune Badara Sène.

288 Pour une analyse de cette réforme du système électoral, voir A.-B. Diop, *Le Sénégal, Une démocratie du phénix ?,* Paris et Dakar, Karthala et CREPOS, 2009, p.191.

nationale de recensement des votes présidées par un magistrat et comprenant les représentants des partis engagés dans les élections ;
- le principe de la non concomitance de l'organisation de la présidentielle et des législatives ;
- l'augmentation du nombre de bureaux de vote pour rapprocher l'électeur de son lieu de vote ;
- la compétence de la cour d'appel pour le contentieux de la campagne électorale ;
- l'autorisation de la coalition de partis aux législatives (précieuse opportunité pour limiter les effets du mode de scrutin favorables au PS dont l'implantation de longue durée est une garantie de succès au scrutin de liste majoritaire) ;
- l'interdiction de toute précampagne ou de campagne électorale déguisée ;
- la fixation après concertation avec les partis d'un cautionnement au montant raisonnable ;
- l'autorisation de candidatures indépendantes aux présidentielles et aux législatives ;
- l'élection du président de la République au premier tour avec la condition de la majorité absolue des suffrages exprimés et du quart des électeurs inscrits ;
- la combinaison du scrutin majoritaire au niveau départemental et du scrutin proportionnel au niveau national aux législatives pour favoriser l'entrée des petits partis au Parlement ;
- la garantie de l'égal accès des candidats aux médias.

L'on croyait avec ce code salué par tous que « rien ne serait plus comme avant », que le pays avait définitivement fermé le cycle des « cinémas électoraux », des élections contestées pour ouvrir le cycle des élections paisibles. Il n'en fut rien : les élections présidentielles et législatives de 1993 furent entachées de fraudes avérées. Le recours à l'ingénierie électorale n'a pas pu éradiquer la culture de la fraude. Les élections présidentielles puis législatives ont montré « une classe politique incapable de mettre en pratique son propre consensus ».[289] La présidentielle, contestée dès la campagne électorale, se dénoue dans la confusion totale avec le blocage des travaux de la Commission nationale de recensement des votes et de la surprenante démission du président du Conseil constitutionnel Kéba Mbaye ; les législatives furent toutes aussi contestées avec plus de violence.[290]

289 Idem, p.192.

290 Avec l'assassinat du vice président du Conseil constitutionnel Me Babacar Sèye. Voir, à cet régard, M.-C. Diop, M. Diouf, « Léopold Sédar Senghor, Abdou Diouf, Abdoulaye Wade, et après ? », dans Cruise O'Brien, Diop et Diouf, op.cit., p.110. Sur cet assassinat, voir A-L. Coulibaly, *Wade, un opposant au pouvoir. L'alternance piégée ?,* Dakar, Les Editions Sentinelles, 2003, p.67 ; M. Niang, *Pour que triomphe la vérité. L'assassinat de Maître Babacar Séye*, Paris, La Platine, 2002 ; et I.-D. Thiam, *Un procès d'intention à l'épreuve de la vérité*, Paris, Editions de l'Hémicycle, 2004.

L'ONEL et la préparation de l'alternance

L'application du code lors des élections de 1993 montra ses limites aggravées pendant les élections locales de 1996 : le souci de légitimité avait pris le dessus sur le souci d'efficacité. Des rectifications s'avérèrent nécessaires. Suite à une demande de l'opposition, le Président Diouf institua, comme en 1992, une Commission cellulaire (différente de celle de 1991) chargée d'organiser une concertation entre les partis politiques sénégalais pour évaluer les élections locales de 1996 et proposer au Président de la République des mesures consensuelles visant à améliorer le système électoral sénégalais.[291] Du fait des positions irréductibles entre le « collectif des 19 » regroupant les partis d'opposition qui voulaient une commission électorale indépendante et le PS partisan du status quo, la concertation était bloquée. À la suite d'une demande d'arbitrage qui lui a été adressée par le collectif des 19, le chef de l'Etat a déposé un projet de loi instituant l'Observatoire National des Elections (ONEL) qui a permis d'avoir des lendemains postélectoraux paisibles après les législatives de 1998. C'est donc après la deuxième concertation sur le code électoral et la création de l'ONEL que le Sénégal connaît pour la première fois en 1998 la pratique des élections non contestées avec les législatives de 1998 et les présidentielles de 2000.[292] Le Parti Socialiste a connu sa première défaite électorale depuis l'indépendance et le président Diouf a cédé le fauteuil présidentiel à Abdoulaye Wade, dirigeant du Parti Démocratique Sénégalais. Ce changement pacifique de régime, ou « alternance », a été largement applaudi comme une victoire de la démocratie en Afrique.

L'époque post-alternance

Dans le courant de l'année 2004, alors que l'on s'éloignait du cycle électoral (2000–2002) qui a vu se tenir la présidentielle de 2000, les législatives de 2001 et les locales de 2002 dans la sérénité et que le second cycle d'élections s'annonçait avec les législatives qui devaient avoir lieu en 2006, l'opposition pose la nécessité d'avoir une supervision plus indépendante des élections parce qu'elle considère que les conditions d'une élection transparente (notamment le doute nourri sur le fichier électoral et les limites notées au niveau du statut et des attributions de l'ONEL)[293] ne sont pas réunies ou alors que celles-ci peuvent faire l'objet d'amélioration. L'opinion était divisée sur la question de l'instauration d'une Commission électorale indépendante qui devait être chargée de la totalité du processus électoral. Les membres du parti au pouvoir PDS étaient pour le

291 La Commission cellulaire était présidée par Ibou Diaïté et comprenant les professeurs de droit Moustapha Sourang, Babacar Kanté et El Hadj Mbodj et un administrateur civil à la retraite, Magib Seck.

292 Illustrative à cet régard est la décision du Conseil constitutionnel proclamant les résultats définitifs du second tour de la présidentielle qui constatait que le Conseil constitutionnel n'a été saisi d'aucune contestation dans le délai prévu à l'article 29 alinéa 2 de la Constitution (Décision no. 73/2000 du 25 mars 2000, dans I.-M. Fall (ed.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, p.307).

293 Comme limites évoquées : la non permanence de l'ONEL et son incapacité à prononcer des sanctions contre les autorités administratives défaillantes dans l'exécution de leurs tâches électorales.

renforcement de l'ONEL, organe de supervision et de contrôle. Les partis d'opposition étaient pour une Commission électorale indépendante et permanente habilitée à gérer tout le processus électoral. Pour permettre la tenue de la concertation sur cette question, devant déboucher sur la création d'une structure de gestion des élections indépendantes, le Président de la République a, conformément à ses attributions constitutionnelles, pris deux décrets : d'abord, le décret n° 2004 673 du 02 juin 2004 qui instaure une Commission chargée de faire des propositions pour l'institution d'une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Cette Commission, composée d'un représentant de chacun des partis politiques légalement constitués devait, aux termes de l'article 2 alinéa 2 du décret, « remettre ses propositions au Président de la République dans un délai de deux mois suivant son installation ». Ensuite, le décret présidentiel n° 2004 1379 du 29 octobre 2004 par lequel le professeur Babacar Gueye a été nommé président de ladite Commission. Ce dernier s'était entouré d'une équipe d'experts pour faciliter les travaux et systématiser les propositions faites par les partis dans un rapport soumis au Président de la république. C'est aux termes de cette concertation que la CENA a été instituée avec l'adoption d'une loi adoptée à l'unanimité par les députés.

Ces pourparlers ont abouti à l'accord sur la mise sur pied de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), formellement installée en 2005 après le vote unanime au parlement de la loi 2005-07 du 11 mai.

Pourtant, contre toute attente, le cycle électoral post alternance va être confronté à des problèmes qui vont malheureusement faire faire au système électoral des pas en arrière en termes de consensus dans la définition des règles du jeu et d'acceptation des résultats. Le point de départ de la crise du système électoral est l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi de prorogation du mandat des députés du 20 janvier 2006. Prenant prétexte des pluies diluviennes ayant provoqué des milliers de sans-abris, le gouvernement pour faire face à cette situation, a, selon l'exposé des motifs de la loi[294], mobilisé de nombreux moyens afin de procurer des abris provisoires aux populations sinistrées et pour éradiquer définitivement les bidonvilles. C'est dans ce cadre que le Chef de l'Etat a décidé de lancer le plan « Jaxaay » (aigle) dans le but de reloger rapidement les sinistrés. Toutes choses qui, d'après le gouvernement, nécessitaient la réallocation des ressources devant financer les élections de 2006 au profit des sinistrés. Pour ces raisons, le Président de la République a proposé à la représentation nationale le couplage des élections présidentielles et législatives qui doivent se tenir entre le 13 février et le 1er mars 2007. C'est le sens de la loi du 20 janvier 2006 précitée qui dispose « 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 ». Il s'agit d'une décision politique controversée du fait

294 Loi constitutionnelle no. 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001, et Loi constitutionnelle no. 2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi no. 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001.

des positions radicalement tranchées du pouvoir et de l'opposition, mais entérinée par la majorité parlementaire et validée par le Conseil constitutionnel.[295]

La date des élections couplées s'approchant, le président était toujours, pour diverses raisons[296], visiblement désireux de reporter les législatives et de les découpler par rapport à la présidentielle. Cette fois ci, le prétexte lui est allégrement fourni par l'opposition. En effet, saisi par le PS et son allié de gauche Ligue Démocratique/Mouvement pour le Parti du Travail (LD-MPT), le Conseil d'Etat a annulé, par arrêt du 12 janvier 2007, le décret de répartition du nombre de sièges à pourvoir au scrutin majoritaire départemental pour non-respect du critère démographique.[297] Le prétexte était alors tout trouvé par le président pour de nouveau reporter la date des législatives et procéder au découplage des élections. « Sauf à méconnaître les dispositions de l'article 31 de la Constitution, proclame avec malice l'exposé des motifs, l'élection présidentielle prévue le 25 février 2007 doit impérativement se tenir à cette date. En revanche, 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 fait obligation aux déclarations de candidatures d'être déposées soixante jours avant la date du scrutin. Le présent projet de loi constitutionnelle, qui modifie la loi constitutionnelle du 20 janvier 2006, autorise l'organisation des élections législatives le 03 juin 2007 ».[298]

Ces initiatives du pouvoir perturbatrices du calendrier électoral ont sans nul doute eu un effet déconsolidant sur le processus électoral et la démocratie. Elles ont été les instruments de manœuvres de la part du pouvoir destinées à influencer le processus électoral dans un sens qui le favorise en instillant dans le jeu électoral des éléments générateurs d'une crise de confiance entre les protagonistes qui discréditent le système. Parmi les effets pervers que ces initiatives ont générés on peut citer la contestation de la présidentielle de 2007 par les candidats malheureux et, par la suite, le boycott des législatives de la même année. Toutes choses qu'on croyait révolues après la prouesse de l'alternance démocratique de 2000.[299]

C. Les OGE au Sénégal : leurs statuts, pouvoirs et fonctions

Dans la tradition républicaine française dont le Sénégal a hérité, l'élection relève de la souveraineté de l'Etat et est à cet effet organisée par le Ministre de l'Intérieur qui s'appuie

295 Décision 92/2005 Affaire no. 3/C/2005 Prorogation du mandat des députés du 18 janvier 2006, dans I.-M. Fall (ed.), op.cit., p.387.

296 Notamment la constitution d'une coalition de partis candidate aux législatives et constituée d'une partie significative de l'opposition (PS et LD) et des partisans de l'ancien premier ministre de Wade Idrissa Seck.

297 Pour des détails, voir www.socialisme-republique.sn.org.

298 Voir l'exposé des motifs de la loi du 19 février 2007 précitée.

299 Ce processus de discrédit du système électoral doit être relativisé avec la bonne tenue des élections locales en 2009 qui ont consacré la victoire de l'opposition dans les grandes villes dont la capitale.

sur l'administration pour s'acquitter de cette mission. Traditionnellement donc, la gestion de tout le processus électoral au Sénégal était dévolue au Ministère de l'Intérieur, entraînant une quasi-exclusion des acteurs non étatiques dans les règles de dévolution du pouvoir. Cependant, la libéralisation de l'espace politique et l'organisation d'élections concurrentielles en 1978 avec la première participation d'un parti d'opposition légale, le PDS ont permis l'ouverture d'un débat national sur la problématique d'une élection régulière et transparente. Les fraudes et les violences électorales qui ont émaillé tous les scrutins organisés jusqu'en 1998 rendaient inéluctable la mise en place d'organismes autonomes ou indépendants de l'administration pour l'organisation ou la supervision des élections. Les déboires constatés lors des élections municipales de 1996 avaient fini par convaincre la majorité socialiste d'accepter la vieille revendication de l'opposition relative à l'instauration d'une structure autonome de gestion des élections. À travers des négociations politiques successives, le modèle de gestion exclusive des élections par l'Administration a été progressivement remis en cause, d'abord par la mise sur pied en 1997 d'un Observatoire National des Elections (ONEL),[300] ensuite par la création en 1998 du Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA).[301] Ces institutions ont ensuite été remplacées respectivement par la Commission Nationale Electorale Autonome (CENA) et le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) qui reprennent et renforcent, pour l'essentiel, leurs attributions.

Depuis, le format choisi est donc celui de la collaboration entre l'administration et une structure autonome, l'ONEL puis la CENA. Ce schéma ne manque pas de soulever des vagues dans la classe politique. L'administration reste toujours responsable de l'organisation matérielle des élections et l'ONEL (1997–2004) et la CENA (depuis 2005) contrôle et supervise l'action de l'administration en matière électorale. Outre le Ministère de l'Intérieur chargé de l'organisation des élections et la CENA organe de supervision et de contrôle de celles-ci, d'autres institutions interviennent dans le processus électoral. Il s'agit du Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA), de la Commission de recensement des votes, des autorités locales et du ministère des Affaires étrangères.

Le Ministère de l'Intérieur

Le Ministère de l'Intérieur est le principal administrateur des élections au Sénégal. Il est chargé, à travers ses services centraux et déconcentrés, de l'organisation matérielle des élections et des référendums au Sénégal.[302]

Les services centraux

Il s'agit essentiellement de la Direction générale des Elections (DGE) et de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF). Créée en 1997, la Direction générale des

300 Loi no. 97-15 du 8 septembre 1997.

301 Loi no. 98-09 du 2 mars 1998 ; le HCA a remplacé le Haut conseil de la radio télévision (HCRT) créé en 1991.

302 Décret no. 2003-292 du 8 mai 2003 portant organisation du ministère de l'Intérieur.

Elections a pour mission l'organisation des élections et des référendums au Sénégal.[303] Sa création fait suite à de nombreux dysfonctionnements notés dans l'organisation matérielle des élections, notamment les élections locales de novembre 1996. La Direction de l'Automatisation des Fichiers est chargée de la centralisation et du traitement des informations relatives aux fichiers ainsi que de la diffusion des résultats nécessaires à la gestion et à la prise de décision.

La DGE est l'organe central voire la clef de voûte de l'organisation des élections au Sénégal, chargée de : [304]

- L'établissement et la révision des listes électorales, en liaison avec la Direction de l'Automatisation des Fichiers du Ministère de l'Intérieur ;
- La tenue des fichiers électoraux ;
- La conception, la confection, l'installation et la conservation des documents et archives électoraux ;
- L'organisation et le suivi de la distribution des cartes d'électeurs ;
- Le contrôle des conditions d'impression des bulletins de vote ;
- L'application et le contrôle, en liaison avec les autorités territoriales, des principes applicables en matière de propagande électorale ;
- L'appui au service de sécurité pour ce qui concerne le dispositif de sécurité applicable lors des opérations de vote ;
- La formation afférente au processus électoral des responsables administratifs, des autorités judiciaires et des élus ;
- Les campagnes de sensibilisation et d'information civique ;
- L'élaboration et la gestion de la carte électorale ;
- L'adaptation des outils informatiques aux besoins électoraux ;
- L'analyse des scrutins électoraux ;
- La diffusion de l'information technique relative aux élections notamment celle qui concerne la mise en œuvre du processus électoral et les divers statistiques ; l'appui aux autorités judiciaires dans l'exercice de leurs missions relevant du code électoral ;
- L'élaboration et l'exécution du budget de la révision des listes électorales et des élections en relations avec les services compétents ; et
- La gestion des crédits destinés à l'accomplissement des missions de la Direction Générale des Elections.

Pour bien mener sa mission et organiser des élections dans les conditions matérielles optimales, la DGE s'appuie sur deux catégories de services. D'une part, on relève des services qui lui sont spécifiques à l'instar des services publics rattachés, de la Direction des opérations électorales et de la Direction de la formation et de la communication.

303 Art. 14 du décret no. 2003-292 du 8 mai 2003 portant organisation du Ministère de l'Intérieur.
304 Arts 14 à 18 du décret no. 2003-292 du 8 mai 2003 portant organisation du Ministère de l'Intérieur.

D'autre part, il existe des services rattachés à la DGE comme le bureau administratif et financier et le bureau informatique.

Les services déconcentrés

Le Ministère de l'Intérieur a pour relais dans l'organisation des élections les autorités administratives que sont les gouverneurs qui sont à la tête des régions, préfets chefs des départements et sous-préfets qui dirigent les arrondisements. Elles interviennent dans la création des commissions d'établissement et de révision des listes électorales, le ramassage des procès-verbaux de dépouillement des votes et la sécurité des opérations électorales.

La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)

La CENA a, entre autres missions, de contrôler et de superviser l'ensemble des opérations électorales. Elle fait respecter la loi électorale, la transparence et la sincérité des scrutins, en garantissant aux électeurs, ainsi qu'aux candidats en présence, le libre exercice de leur droit. Contrairement aux institutions de la République limitativement énumérées par la constitution, les instances de gestion des élections ne figurent pas dans la constitution, mais sont créées par une loi. Précisément, c'est la loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 qui instaure la CENA Auparavant, l'ONEL trouvait son origine dans la loi no. 97-15 du 8 septembre 1997. Par ailleurs, la loi portant création de ces structures n'en fait pas expressément des autorités administratives indépendantes. Concernant la CENÀ par exemple, la loi se limite à indiquer qu'elle « est une structure permanente, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière », quoiqu'au regard de son rôle, de sa place dans le dispositif des institutions administratives, elle est perçue comme une autorité administrative indépendante.

Statut et composition structurelle

Les modes de désignation et de composition de la CENA sont destinés à garantir l'autonomie et l'intégrité de la CENA. La CENA comprend 12 membres nommés par décret et choisis parmi les personnalités indépendantes, connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité. D'après l'article L.4 du Code électoral, « La CENA comprend douze (12) membres nommés par décret. Ils sont choisis parmi les personnalités indépendantes exclusivement de nationalité sénégalaise, connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité, après consultation 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. Les membres de la CENA sont nommés pour un mandat de six ans, un tiers renouvelables tous les trois ans. »[305]

Contrairement à l'ONEL, la CENA est une structure pérenne. Une fois nommés, les membres ne peuvent plus être révoqués ou démis de leurs fonctions. De même,

305 Art. L.4 du Code électoral.

la structure ne peut être dissoute par l'exécutif. Entre les élections, elle a pour mission de gardienne des archives électorales du pays, de mener des activités éducatives et de sensibilisation. De plus, elle propose des modifications qualitatives de la législation électorale. En réalité, elle ne fait pas partie de la trilogie traditionnelle des pouvoirs. La structure de contrôle et de supervision des élections ne fait pas partie du pouvoir exécutif, ni du pouvoir législatif encore moins du pouvoir judiciaire. C'est une instance autonome chargée de surveiller les instances classiques chargées de l'organisation des élections.

Crée par une loi, la question de la stabilité de la Commission électorale nationale autonome subsiste toujours car son existence est laissée à la discrétion du législateur. La permanence de la CENA est un indice de la stabilisation de son statut. Il serait néanmoins plus judicieux de s'orienter vers la constitutionnalisation de celle-ci, la mettant ainsi définitivement à l'abri des majorités de circonstance qui seraient tentés de la modeler en fonction de leurs exigences et préoccupations partisanes.

La CENA est représentée aux niveaux régional et départemental. La Commission électorale régionale autonome (CERA) est composée de sept membres nommés par le Président de la CENA parmi les personnalités indépendantes de la région, de nationalité sénégalaise, connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité, après approbation de l'assemblée générale de la CENA. La Commission électorale départementale autonome (CEDA) est composée de cinq membres nommés dans les mêmes conditions que les membres de la CERA. Auprès de chaque ambassade ou consulat du Sénégal situé dans un pays où les ressortissants du Sénégal ont le nombre requis, à savoir 500 inscrits, pour participer aux élections, la CENA est représentée par une délégation comprenant :

- Un président nommé par le Président de la CENA, parmi les membres de la colonie ;
- Deux autres membres de la colonie nommés par le président après consultation des ressortissants ; et
- Un agent de l'ambassade ou du consulat faisant office de secrétaire général.

La nomination des membres des délégations extérieures de la CENA (DECENA) est faite par le Président de la CENA, après approbation de l'Assemblée générale de la CENA et enquête sur leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuel, leur neutralité et leur impartialité. Les membres des démembrements de la CENA prêtent tous, serment devant les tribunaux de leur ressort[306] à l'exception de ceux des DECENA dont le serment est reçu par le chef de mission diplomatique ou consulaire du ressort.

306 La prestation de serment des membres de la CENA est organisée par l'article L.17 de la loi no. 2005-07 du 11 mai 2005 qui dispose que « Les membres de la CENA prêtent serment devant le Conseil Constitutionnel ». Ceux des CERA et CEDA devant la juridiction de leur ressort.

Le personnel de la CENA

Les membres de la CENA ont des pouvoirs égaux. Toutefois, le président et le vice-président exercent des fonctions protocolaires. Seule l'Assemblée générale est investie d'une fonction délibérative. La CENA délibère sur toutes les questions et statue par consensus ou par vote à la majorité qualifiée. La CENA compte, outre les membres nommés par le Président de la République, un Secrétaire Général nommé par décret sur proposition du Président de la CENA et un secrétaire général adjoint nommé par l'Assemblée Générale de la CENA.

LA CENA a adopté son règlement intérieur et arrêté que ses décisions seraient prises sous le sceau du secret. Ce règlement intérieur poursuit dans l'ensemble un objectif de rationalisation des missions en vue d'éviter des dispersions inutiles. Il précise en particulier les missions assignées au président et au Secrétaire général ainsi que la structuration des activités par une répartition des tâches à des domaines techniques spécifique et selon un découpage administratif et territorial.

L'administration de la CENA compte un secrétaire général évoqué plus haut, un adjoint au secrétaire général, un chef du service informatique, deux informaticiens, un responsable de la communication, un comptable deniers, un gestionnaire comptable matières, un conseiller, un archiviste, six secrétaires, un archiviste documentaliste, deux contrôleurs représentant la CENA à la Direction de l'Automatisation du Fichier du Ministère de l'Intérieur, un aide-comptable, un standardiste, 18 chauffeurs, un agent de service, un chef du parc automobile, cinq femmes de ménage, trois agents de sécurité. Chaque CEDA étant composée de neuf personnes (cinq membres, une secrétaire-assistante, un chauffeur, un gardien et une technicienne de surface). Chaque nouvelle CEDA a eu droit à un véhicule neuf (de type *pick-up*), à du mobilier (bureaux, tables, chaises) et à du matériel de travail (ordinateur et consommables divers), sans oublier qu'il a fallu les doter de sièges. Le nouveau personnel recruté, notamment les cinq membres de chaque CEDA, a dû se soumettre à une formation poussée sur le processus électoral dans ses divers aspects, de même que les contrôleurs et superviseurs qu'ils ont par la suite retenus pour représenter la CENA dans les commissions administratives ainsi que dans les lieux et bureaux de vote.[307]

La déficience de formation du personnel des bureaux de vote et des membres de la CENA est une constante. Le plus souvent, les membres composant les bureaux de vote et les électeurs ne maîtrisent pas les documents électoraux notamment les dispositions du Code électoral relatives à l'organisation des élections. En cas de difficultés, les magistrats et autres personnes assermentés sont en mesure de lire et d'expliquer le contenu des règles régissant la matière électorale. Leur nombre limité et les possibilités d'absence peuvent altérer le déroulement des scrutins dans certains centres de vote.[308]

La crédibilité des représentants de la CENA au niveau régional a souvent été mise en

307 Rapport CENA, 2010.

308 Intervention de B. Seck, représentant de la RADHO à Saint-Louis, au focus groupe du 17 février 2010 organisé à Saint Louis.

cause. Pour certains ayant pris part au focus group de Saint Louis, la CENA ne joue pas son rôle tant au niveau national qu'au niveau local. Par exemple, à Saint-Louis, n'importe qui peut être superviseur de la CENA. Des personnes à la moralité douteuse sont souvent recrutées sur des bases purement amicales pour faire un travail qui nécessite du sérieux et de l'expertise.[309] A Saint-Louis, plusieurs personnes cooptées au niveau de la CEDA ont des penchants politiques. C'est pour des raisons financières circonstancielles que ce choix est effectué. Ce sont des gens que l'on retrouve dans les meetings et les réunions des Partis politiques.[310]

De façon générale, on constate une relative faiblesse des femmes dans les organes de gestion des élections, et la CENA en particulier. Aucune disposition de la loi ne fait état de l'approche genre, si bien que parmi ses membres au nombre de 12, il n'y a qu'une seule femme.[311] Il serait important, à ce titre, que la loi prévoie dans la nomination des membres de la CENA un quota de femmes assez représentatif. A cet égard, la composition des OGE pour une meilleure implication des femmes a été oubliée par la loi de mai 2010 sur la parité de genre qui n'est applicables qu'aux Assemblées électives comme le Parlement et les organes des collectivités locales.

Pouvoirs et fonctions de la CENA

Les attributions de la CENA sont limitativement énumérées par la loi. Aux termes de l'article L.8 de la loi portant création de la CENA, l'organe de régulation des élections est doté d'un pouvoir de supervision et de contrôle. A l'instar d'un arbitre d'une compétition sportive, la CENA joue un rôle actif dans la mesure où elle contrôle et signale les entorses à la réglementation électorale et elle dispose d'un pouvoir juridique pour y remédier. La supervision et le contrôle impliquent la vérification de tous les actes posés par les organes et autorités en charge de l'élection. La constatation des manquements suppose l'observation, le questionnement des autorités responsables de l'organisation matérielle de l'élection ainsi que l'enquête ou la demande de documents voir de toutes pièces pouvant permettre à la CENA d'exercer sa mission.

Le champ de compétence de la CENA est largement étendu. Il concerne pratiquement l'ensemble du processus électoral. L'article L.8 énumère les pouvoirs suivants :

- Superviser et contrôler tout le processus d'établissement et de gestion du fichier électoral, avec un droit d'accès à la documentation relative aux analyses, à la configuration physique du matériel et des équipements informatiques, à la programmation et aux procédures de saisie, de mise à jour, de traitement et de restitution des données ;
- Superviser et contrôler l'établissement et la révision des listes électorales par la nomination d'un contrôleur auprès de toute commission ou de toute structure chargée de l'inscription sur les listes électorales, ainsi que leur révision

309 Intervention d'El Hadji Ndao, représentant CODESEN, Idem.
310 Intervention d'Ousseynou Diongue, consultant-formateur, Idem.
311 Entretien avec les membres de la CENA précité.

ou refonte ; ce contrôleur garde un feuillet de l'attestation d'inscription ou de modification de l'inscription de chaque électeur, appose son visa sur le récépissé d'inscription remis à l'électeur et sur la souche qui sert de support à la saisie informatique ;

- Contrôler et superviser toute mise à jour de la carte électorale ;
- Superviser et contrôler l'impression et la distribution des cartes d'électeurs ; la CENA est informée de tout le processus d'appel à concurrence et de commande des cartes d'électeurs ; un contrôleur, nommé par elle, est présent de droit dans toute commission ou structure chargée de distribuer des cartes d'électeurs ;
- Superviser et contrôler le dépôt des dossiers de candidature aux élections régionales, municipales, rurales et législatives en vue d'apposer son visa sur le récépissé pour attester du dépôt dans les formes et les délais légaux ;
- Veiller à ce que les candidats à l'élection présidentielle, les listes de candidats et la CENA reçoivent la liste des électeurs par bureau de vote, deux semaines au moins avant la date du scrutin ;
- Superviser et contrôler la commande et l'impression des bulletins de vote ;
- Veiller à ce que la publication de la liste des bureaux de vote soit faite au plus tard quarante jours avant le début de la campagne électorale, ainsi que sa notification aux candidats et listes de candidats ;
- Valider la nomination des membres des commissions d'inscription, des membres des commissions de révision, des membres des commissions de distribution, ainsi que des membres des bureaux de vote, désignés par l'Administration ;
- Superviser et contrôler avec les partis politiques, la mise en place du matériel et des documents électoraux ;
- Contrôler et superviser la publication des listes électorales, et faire procéder aux rectifications nécessaires ;
- Contrôler le décompte des cartes d'électeurs non retirées ;
- Désigner ses contrôleurs dans tous les bureaux de vote ;
- Participer au choix des observateurs nationaux et internationaux ;
- Cosigner les cartes des mandataires des candidats ou listes de candidats ;
- Superviser le ramassage et la transmission des procès-verbaux des bureaux de vote aux lieux de recensement et la centralisation des résultats ;
- Participer aux travaux des commissions régionales, départementales et nationale de recensement des votes ;
- Garder, par devers elle, copie de tous les documents électoraux ;
- Contribuer à l'éducation civique des citoyens en matière d'expression du suffrage ;
- Faire toutes propositions relatives à l'amélioration du Code électoral.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la création de la CENA n'entraîne pas

systématiquement l'exclusion de l'administration dans l'organisation et la gestion matérielle du processus électoral. Dans le système électoral sénégalais, l'Administration reste la pièce maîtresse du processus électoral. La CENA joue un rôle de gendarme disposant de pouvoirs de contrôle et de sanction. Son statut d'arbitre de la compétition politique est renforcé par rapport à l'ONEL, car elle dispose de pouvoirs de sanction, d'injonction, de dessaisissement, etc. A ce titre, elle veille à ce que la loi électorale soit appliquée et respectée aussi bien par les autorités administratives que par les partis politiques, les candidats et les électeurs.[312]

En cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections ou référendums par une autorité administrative, la CENA lui enjoint de prendre les mesures de correction appropriées. Si l'autorité administrative ne s'exécute pas, la CENA dispose du pouvoir de dessaisissement et de substitution d'action dans le cadre des opérations électorales à l'égard de l'agent responsable, nonobstant son pouvoir de saisine des juridictions compétentes. Elle propose, en outre, des sanctions administratives contre l'agent responsable et s'assure de leur exécution. 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 partie jointe à toutes étapes de la procédure. La CENA peut également saisir le tribunal par citation directe du ou des mis en cause. En dépit de ses nombreux pouvoirs, la CENA est obligée de collaborer avec l'Administration qui demeure toujours responsable de l'organisation matérielle et de la gestion des élections, gestion contrôlée et superviser par la CENA.

Les autres structures impliquées dans la gestion des élections

Le Ministère chargé des Affaires étrangères

Il est chargé, à travers les chefs de représentation diplomatique ou consulaire, de l'organisation des élections à l'extérieur du Sénégal, en relation étroite avec le Ministère de l'Intérieur. En tant qu'organe de gestion des élections, les chefs de représentation diplomatique ou consulaire ont notamment les mêmes pouvoirs, dans leur juridiction, que les autorités administratives à l'intérieur du Sénégal, en ce qui concerne les élections présidentielles et législatives.[313] Il doit être précisé que les Sénégalais de l'Extérieur ne participent pas aux élections locales.

Le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA)

Le CNRA est créé par la loi 2006-04 du 4 janvier 2006. Il est chargé de réguler l'ensemble du paysage audiovisuel sénégalais public et privé. En matière électorale, la régulation de la couverture médiatique de la campagne électorale entre dans ses compétences.[314] Elle doit assurer l'égalité des candidats dans l'utilisation du temps d'antenne et

312 Art. L.10 de la loi relative à sa création.

313 Titre VIII de la partie législative et titre IV de la partie réglementaire du Code électoral, relatifs à la participation des Sénégalais de l'extérieur aux élections du Président de la République et des députés.

314 Voir notamment CN-RA, *Rapport annuel au Président de la République*, 2007.

fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions réglementées.[315] A l'instar de la CENA, la structure du CNRA révèle une certaine garantie d'indépendance. Le CNRA comprend neuf membres nommés par décret issus de sphères sociales diversifiées (milieu des arts, universitaire, des droits de l'homme etc.). La durée de leur mandat est de six ans. Ce mandat n'est ni renouvelable, ni révocable. Ils ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés ou jugés à l'occasion des actes accomplis ou des opinions émises dans l'exercice de leur fonction.[316]

Le CNRA a des missions qui dépassent la gestion des élections. En rapport avec les partis politiques et l'organisation des élections, il a pour mission (i) d'assurer le contrôle de l'application de la réglementation sur l'audiovisuel ; et (ii) de « veiller au respect des dispositions de la loi n° 2006-04 du 1er janvier 2006 précitée et de celles de cahiers de charges et conventions régissant le secteur » de l'audiovisuel. Il veille notamment au respect de l'accès équitable des partis politiques, des syndicats et des organisations reconnues de la société civile aux médias audiovisuels dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur. Il fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation, et de diffusion des émissions réglementées des médias audiovisuels pendant les campagnes électorales.

Depuis sa création le CNRA est intervenu activement dans le cadre de la préparation et du déroulement de la campagne en vue des différentes élections politiques organisées depuis son instauration. Ainsi a-t-il régulé les élections présidentielles du 25 février 2007, les élections législatives du 3 juin 2007 et sénatoriales de la même année, ainsi que les élections locales et régionales du 22 mars 2009.

Conformément à sa mission conférée par la loi en matière d'élections politiques, elle a effectué son travail, et rendu compte de son activité en dépit des difficultés qui affectent la mission de régulation et qui proviennent de la défiance des acteurs politiques et médiatiques, de l'incompréhension de son rôle par une population pas toujours consciente de la mission des structures de régulation et de leurs pouvoirs. Elle fait son chemin et tente de s'ériger en acteur incontournable du jeu démocratique. Il y a lieu de s'appuyer sur les rapports de l'instance de régulation des médias pour restituer son rôle lors des différentes élections qu'elle a eu à réguler tout en portant une appréciation critique sur son rôle.

Dans la perspective des élections locales du 3 juin 2007, le CNRA a tenté d'exercer pleinement sa mission d'alerte et de veille en vue d'assurer une bonne régulation de l'audiovisuel durant les élections. Ainsi a-t-elle rendu visite aux différents organes tant publics que privés et tenu des réunions avec les partis politiques afin de leur rappeler leur responsabilité et leurs obligations en matière électorale.[317] Aux termes de ces rencontres, le CNRA a déterminé par tirage au sort l'ordre de passage des candidats et rappelé le temps d'antenne. Durant la campagne électorale, le CNRA a relevé un certain

315 Art. 7 de la loi 2006-04 du 1 janvier 2006.
316 Idem, Arts 3 et suivants.
317 Cf. *Rapport de supervision pour les élections législatives du 3 juin 2007.*

nombre d'irrégularités. Celles-ci sont relatives à des propos de caractère xénophobe, à une utilisation de l'image des enfants, au dépassement du temps d'antenne et au non respect de la vie privée et de l'intimité des personnes filmées.

L'accomplissement des missions de régulation de l'audiovisuel surtout durant la période sensible de la campagne électorale ne s'est pas fait sans difficulté. A cet, effet, le CNRA retient que sa mission d'instaurer l'égalité de traitement des candidats aux législatives a été entravée par certains faits relatifs à l'insuffisance des équipements techniques, au problème de traduction de certaines langues utilisées par les candidats notamment, le portugais, le bambara et le *manjack*, le manque de cohérence et de clarté des indications figurant sur les fiches de montage. Deux requêtes ont amenés le CNRA à procéder à des vérifications nécessaires afin de dissiper tout malentendu. Ainsi a-t-il rejeté celle de l'Union nationale patriotique (UNP)/Tekki pour défaut de marginalisation. En revanche, il a ordonné la reprise du montage et la rediffusion de l'élément incriminé dans le cadre du Mouvement de la réforme pour le dévéloppement social (MRDS).

Constatant que la couverture médiatique s'est bien déroulée dans l'ensemble, le CNRA reconnaît que ce succès trouve son origine d'une part dans la collaboration des médias publics comme privés qui ont respecté le pluralisme et les principes d'équité et d'équilibre. D'autre part, les partis et les coalitions de partis politiques ont, dans leur temps de parole, veillé au respect des dispositions de la Constitution et du Code électoral.[318]

Les commissions de recensement des votes

Depuis l'avènement du code électoral consensuel de 1992, le comptage des voix incombe d'abord à des Commissions dites de recensement des votes. Il s'agit des Commissions départementales, régionales et nationale de recensement des votes.[319]

La commission départementale est composée de trois magistrats, dont l'un assure la présidence, tous désignés par ordonnance du Premier Président de la Cour d'Appel, parmi les magistrats des cours et tribunaux. Elle comprend, en outre, un représentant de chaque candidat ou liste de candidats et son suppléant. Elle siège au tribunal départemental. Quant aux commissions régionales, elles sont prévues pour les élections locales. Il en existe onze à l'échelle nationale. La commission régionale est présidée par le président du tribunal régional, ou en cas d'empêchement, par un autre magistrat de la même juridiction, nommé par lui. Elle comprend, en outre, deux magistrats désignés par le Premier Président de la Cour d'Appel, ainsi qu'un représentant de chaque candidat ou liste de candidats. Elle siège dans les locaux du tribunal régional. La commission nationale de recensement des votes siège à la Cour d'Appel. Elle est présidée par son Premier Président et, en cas d'empêchement, par un autre magistrat qu'il désigne. Elle comprend, en outre, deux magistrats du siège, nommés

318 Voir Conseil national de régulation de l'audiovisuel, *Rapport de supervision des élections législatives du 3 juin 2007*.

319 Depuis 2008, le Sénégal compte 14 régions et 45 départements.

par lui. Elle se compose également d'un représentant de chaque candidat ou liste de candidats et son suppléant.

Les Commissions départementales, régionales et nationale procèdent au recensement des votes à partir des procès-verbaux. A la différence de la Commission départementale des votes, les Commissions régionales et nationale peuvent, le cas échéant, procéder à l'annulation ou au redressement des procès-verbaux des bureaux de vote. La commission nationale de recensement des votes procède à la proclamation provisoire des résultats des élections présidentielle et législatives. Les commissions régionales de recensement procèdent à la proclamation des résultats des élections locales au niveau des régions.[320]

Indépendance des OGE

L'indépendance du ministère de l'Intérieur dans son pouvoir de conduite et de gestion des élections est naturellement mise en doute en raison de son appartenance à l'exécutif et de son association au parti politique au pouvoir et donc à l'un des compétiteurs électoraux. En dépit des garanties formelles d'indépendance, les autres organes impliqués dans le processus électoral ne sont pas exempts de critique et leur indépendance est régulièrement mise en doute, en raison des faiblesses dans les procédures de nomination de leurs membres et de l'influence politique exercée sur eux par l'exécutif.

Le Ministère de l'Intérieur

Le rôle du ministère de l'Intérieur dans la conduite des élections a été traditionnellement mis en cause et soupçonné de n'être qu'un conduit de la mainmise de l'exécutif dans les opérations électorales. A la tête de l'exécutif se trouvent les autorités politiques suprêmes de l'Etat, notamment le chef de l'Etat, le Premier ministre et un Ministre de l'Intérieur nommé pour rendre compte aux deux premiers. Le lien politique a été ainsi éloquemment relevé par El Hadj Mbodj : « En effet, membre éminent du gouvernement qui est l'émanation institutionnelle du parti au pouvoir, le ministre de l'Intérieur est, dans les faits, politiquement responsable de la victoire électorale de sa famille politique. L'obligation politique de rendre compte qui pèse sur lui s'étend également à ses représentants dans les circonscriptions administratives en charge du pilotage, à la base, du processus électoral. Ce noyautage de toute la chaine du processus électoral par le gouvernement et ses démembrements territoriaux a été vite perçu comme un facteur négatif limitant l'épanouissement du jeu démocratique dans les nouvelles démocraties africaines en construction. Il n'est nullement de nature à offrir les traditionnelles garanties minimales de neutralité, d'impartialité, de transparence et de sincérité dans l'expression du suffrage [...] ».[321]

L'orientation du recrutement sur des bases sélectives voir partisanes et la connivence entre le parti au pouvoir et l'autorité administrative ont engendré des confusions

320 Arts LO.134, LO.182, LO.183, L.217 à L.219 du Code électoral.
321 Mbodj, op.cit., p.2.

jetant ainsi le trouble sur les relations entre l'Administration d'une part, les administrés et les partis de l'opposition d'autres part.[322] Dans ce contexte, l'obtention de la carte de membre du parti au pouvoir ouvrait droit à des postes de responsabilités si elle ne donnait pas lieu purement et simplement à des passe-droits.[323] Ainsi certains fonctionnaires se sentaient-ils obligés d'exécuter les mots d'ordre pour plaire ou satisfaire l'autorité politique sauvegardant ainsi leurs privilèges. Cette perversion des règles en matière administrative a eu des conséquences dans l'organisation et la conduite des élections. Pour une frange importante de la population et pour les partis politiques de l'opposition, l'administration ne peut pas organiser des scrutins en toute neutralité, et cela en dépit de l'instauration des organes de régulation des élections.

Les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur chargés de l'organisation des élections reconnaissent être sous la dépendance hiérarchique du ministère de l'Intérieur, mais affirment que cela n'affecte en rien leur indépendance. D'après eux, au sein de la Direction générales des élections on choisit des agents qui n'ont aucune affinité politique avec le parti au pouvoir.[324] Le Directeur général des élections, Inspecteur général d'Etat, déclare avec fierté : « J'ai fait 41 ans de service, je n'attends rien de l'Administration. Le Ministre ne peut nous donner des ordres contraires aux lois. J'ai organisé plus de dix élections plus un référendum ». Il ajoute que malgré le changement de régime politique, il a été maintenu à son poste.[325]

La CENA

Le Président de la République nomme les membres de la CENA.[326] Cette prérogative manifeste, à première vue, la mainmise de l'exécutif dans la composition de la CENA. Cependant, les pouvoirs de nomination des membres de la CENA sont en principe tempérés par une série de précautions, parmi lesquelles, comme noté ci-dessus, leur choix parmi les personnalités indépendantes jouissant d'une intégrité morale et à l'honnêteté intellectuelle et à la neutralité irréprochables, et surtout, l'exigence d'une consultation préalable 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.[327] La portée de ces consultations est très limitée dans la pratique puisqu'il ne s'agit pas pour ces institutions de désigner les membres de la CENA, mais de donne simplement un avis qui ne lie pas l'autorité de nomination.

Les membres des instances de contrôle des élections sont souvent contestés à leur

322 Cette situation est notée de manière plus accentuée dans d'autres pays notamment le Cameroun. Voir l'étude pénétrante de Claude Momo, « L'administration électorale en Afrique subsaharienne francophone », *Politeia* no. 12/2007, pp.401-434 ; et celle de Aboya Endong, « Parti administratif, Transitions démocratiques et patrimonialisme en Afrique Noire », *Politeia* no. 10, 2006, p.336.

323 Antoine Tine, Polis, Revue électronique, *Revue Camerounaise de science politique*, p.12.

324 Entretien avec le Directeur général des élections du ministère de l'Intérieur et ses collaborateurs, 8 février 2009.

325 Le Directeur général des élections, toujours en fonction, a en effet été nommé par le l'ancien Président de la République Abdou Diouf.

326 Art. L.4 du Code électoral.

327 Idem.

nomination. La désignation du Général Amadou Abdoulaye Dieng en 1997 comme Président de l'ONEL avait été virulemment mise en cause par l'opposition qui lui reprochait d'avoir initié un mouvement de soutien pour la réélection du Président Abdou Diouf, candidat à sa propre succession.[328] La CENA a aussi vu ses membres contestés dès leur nomination. Le Président Moustapha Touré a été récusé par l'opposition qui a mis en exergue l'appartenance de sa femme aux instances dirigeantes du PDS, parti au pouvoir, dans la Région de Thiès. Dans le temps, l'opposition a également émis des réserves sur l'impartialité et la probité de certains membres de la CENA.[329]

Théoriquement, les membres de la CENA bénéficient de garanties statutaires qui les protègent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. A cet effet, il ne peut être mis fin avant l'expiration de son mandat, aux fonctions d'un membre de la CENA que sur sa propre demande ou pour incapacité physique ou mentale, dûment constatée par un médecin désigné par le Conseil de l'Ordre des médecins, après avis conforme de la CENA.[330] Une autre garantie statutaire réside dans la durée relativement longue du mandat. Les membres de la CENA sont nommés pour un mandat de six ans renouvelable par tiers tous les trois ans. Les membres de la CENA ne doivent solliciter ni recevoir d'instructions ou d'ordre d'aucune autorité publique ou privée.[331] Les conditions de cessation des fonctions sont également strictement réglementées. De même, le régime des incompatibilités est bien circonscrit. Ainsi, ne peuvent être membres de la CENA : les membres du Gouvernement, les membres d'un cabinet ministériel, les personnes exerçant un mandat électif et les chefs de circonscriptions administratives, ou parents des candidats aux élections à la Présidence de la République jusqu'au deuxième degré.[332]

La CENA bénéficie d'un cadre juridique garantissant son autonomie. L'autonomie fonctionnelle s'apprécie en fonction de la permanence de l'institution, de la dotation de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de l'octroi de pouvoirs importants à la CENA.[333] Elle a affirmé son autonomie en matière budgétaire en refusant que son budget soit inscrit dans celui du Ministère de l'Intérieur. Instance autonome de l'Administration dont elle est chargée de contrôler et de superviser la mission en matière électorale, elle ne saurait accepter cette forme de limitation insidieuse de son autonomie financière. Dans le même sens, la CENA a toujours obtenu le vote de son budget sans modification de la ligne de crédit ni auprès du Ministère du budget ni auprès du parlement. A ce titre, la CENA est directement entendue par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale devant laquelle elle présente son budget.[334] De

328 Pour des développements plus éclairants, voir Zékaria Oul Ahmed Salem, « L'observatoire national des élections au Sénégal : une neutralité sous surveillance », dans Patrick Quantin (ed.), « *Voter en Afrique : comparaisons et différenciations* », Paris, Karthala, 2004, pp.178–181.

329 Sur ces différents épisodes, voir « Action de récusation du Président et du vice-président de la CENA », *Sud Quotidien,* 29 juillet 2005 ; « Présidence de la CENA : l'opposition exige la révocation de Moustapha Touré », *L'Observateur,* 11 juin 2005; *Sud Quotidien*, 8–9 août 2005.

330 Art. 6 du Code électoral, éditions 2009, p.4.

331 Art. L.4, du Code électoral.

332 Art. L.7 du Code électoral.

333 Art. L.1 alinéa 1 de la loi no. 03-2005 portant création de la CENA.

334 Entretien avec M. Sall, Secrétaire général de la CENA, 26 janvier 2010.

même, l'autonomie fonctionnelle est assurée par le fait que la CENA élabore et adopte son propre règlement intérieur, ce qui lui permet d'avoir son propre personnel (informaticien, gardien, agent de sécurité, etc.).

Mais en dépit de ces garanties statutaires d'indépendance, la CENA et ses membres sont constamment soumis aux pressions de l'exécutif. La démission en novembre 2009 de Moustapha Touré, président de la CENA, sur demande du Président de la République est une illustration de l'étendue du contrôle que l'exécutif exerce sur la CENA en dépit des garanties légales de son indépendance. D'après M. Touré, « (...) Le Président de la République m'a demandé de venir le voir en audience et celle-ci a eu lieu le 5 novembre 2009 au palais de la République. Quand je suis arrivé à son bureau, il m'a parlé clairement, en expliquant que je n'avais plus sa confiance. Il a répété plusieurs fois cette phrase : « vous êtes contre moi, vous combattez mon parti. Etant donné que vous n'avez plus ma confiance, ajoutait-il, je vous demande de me remettre le mandat que je vous avais confié, quand cette confiance perdue était là ».[335]

L'indépendance de la CENA fait l'objet de débats dans l'opinion. Pour certains la CENA se cherche, elle n'est pas une autorité, elle observe des silences sur des aspects fondamentaux du processus électoral (cas de la fiabilité du fichier électoral). A preuve, les populations pour contester la fraude électorale s'adressent directement à la presse, ce qui révèle un manque de confiance certain vis-à-vis de la CENA.[336] Pour d'autres, théoriquement, la CENA est libre, c'est dans la pratique que son indépendance est remise an cause. D'après le secrétaire Général adjoint du parti LDMPT chargé des élections, Abdoulaye Badiane, les membres de la CENA ont été désignés sans le respect des procédures de consultations prévues par l'article 4 du Code électoral et que la nomination par décret implique forcément un choix partisan et politique comme illustré par la démission du président de la CENA à la demande du président de la République.

L'impartialité et la neutralité de la CENA ont été particulièrement mises en cause durant l'élection présidentielle de 2007. L'opposition y trouve même une des clés du succès du Président Wade. Le rôle de la CENA dans la gestion de l'élection présidentielle a été vivement critiqué. Pour certains, « elle est complice de fraude et de mascarade électorale. »[337] Pour d'autres, « [...] la Commission électorale nationale autonome (CENA), du fait de ses réelles attributions et du mode de nomination largement administratif de ses membres et de ses délégués sur le terrain, est loin de constituer un gage de transparence des opérations électorales. Et, dans les faits, elle joue plus un rôle de conseiller des autorités de l'Etat, pour lui signifier quelques corrections qui, pour l'essentiel, ne gênent nullement le parti au pouvoir. Au surplus, rien ne prouve que l'administration territoriale veille, partout dans tout le pays, et de manière systématique, à la neutralité et à l'impartialité attendue d'elle. On est même tenté de penser que, pour

335 Entretien avec Moustapha Touré, Président de la CENA, « L'énigme de l'élection de 2007 se trouve dans le fichier », *La Gazette du Pays et du Monde* no. 37, 10–17 décembre 2009, p.11.

336 Focus groupe réalisé à Saint-Louis le 17 février 2010 avec les organisations de la société civile et les journalistes.

337 Abdoulaye Bathily, candidat de la coalition *Jubbanti* Sénégal, www.rewmi.com.

éviter de handicaper la progression de leur carrière, peu de représentants de l'Etat oseraient défier le parti au pouvoir et s'élever au-dessus des contingences partisanes. Ceci était valable avant l'alternance de 2000 ».[338]

Tout compte fait, force est de constater que la CENA s'est globalement relativement bien acquittée de sa mission de contrôle et de supervision des élections. Ce n'est pas vraiment de l'autosatisfaction lorsqu'elle affirme que « L'élection présidentielle du 25 février 2007 s'est tenue de façon globalement satisfaisante, permettant au peuple sénégalais de s'exprimer et de faire son choix. Ce choix a été opéré dans la démocratie, la discipline, la clarté et la transparence, mais aussi à travers une participation populaire rarement égalée ».[339] L'information permanente des acteurs du processus électoral, la tenue des réunions avec les Partis politiques, sa présence sur le terrain et la vigilance constante de ses membres ont crédibilisé sa mission générale de contrôle et de supervision de l'élection présidentielle.

Le Conseil national de régulation de l'audiovisuel

A l'image des autres OGE, les membres du CNRA affirment aussi leur indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Toute de même, à ce niveau, la Présidente du CNRA souligne que lors des campagnes électorales, il y'a une prédominance du parti au pouvoir aidée en cela par la presse publique lors de l'utilisation du temps d'antenne.[340]

Critiques sur le manque d'indépendance dans la gestion des élections

Globalement, au plan organique, il y a une réclamation de plus d'indépendance en faveur des OGE en termes de statut (par exemple l'atténuation du monopole présidentiel de nomination des membres) et de pouvoirs (revendication d'une structure de gestion des élections aux pleins pouvoirs comme c'est le cas dans beaucoup de pays africains). L'Atelier multi acteurs sur le processus électoral et le fichier électoral organisé le 20 mai 2010 à Dakar par les experts de l'Union européenne et de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) pour auditer le fichier électoral a été l'occasion d'un débat sur le rôle du CNRA en période de campagne électorale. La Coalition de l'Opposition a déploré l'iniquité avec laquelle les médias d'État traitent l'actualité et la part belle qu'ils font au pouvoir en place. Elle a déploré la faiblesse des interventions correctives du CNRA, même si celui-ci veille en principe sur le respect du temps de parole alloué aux partis respectifs. Elle a également critiqué le format et la conception des émissions « pluralistes » du service public.[341] La Coalition au pouvoir a au contraire estimé que le champ médiatique ne lui est pas si favorable que cela, si l'on prend en compte tous les médias, « publics » comme « privés ». Ces derniers en plus grand nombre, manifesteraient, de leur côté, une certaine opposition au Gouvernement, manquant d'objectivité à l'égard de celui-ci et le critiquant systématiquement.

338 M. Lo, « Réflexion sur le processus électoral », *Wal Fadjiri*, 12 mars 2007.
339 CENA, *Rapport général de la CENA sur les élections présidentielles 2007*, Dakar, janvier 2008.
340 Entretiens du 19 janvier 2010.
341 Déclaration du BCG.

Sur la question plus spécifique des « campagnes électorales déguisées », des divergences ont également été notées. L'Opposition a critiqué ce qu'elle considère comme des intrusions indues du Président de la République dans des campagnes qui ne concernent pas son mandat, réclamant que de tels agissements puissent être sanctionnés par l'Autorité de régulation des médias, alors que la Coalition des partis au pouvoir s'est attachée à montrer que le président était bien dans son rôle naturel, et n'a pas outrepassé sa fonction de chef de l'Etat lors d'éventuels déplacements qu'il aurait faits dans une période de campagne électorale.[342]

D. Financement des élections au Sénégal

Les OGE souffrent d'une limite financière, à savoir leur dépendance à l'égard des pouvoirs publics. Ce qui dénote une certaine forme de « tutelle ». Le renforcement de leur indépendance passe aussi par l'octroi d'une autonomie financière qui les rendrait directement justiciable de la Cour des comptes.

Le Ministère de l'Intérieur

Théoriquement, les ministères n'on pas d'existence juridique propre différente de l'Etat. Ils fonctionnent en régie. A ce titre, ils dépendent financièrement de l'Etat. D'après le Directeur général des élections, les dotations budgétaires sont relativement satisfaisantes par ce qu'elles permettent de couvrir l'ensemble des charges inhérentes à leur mission.[343] Le coût de l'organisation de la présidentielle de 2007 est estimé par le ministère de l'Intérieur à 12 milliards de francs CFA (US$ 25.026.000). Cette élection a été l'occasion de refonte totale du fichier électoral avec l'instauration des cartes d'électeur et des cartes d'identité nationale numérisées. Il a été posé le problème du coût élevé de l'investissement pour un rendement contesté. Pour les uns, la mise en place du système a coûté 23 milliards de francs (US$ 47.960.000) et son utilisation au-delà de la période électorale ne semble pas intéresser les structures de l'Etat qui risquent de le mettre en veilleuse ou à la réforme, après une courte durée d'utilisation. L'Etat, pour sa part, affirme pouvoir rentabiliser l'investissement par la production de passeports, de permis de conduire et autres documents numérisés, au Sénégal et dans la sous-région.[344]

La Commission électorale nationale autonome

Aux termes de l'article 19 du Code Electoral, 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. Ils sont autorisés dans le cadre de la loi de

342 Synthèse des travaux de l'Atelier multi-acteurs sur le processus et le fichier électoral organisé le jeudi 20 mai 2010 au Novotel, Dakar.

343 Entretien précité.

344 Rapport général CENA sur l'élection présidentielle de 2007, p.7.

finances. Les crédits correspondants sont mis à la disposition de la CENA dés le début de l'année financière.

En principe, la CENA peut bénéficier d'appuis matériels et financiers provenant d'institutions publiques et privées.[345] En réalité, les autorités étatiques ont toujours soutenu que le financement des élections devait provenir principalement, voire exclusivement, du budget de l'Etat, estimant qu'il serait inopportun que les donateurs financent directement ce type d'activité. Une telle attitude va à l'encontre des pratiques et usages en cours dans la quasi-totalité des pays membres de l'Union africaine, dont les structures nationales chargées des élections demandent et obtiennent, en dehors du budget des Etats, des financements pour la conduite de leurs activités.[346]

L'exécution du budget de la CENA est faite conformément aux dispositions de la loi organique no. 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances et du Décret n°2003 101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique. Le Décret n° 2006 07 portant régime financier de la CENA complète la loi sur la CENA sur le plan des finances. La CENA dans le cadre de sa gestion financière dispose d'un ordonnateur qui est son président, d'un administrateur de crédit, en la personne du secrétaire général de la CENA et d'un comptable public nommé par le Ministre des Finances.

- Le Secrétaire général élabore chaque année le projet de budget, établi en fonction des frais de fonctionnement de la structure, des objectifs et prévisions d'activités pour l'année à venir, sous l'autorité du président. Il le présente à l'assemblée de la CENA pour approbation. Le Secrétaire général procède à toute proposition d'engagement des crédits affectés à la CENA, assure la liquidation et prépare l'ordonnancement. Le Président de la CENA transmet le document budgétaire au Ministre des Finances pour inscription dans le budget général de l'Etat, parmi les dotations des institutions. Le Président de la CENA approuve toute mesure devant entraîner une opération de dépense. Il s'assure de l'application et du respect des lois et règlements applicables aux finances publiques.
- Le comptable public assure le règlement des dépenses, la gestion des fonds, ainsi que la confection des états financiers auxquels sont annexées toutes les pièces justificatives requises. Il est correspondant du trésor à qui il transmet pour visa les états financiers destinés à la Cour des Comptes dans les délais déterminés par la loi 99-70 du 17 février 1999. Les états financiers sont soumis au préalable à l'approbation de l'assemblée de la CENA. Le Comptable est nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances. Il est soumis à la réglementation de droit régissant les comptables publics.
- L'Assemblé de la CENA veille à ce que les dépenses jugées obligatoires soient toujours inscrites au budget. L'exercice financier de la CENA débute le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année. Toutes les recettes et les dépenses doivent couvrir l'année civile. Les fonds nécessaires à la réalisation

345 Art. 17 du Règlement intérieur de la CENA.
346 Rapport CENA, 2008, p.18.

des dépenses de la CENA font l'objet d'un ordonnancement global par le Ministre chargé des Finances, dés la mise en place des crédits, a concurrence du montant total de la dotation budgétaire inscrite dans la loi de finances.

Le Président de la CENA transmet chaque année son compte administratif à l'Assemblée de la CENA qui en délibère. Les marchés conclus par la CENA sont faits conformément à la réglementation établie par le Code des Marchés Publics.[347] Il est interdit à toutes entreprises ou sociétés appartenant à une personne faisant partie du personnel de la CENA et aux entreprises ou sociétés dans lesquelles ces appels d'offres de la CENA. L'assemblée de la CENA délibère sur la gestion du patrimoine de la CENA faite conformément à l'article 3 du décret 2003-101 du 13 mars portant règlement général sur la comptabilité publique. La gestion financière de la CENA est soumise au contrôle de la Cour des Comptes. Au titre de l'année 2007 qui était une année électorale, les dépenses électorales de la CENA ont été réparties en trois parties :

- Pour le siège national à Dakar, le montant des dépenses est de FCFA 82.330.000 (US$ 171.697) qui comprennent, par exemple, les frais de missions des superviseurs des régions, les achats de papier A4 pour tirages des ordres de missions des contrôleurs et superviseurs.
- Les crédits alloués aux 34 CEDA du Sénégal étaient de l'ordre de FCFA 676.674.800 (US$ 1.411.110) dépensés dans les perdiems des contrôleurs et superviseurs, leurs transports, la location de salles, la restauration des CEDA et la communication.
- Les DECENA, au nombre de 28 au total, avaient, dans la période d'avril 2006 à mars 2007, des indemnités d'un montant de FCFA 319.100.000 (US$ 665. 206).

Le Conseil national de régulation de l'audio-visuel

Le CNRA ne dispose pas d'une liberté financière considérable. Elle dispose, comme ressource principale, d'une dotation budgétaire. Il a juste un droit de proposer le vote des crédits nécessaires à son fonctionnement lors du projet de lois de finances.[348] Pourtant, dans son fonctionnement les sanctions pécuniaires qu'elle adresse aux personnes qui enfreignent les règles de l'Audiovisuel auraient pu lui permettre de pallier cette insuffisance financière. Ces sanctions peuvent aller jusqu'à deux millions de francs CFA, sans oublier les pénalités quotidiennes de retard de cent mille francs à cinq cent mille francs. Ces sommes sont cependant versées au Budget de l'Etat par ce que recouvrés par les services du Trésor public.[349]

347 Le code des marchés publics est contenu dans le décret no. 2002-550 du 30 mai 2002.
348 Art. 30 de la loi 2006-04 du 4 janvier 2006.
349 Art. 26, Idem.

E. Contentieux électoral au Sénégal

Alors que les tribunaux jouent théoriquement un rôle important dans le processus électoral, le contentieux électoral au Sénégal est relativement faible. Ce paradoxe s'explique par le fait que l'intervention des tribunaux va au-delà de la résolution des conflits électoraux et que les acteurs ne faisant pas confiance en l'indépendance des juges ne leur soumettent généralement pas leurs réclamations électorales. Enfin, les textes qui régissent le contentieux électoral ne sont pas suffisamment maîtrisés par différents acteurs électoraux.

Rôle des tribunaux

Le tribunal départemental connaît du contentieux des listes électorales. Sa décision est rendue en dernier ressort. Elle est susceptible d'un recours en cassation devant la Cour suprême.[350] Le Président du tribunal régional assure la présidence de la commission régionale de recensement des votes. En cas d'empêchement, il nomme un autre magistrat de la même juridiction, qui le supplée.

Les attributions de la Cour d'Appel sont variables selon le type d'élection. Le Premier Président de la Cour d'Appel nomme, par ordonnance, les magistrats membres des commissions de recensement des votes. Il désigne également, dans les mêmes conditions, les délégués de la Cour d'Appel chargés de veiller à la régularité des opérations électorales le jour du scrutin. Par ailleurs, la Cour d'Appel de Dakar veille, pendant la campagne électorale, à l'égalité des candidats.[351] Pour les élections locales, la Cour d'Appel est compétente pour leur contentieux.[352] Le Conseil Constitutionnel reçoit les candidatures à la Présidence de la République, arrête la liste des candidats, statue sur les contestations relatives aux élections du Président de la République et des députés à l'Assemblée nationale et proclame les résultats.

Faiblesse du contentieux électoral

Au Sénégal, le contentieux électoral n'est pas très développé. Cette carence contentieuse s'expliquerait par un manque de maîtrise des textes évoqués précédemment. La plupart des acteurs impliqués directement dans la gestion des élections ne sont pas très au fait de contenu et de la subtilité des règles juridiques qui gouvernent le processus électoral. Par exemple les anomalies relevées pendant le déroulement des élections ne sont pas toujours systématiquement transcrites dans les procès-verbaux des bureaux de vote comme cela est exigé par la loi. Par ailleurs, le public est souvent désarçonné par l'attitude classique du juge électoral qui ne sanctionne pas des faits manifestement réprimés par la législation électorale parce qu'ils n'auraient pas une incidence déterminante sur le résultat des élections. En effet, la plupart des décisions du juge électoral qui pourtant constatent des dysfonctionnements graves et des violations du code électoral, s'abstiennent néanmoins de les sanctionner, estimant qu'ils ne sont pas de nature à

350 Arts L.43, L.44, R.28 et R.35 du Code électoral.
351 Art. L.121.
352 Arts L.220 et L.225 du Code électoral.

altérer la sincérité du scrutin ou ne sont pas de nature à exercer une influence déterminante sur le résultat. De telles décisions aboutissent à la validation de résultats entachés de fraudes.[353]

A la lumière de toutes ces considérations, les populations sont réticentes à s'adresser aux représentants de l'Administration ou à des commissions électorales lorsqu'elles constatent des défaillances dans le déroulement de l'élection. Cette méfiance à l'égard de l'Administration et de la CENA les conduit à recourir au service de la presse ou des représentants de la société civile. Le journaliste, en effet, donne les informations en temps réel sur les stations de radio et en direct. Il est arrivé que les autorités informées par voie de presse apportent les correctifs nécessaires en donnant spontanément les directives adéquates. La presse en tant que véhicule d'information se fait donc le porte-voix des populations démunies et relaie tous les éléments indispensables à entrainer une réaction rapide de l'autorité.[354]

F. Evaluation de la gouvernance électorale et réformes politiques et électorales

De l'apprentissage à la consolidation : la normalisation du système électoral

L'histoire de l'évolution du système électoral sénégalais pourrait être subdivisée en deux étapes : la première étape allant de 1960 à 1992 est marquée par l'absence des vraies conditions d'une élection démocratique du fait de l'absence des standards de garantie de la transparence électorale ; la seconde étape qui s'ouvre depuis l'adoption du code électoral consensuel de 1992 voit se réunir progressivement les conditions de tenue d'élections transparentes. Le code électoral de 1992 a en effet marqué un tournant positif dans l'histoire de gestion électorale au Sénégal. Ce code a cependant été progressivement atteint d'une pathologie congénitale née de l'hyper responsabilisation du rôle des partis politiques dans le processus électoral. Le code reconnaissait aux partis politiques un rôle important qui allait de l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation des résultats. Ce rôle n'était cependant pas contrebalancé par l'existence d'un tiers observateur en cas de désaccord entre les parties prenantes de la compétition qu'étaient les partis. Cette anomalie a été corrigée avec la création de l'ONEL puis de la CENA, tiers intervenant pouvant servir de témoin, de balancier et d'observateur extérieur et neutre à même de faire peser la balance en cas de désaccord entre les acteurs et d'éviter le blocage, comme ce fut le cas lors de la présidentielle de 1993.

Les doutes qu'on pouvait encore avoir sur la qualité du système et son impartialité doivent être largement dissipés depuis la création d'instances de régulation du jeu

353 Par exemple, voir la décision du Conseil constitutionnel no. 96/2007 du 10 mars 2007 proclamant les résultats de l'élection présidentielle de 2007.

354 Intervention de Naby Sylla, journaliste radio RMF au focus groupe de Saint-Louis du 17 février 2010.

électoral comme l'ONEL et la CENA qui ont pu crédibiliser les élections législatives de 1998, présidentielle de 2000 et locales de 2002. Entre temps, le pays a ouvert une parenthèse de contestation de résultats électoraux avec la présidentielle de 2007 et le boycott des législatives de la même année. L'accalmie semblait revenir avec l'acceptation par tous les partis des résultats des dernières locales de 2009 ayant consacré la victoire de l'opposition dans les grands centres urbains dont Dakar. La controverse sur les règles du jeu est encore survenue dans la perspective de la prochaine présidentielle de 2012 pour laquelle le président Wade a déjà annoncé sa candidature.

Au demeurant, l'on peut dire sans exagérer que le système électoral sénégalais fonctionne plus ou moins bien, se consolide et affiche des tendances de routinisation. La fraude électorale est largement exagérée par les perdants qui, au surplus, peinent à en fournir des preuves irréfutables pouvant entraîner l'annulation judiciaire des élections. Depuis l'avènement de l'ONEL et de la CENA, la fraude électorale, si elle existe, est vraiment devenue marginale grâce à un facteur juridique : la qualité des règles du jeu et un facteur politique et citoyen : la mobilisation des politiques et des citoyens. D'après le Directeur général des élections le Code électoral de 1992 a verrouillé toutes les possibilités de fraudes, et avec le système informatique performant de la Direction, les possibilités de fraude sont minimes.[355] En affirmant que « pour la fraude, je pense qu'il n'existe pas ; je n'ai pas vraiment vu de cas avéré de fraude en 2007, » le représentant de l'organisation des droits de l'homme RADDHO (Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme) à Saint Louis a abondé dans le même sens.[356]

En effet, en tirant progressivement les leçons des scrutins successifs, les acteurs ont, grâce à la technique de la médiation électorale consistant en la sécrétion consensuelle des règles du jeu électoral, pu inventer un système électoral permettant la sincérité de l'expression du pouvoir de suffrage. Le Sénégal fait partie des pays où les citoyens sont mis au courant des résultats des élections dans les minutes qui suivent la clôture du scrutin. Une diffusion médiatique des résultats presque jamais remise en cause par les instances chargées de la proclamation des résultats depuis 1998.

Au total, l'analyse du dispositif institutionnel régissant les élections et de la pratique électorale montre que le pouvoir ne dispose pas, même s'il le voulait, de leviers décisifs pour détourner les suffrages des sénégalais en sa faveur. Sans doute, le parti au pouvoir bénéficie de la faveur politique d'être au pouvoir, de bénéficier de soutiens mercenaires de toute nature, de disposer des deniers dont l'utilisation n'est pas rigoureusement réglementée, nombre d'avantages constituant une sorte de prime au sortant ; mais cela ne lui donne pas les moyens d'organiser une fraude à grande échelle et remporter l'élection sans que ce soit la volonté du corps électoral.

355 Entretien précité.

356 Intervention au cours des discussions du Focus groupe organisé à Saint Louis en vue de la préparation de ce rapport, 17 février 2010.

Persistance des doutes sur la fiabilité des élections

Pourtant, des réserves sont encore émises par divers acteurs sur la fiabilité du système électoral du fait de facteurs divers et de sujets de controverse récurrents. Sur la fiabilité des élections, on relève une différence d'appréciation entre l'Administration responsable des élections et certains acteurs du processus électoral. Pour l'administration, les progrès sensibles ont été réalisés. Ils reposent sur l'utilisation de la biométrie qui permet une vérification automatique des empreintes avant la production de la carte d'électeur. De plus, désormais il est confectionné un fichier électronique qui est confondu avec celui de la carte nationale d'identité. Au verrouillage juridique s'ajoute celui de la carte électorale. En effet, il revient à la DGE de définir la carte électorale pour l'établissement des bureaux de vote. En plus, c'est elle qui gère tout ce qui concerne le matériel électoral. Elle gère également les actes juridiques d'encadrement des élections. Cette mission se matérialise par la conception des textes qui régissent les élections, la formation et la sensibilisation des électeurs, etc.

Ces progrès sensibles dans l'organisation et la gestion des processus électoraux ont été reconnus par les uns et les autres. Mais, la conclusion relative à la quasi sécurisation de l'organisation des élections rendant totalement impossibles les fraudes n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs. Il reste toujours, selon certains acteurs, des possibilités de fraudes réelles ou avérées. Ceci est conforté par l'impossible neutralité des autorités administratives. Dans ce domaine, le poids de l'expérience pèse beaucoup sur les relations entre l'Administration et les Partis politiques ainsi que les populations. Habitués à poser des actes de nature frauduleuse qui ont beaucoup et longtemps altéré la crédibilité et la sincérité des scrutins, l'Administration a du mal à convaincre de sa bonne foi même si son action serait exempte de toute suspicion.

Son capital de confiance altéré, la déficience d'une culture républicaine constatée, le poids encore lourd et la responsabilité du ministre de l'Intérieur sur les autorités administratives constituent toutes choses de nature à renforcer le doute sur la crédibilité du processus électoral. Force est de reconnaître l'énigme réel ou imaginaire du fichier qui était à l'origine de la contestation des élections présidentielles de 2007 et du boycott des législatives de la même année, demeure toujours et risque de renforcer la croyance des acteurs à la difficile neutralité de l'administration et de la crédibilité du processus électoral.[357]

Problèmes nés du chevauchement des compétences

L'intervention de plusieurs acteurs dans la conduite des élections rend difficile l'exercice par ces acteurs de leurs compétences respectives. La CENA en particulier a des difficultés à exercer ses pouvoirs de supervision et de contrôle des opérations électorales lorsque les

357 Dans le premier trimestre de l'année 2010, l'Union européenne s'est engagée à mener, avec le consentement de tous les acteurs politiques, un audit du fichier électoral pour le rendre crédible et définitivement accepté par l'ensemble des parties prenantes du jeu politique.

tâches nécessaires à l'accomplissement de ces pouvoirs sont confiées à d'autres organes indépendants. Par exemple, dans le cadre de l'inscription sur les listes électorales, la CENA ne maîtrise pas les éventuels déboires nés de la défectuosité de l'état civil. La délivrance des certificats de décès ou des bulletins et extraits de naissance et autres constituent des opérations administratives qui échappent à la compétence de la CENA. Inversement, il a souvent été reproché à la CENA de déborder du cadre strict de son rôle de contrôle et de supervision, et de vouloir s'immiscer dans la tache d'organisation de la matérialité de l'élection au risque de compromettre son indépendance. Par exemple, la CENA a exprimé son accord et apporté son appui au Ministre de l'Intérieur lorsqu'il s'est agi de proroger la date d'inscription sur les listes électorales ou d'approuver la décision de l'Administration de mettre en place des équipes mobiles pour accélérer et faciliter les inscriptions sur les listes électorales avant le début de l'hivernage.[358]

Par ailleurs, la CENA n'a pas les moyens de renforcer directement ses décisions. Le fait que la mise en œuvre de ses observations et recommandations doive être effectuée par d'autres institutions affaiblit l'autorité de la CENA et réduit sensiblement la portée ses décisions. Dans la plupart des cas, en effet, la CENA ne peut aller au-delà de simples dénonciations publiques dont l'objectif est simplement d'attirer l'attention du Ministre de l'Intérieur sur les irrégularités qu'elle constate et de recommander des mesures correctives. C'était le cas lorsqu'elle a prévenu contre la distribution sélective des cartes d'électeur à des citoyens nouvellement inscrits alors que d'autres qui se sont inscrits bien avant attendent toujours la distribution ou la réception de leurs cartes.[359] Dans un autre cas, la CENA a constaté que de nombreuses demandes d'obtention des cartes d'électeur et des cartes nationales d'identité numérisées avaient été refusées sans aucune explication motivée des commissions administratives d'inscription. Elle ne pouvait néanmoins faire plus qu'exhorter le Ministre de l'Intérieur à prendre en compte cette préoccupation des citoyens en mettant en place, dans les brefs délais, une organisation pour le traitement diligent des dossiers.[360]

Avant la présidentielle de février 2007, une controverse relative aux inscriptions sur les listes électorales avait opposé la CENA et le ministre de l'intérieur. Le report des inscriptions sur les listes électorales était, semble-t-il, lié à un retard de la CENA dans l'installation de ses démembrements régionaux. Ce retard était également constaté dans l'établissement des Commissions de distribution des cartes d'électeur et la délivrance effective de ces documents. Ces dysfonctionnements ont été imputés à la CENA par l'autorité politique.[361] Cette position du pouvoir politique a été récusée par l'instance de régulation des élections qui, dans un communiqué-réponse, tenait

358 CENA, Communiqué de presse du 13 mai 2006, dans *Rapport général sur l'élection présidentielle du 25 février 2007*, p.100.

359 CENA, Communiqué de presse du 2 août 2006, Idem, p.103.

360 CENA, Communiqué de presse du 4 août 2006, Idem, p.105.

361 Cf. Exposé des motifs du décret 2006-153 du 28 février 2006 portant prorogation du délai des inscriptions sur les nouvelles listes électorales.

à « informer l'opinion publique qu'elle ne saurait en aucune façon être tenue pour responsable des retards constatés dans l'inscription des citoyens pour l'établissement des nouvelles listes électorales au Sénégal ». Elle dénonçait ainsi « l'exposé des motifs du décret 2006-153 portant prorogation du délai des inscriptions sur les nouvelles listes électorales (qui) invoque l'installation tardive des démembrements de la CENA comme la cause principale du retard des inscriptions dans les régions autres que Dakar ». La CENA a, enfin, tenu à préciser « qu'en dépit d'une absence totale de moyens, tant logistiques que financiers, elle a installé, depuis le 5 septembre 2005, l'ensemble de ses démembrements pour superviser lesdites opérations aussi bien dans la région de Dakar que dans les communes des autres régions du pays ».[362] C'est dire que, pour les membres de la CENA, les raisons du retard constaté dans les inscriptions sur les listes électorales sont à chercher ailleurs qu'à la CENA.[363]

De même, les fonds nécessaires au fonctionnement de la CENA ne sont pas octroyés à temps en dépit de l'autonomie financière garantie par les textes. A cela s'ajoute la contestation du fichier électoral dont la fiabilité avait été mise en cause par un informaticien de la CENA en disgrâce. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les inquiétudes exprimées par l'opposition sur la capacité de la CENA à exercer ses missions. Pire, elle n'a pas hésité demander sa dissolution pour une récréation d'une autre structure sur des bases plus consensuelles.[364]

En définitive, il reste que le rôle de l'Administration dans la gestion matérielle de l'élection ne fait pas toujours l'unanimité. A l'analyse, il faudrait renforcer davantage les prérogatives la CENA et lier étroitement toutes les actions de l'Administration en matière électorale à l'agrément, ou tout au moins l'avis conforme de la CENA. Il est apparu que le Ministre de l'Intérieur peut poser des actes dans la gestion du processus électoral sans que la CENA n'en soit informée. Les questions relatives à l'inscription et à la gestion du fichier électoral ne doivent être traitées unilatéralement par l'Administration toujours responsable dans ce domaine. Pour être plus effective et plus efficace, la mission de la CENA en matière de contrôle et de supervision des élections ne doit laisser aucune marge de manœuvre à l'Administration dans la prise et l'exécution des décisions essentielles relatives à la matérialité de l'élection.

Le chevauchement des compétences entre différents OGE a fait l'objet de discussions lors de l'Atelier multi-acteurs sur le processus électoral et le fichier électoral organisé le 20 mai à Dakar. Les pouvoirs de la CENA ne se déploient pas, aux yeux de certains, avec toute l'amplitude souhaitable, et les pouvoirs que lui confèrent la loi ne semblent pas « acceptés » ou « intériorisés » par tous les acteurs du processus électoral. A ce stade, une proposition a été faite, qui consisterait à une mise à niveau technique de la CENA, compte tenu du déphasage qui existe entre ses pouvoirs et compétences d'une part, et les moyens techniques dont elle est dotée d'autre part. Certains participants ont toutefois

362 Cf. Communiqué de la CENA du 1 mars 2006.

363 « Retard des inscriptions sur les listes électorales : la CENA dément le chef de l'Etat », *Wal Fadjiri*, 2 mars 2006.

364 Mémorandum sur le processus électoral de la C.P.A (Coalition populaire pour l'Alternative).

souhaité que la réflexion sur un renforcement substantiel des pouvoirs et compétences de la CENA soit engagée. Cette transformation serait même, de l'avis de certains, le préalable indispensable d'une bonne surveillance et supervision du processus de l'élection au Sénégal.[365] La Coalition de l'Opposition s'est plus spécifiquement inquiétée des conditions dans lesquelles a eu lieu le départ du premier Président de la CENA, conditions qui témoigneraient d'une fragilisation de l'institution par l'autorité politique.[366]

Les conditions dans lesquelles la commande et l'acquisition du matériel électoral ont lieu ont aussi occupé une part des débats. Il a été essentiellement question de savoir dans quelle mesure la CENA était impliquée dans cet aspect du processus électoral. Les services du Ministère de l'Intérieur ont fait valoir que la faible implication de la Commission Électorale Nationale Autonome s'expliquait par le fait qu'elle n'était tout simplement pas compétente juridiquement pour exercer un quelconque contrôle à ce stade, les actes en question n'étant pas des « opérations électorales » stricto sensu. En vérité, la CENA ne serait concernée qu'à partir du « dispatching » et de l'acheminement du matériel électoral vers les lieux de vote.[367] A l'inverse, d'autres intervenants ont souligné que la CENA a eu à faire des communiqués pour déplorer sa non implication.[368] Les éclairages apportés par l'un des représentants de la CENA ont apaisé les craintes que l'on pouvait nourrir à ce sujet. Il semble en effet que sur cette question précise, et depuis quelque temps, le Ministère de l'Intérieur et l'organe de surveillance des élections se soient entendus sur une répartition des compétences, et que le point ne fait plus aujourd'hui l'objet de débat.[369]

Divergences sur le cadre juridique d'organisation des élections

Au cours d'un Atelier multi-acteurs organisé le 20 mai 2010 à Dakar pour débattre sur le processus électoral et le fichier électoral, les représentants de l'Opposition ont déploré la fréquence des révisions constitutionnelles au Sénégal, révisions qui seraient, de leur point de vue, opportunistes et dangereuses pour la stabilité du consensus qui semblait acquis depuis l'adoption du Code électoral de 1992. Les modifications de la Loi Fondamentale en particulier se feraient de manière unilatérale, sans un minimum de concertation avec les autres acteurs du jeu politique. Des exemples ont été cités : suppression du quart bloquant (rétabli en 2001 et supprimé de nouveau en 2007), découpage des circonscriptions électorales à moins de quatre mois des élections locales, etc. Le révisionnisme constitutionnel constituerait également, aux yeux de la Coalition de l'Opposition, un reniement des engagements internationaux du Sénégal, notamment du Protocole de la CEDEAO sur la bonne gouvernance, dont l'une des dispositions interdit

365 Déclaration de la « Coalition des Non Alignés » à l'atelier.
366 Les circonstances de démission du premier président de la CENA sont décrites dans le chapitre suivant sur l'indépendance de la CENA.
367 Déclaration du Directeur Général des Elections à l'atelier.
368 Déclaration de la Coalition *Bennoo Senegaal* à l'atelier.
369 Déclaration de la CENA à l'atelier.

toute modification non consensuelle de la législation relative aux élections moins de six mois avant celles-ci.[370]

La perception de la Coalition au pouvoir a été différente. Elle a consisté à réfuter le caractère « politique » ou opportunistes des révisions entreprises. Celles-ci, pour la plupart, résulteraient d'engagements internationaux souscrits par le Sénégal, engagements nécessitant des réformes internes. De plus, nombre de ces modifications seraient politiquement « neutres » (comme par exemple la réforme de la durée du mandat présidentiel et l'instauration de la parité de genre). Bref, au-delà de leur nombre, il faudrait s'intéresser au contenu même de ces révisions : l'on s'apercevrait alors qu'elles n'obéissent pas à des motivations politiciennes ou partisanes.[371]

Les discussions ont cependant permis aux parties de s'accorder sur les deux points suivants : (i) La nécessité pour le Sénégal de se conformer aux dispositions du Protocole de la CEDEAO sur l'interdiction de modifier unilatéralement la législation électorale moins de six mois avant un scrutin; et (ii) l''urgence d'une relance du processus de réforme du Code électoral, sur la base des propositions faites par les parties prenantes aux élections.

Le système partisan

Le fait historique d'avoir été un pionnier de l'aventure démocratique africaine par l'instauration du multipartisme dès le début des années 1970 d'une part, et la prouesse d'un changement pacifique de personnel politique en mars 2000 d'autre part ont valu au Sénégal les qualificatifs flatteurs « d'exception » ou de « vitrine démocratique » en Afrique. Cette image reluisante semble relever davantage du mythe que de la réalité.[372] La plus grande partie de l'histoire du Sénégal indépendant a été marquée par la domination du parti au pouvoir et la trop grande faiblesse des partis d'opposition. Ce régime de parti dominant était caractérisé par la faiblesse de tous les partis politiques, l'opacité de leur financement et leur faible capacité de mobilisation.

Cadre juridique

Les partis politiques sont définis par la Constitution comme « concourant à l'expression du suffrage ». Ils sont régis par la constitution, le code des obligations civiles et commerciales, la loi sur les partis du 6 mai 1981,[373] le décret 75-1088 du 23 octobre 1975 sur les pièces comptables que tout parti doit fournir chaque année, le code électoral[374] et la loi de 2007 instituant le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA).

L'analyse de la législation relative aux partis politiques montre une grande liberté en ce qui regarde les conditions de création des partis politiques. Contrairement au Nigéria

370 Déclaration de la Coalition *Bennoo Siggil Senegaal* à l'atelier.

371 Déclaration de la Coalition « Alliance Sopi pour toujours »à l'atelier.

372 I-M. Fall, *Évolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA-CREPOS, 2007.

373 Loi 81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques modifiée par la loi 89-36 du 12 octobre 1989.

374 Loi 92-15 du 15 février 1992 portant code électoral.

ou au Ghana par exemple où l'enregistrement des partis politiques obéit à une procédure rigoureuse conditionnant par exemple l'enregistrement d'un parti à son implantation significative sur l'ensemble du territoire national, la législation sénégalaise, à l'identique de celle de la plupart des pays francophones, se caractérise par sa flexibilité, notamment par l'absence d'exigence de démonstration d'une certaine représentativité ou d'une représentativité certaine préalable à son existence. La conséquence évidente est l'inflation du nombre de partis politiques établi d'après le Ministère de l'Intérieur à 150. Si l'on sait que le jeu politique est, pour l'essentiel, animé par une dizaine de partis politiques, il y a de quoi s'interroger sur la nature réellement partisane d'organisations qui se prévalent de cet attribut. La réalité est que bien des partis se limitent à un nombre limité de personnes voire à son chef.

Organisation interne et financement

En ce qui concerne le fonctionnement des partis, les règles prévues par la législation ne sont pas très contraignantes, mais ne sont pas, dans l'ensemble, respectés par les partis politiques. Ces règles concernent l'organisation et le fonctionnement internes des partis, le système de financement de leurs activités, leur droit de participation aux élections, leur droit d'accéder aux médias et leur dissolution en cas de contravention à la loi.

En ce qui concerne les ressources des partis politiques, celles que la loi autorise aux partis sont : les cotisations des militants et les dons et legs de ses membres. Il y a sur ce point un paradoxe qu'il faut relever : d'une part, les partis n'enregistrent presqu'aucune cotisation (en dehors des occasions épisodiques de vente des cartes). D'autre part, la plupart des grands partis disposent de ressources dont l'origine n'est pas bien connue des pouvoirs publics et ne fait pas l'objet de contrôle pourtant prévu par la loi. En effet, les partis politiques ont l'obligation de présenter avant le 31 janvier de chaque année les comptes de leur fonctionnement. À cet régard, il faut faire mention du décret 75-1088 du 23 octobre 1975 qui fixe les pièces comptables que tout parti légalement constitué doit fournir chaque année, en application de l'article 3 de la loi relative aux partis et aménage les modalités de ce contrôle.

En général, les finances sont le domaine où les informations données par les responsables de parti sont le moins précises du fait de l'absence de comptes régulièrement tenus. Aucun parti politique n'est en mesure d'avancer des chiffres exacts et vérifiables sur ses avoirs financiers ou ses dépenses. Au surplus, une rétention d'information semble s'instaurer en ce domaine. Dans l'ensemble, l'essentiel de leurs revenus proviennent officiellement notamment des cotisations de leurs membres et des dons individuels. Tout le monde sait qu'il n'en est rien.

La question du financement rentre incontestablement dans le champ des problématiques auxquelles est confrontée la démocratie sénégalaise. Il arrive souvent que les élites politiques l'évoquent comme préoccupation à satisfaire par les pouvoirs publics avant de l'oublier. Au Sénégal, la question du financement se présente sous une posture paradoxale : il existe des partis politiques fort bien établis, mais ceux-ci sont incités à

se débrouiller pour se financer alors que des pays qui viennent d'épouser le pluripartisme ont consacré le financement public des partis politiques. Le Président Diouf, qui a été au pouvoir de 1981 à 2000, avait commandité une étude portant sur le statut de l'opposition et le financement des partis politiques dont le rapport a été déposé en 1999 mais pas appliqué à l'occasion de la présidentielle de 2000. L'actuel président Wade en avait fait un propos récurrent de son discours politique d'opposant mais semble ne plus en faire une priorité. Pourtant, le doute qu'il était permis d'avoir sur l'acceptabilité du financement par l'opinion publique est levé par l'étude de l'ONG Réseau Africain pour le Développement Intégré (RADI) menée en décembre 2004 dans laquelle les Sénégalais se déclarent favorables à un système de financement public des partis.[375]

Le clivage politique

Au Sénégal, les partis politiques se structurent autour de trois grandes tendances idéologiques que sont le libéralisme (PDS), le marxisme-léninisme (le PAI et ses partis dérivés) et la social-démocratie (le PS et ses partis dérivés). La majorité des partis proclament leur ancrage idéologique dans ce que la terminologie politique appelle « la gauche ». Le clivage idéologique entre les partis politiques sénégalais n'est donc pas vraiment perceptible. Ainsi, l'idéologie n'est pas vraiment la matrice de comportement du parti politique. Cela se remarque notamment dans les stratégies d'alliance des partis. Le parti politique a pour vocation de conquérir le pouvoir seul ou en association avec d'autres. Dans leur stratégie de conquête du pouvoir, les partis sont alors libres de se mouvoir à travers le champ politique par des alliances, des coalitions ou soutiens orientés au profit d'un autre parti ou d'un autre candidat. Ici, les alliances et mésalliances entre partis comme les entrées et sorties du gouvernement ne sont pas motivés par des référentiels idéologiques ou programmatiques mais sont surtout régis par des logiques de « transactions collusives » ou de « soutien mercenaire ». Toutes choses qui bénéficient davantage au parti au pouvoir et qui transforment le système de partis politiques en un système de parti ultra dominant où le parti au pouvoir apparaît – ainsi qu'on l'a vu successivement avec le parti socialiste (1960–2000) puis avec le PDS (depuis 2007) – comme un « géant » face aux « nains » que sont les partis d'opposition.

Sous le règne du parti socialiste comme celui du PDS, le parti au pouvoir, par la majorité écrasante dont il dispose au Parlement (facilité aussi par le mode de scrutin), dispose de toutes les cartes en main pour modifier unilatéralement les règles du jeu politique et les instrumentaliser en sa faveur. Dans ce contexte, hier comme aujourd'hui, la perspective d'alternance est toujours conditionnée dans le discours et les attitudes politiques par la difficile équation de l'unité de toutes les petites forces politiques d'opposition contre la grande force gouvernante.

La réflexion sur la réforme ou la refondation du système politique sénégalais constitue une opportunité pour ré-envisager les partis politiques dans la dynamique

375 « Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? », RADI-CERAP NDI, Sénégal, mars 2005, p.52.

démocratique : leur nombre, leur financement, leur organisation, leurs fonctions ... En tous les cas, les débats montrent la nécessité de moderniser, de renforcer et de rationaliser le système de partis en les responsabilisant davantage dans les missions de socialisation des valeurs communes, d'éducation à la citoyenneté et au civisme. Ce qui passe certainement par les doter des ressources nécessaires à la réalisation de leur mission de service public.

Baisse progressive de la violence électorale

L'évolution des cycles électoraux sénégalais montre une tendance nette à la pacification progressive des scrutins. Par le passé, les lendemains électoraux étaient souvent accompagnés de violence du fait que l'opposition accusait généralement les pouvoirs publics, organisateurs des élections, d'avoir transformé les résultats des scrutins en leur faveur. Peuvent être citées à titre d'illustration : les violences post électorales 1983, de 1988 aux cours desquelles les leaders de l'opposition ont été arrêtés et de 1993 qui ont conduit à l'assassinat du vice-président du Conseil constitutionnel de l'époque, Babacar Séye, à la veille de la proclamation des résultats des législatives.

On peut constater une baisse tendancielle de la violence depuis les législatives de 1998. Cette tendance s'est confirmée à la présidentielle de 2000, aux législatives de 2001, aux locales de 2002, à la présidentielle et aux législatives de 2007 et aux locales de 2009. Même si les élections font toujours l'objet de contestations comme lors de la présidentielle de 2007, celles-ci n'ont plus dépassé le stade de déclarations verbales et de recours introduits auprès du Conseil constitutionnel. En réalité, l'affaiblissement voire la disparition de la violence électorale serait le corollaire de l'annihilation progressive des possibilités de la fraude électorale qui, lorsqu'elle est avérée, pousse les électeurs à se révolter.

La réforme du Code électoral consensuel de 1992

Une réforme du code électoral est en cours depuis le 3 décembre 2009 sous l'égide du Ministre de l'Intérieur sous forme de négociations regroupant outre le Ministre de l'Intérieur et ses experts, les partis politiques de l'opposition réunis au sein du « Front Benno Siggil Senegaal », les représentants de la « Convergence autour du Président pour le 21eme siècle » (CAP 21) et d'autres partis politiques dits indépendants car ils ne se réclament ni du pouvoir ni de l'opposition.

Le Ministre de l'Intérieur a fait 62 propositions de modifications dont plusieurs sont rejetées par l'opposition. Celle-ci a également fait certaines propositions qui n'ont pas emporté la conviction de la majorité. Au final, il subsistait 22 points de désaccords. Parmi ces points litigieux on relève : le scellement des enveloppes et la transmission des procès-verbaux (article L.82), la communication des résultats par voie de presse avant 22 heures (article R.49), la répartition des sièges entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel aux élections législatives (article L.142), les candidatures indépendantes aux élections locales, la désignation des mandataires pour le dépôt des listes

(article L.211), la suppression de la distribution des cartes d'électeur le jour du scrutin (L.52 et R.39), la durée de la campagne électorale (article LO.120), le nombre d'électeurs par bureau de vote (article L.64), l'encre indélébile (article L.75), etc. Certaines propositions du Ministre de l'Intérieur ont été retirées. Elles sont relatives à la permanence de la distribution des cartes d'électeur (article L.52), l'appartenance de parents au même conseil municipal ou rural (article L.234 et article L. 251) et le cautionnement aux élections locales (article L.201 bis). La proposition du Ministère de l'Intérieur tendant à la suppression de la production du casier judiciaire parmi les conditions d'acceptation de la candidature a été purement écartée.

Parmi les points de désaccord les suivants ont été le plus discutés et semblent être à l'origine de la rupture du dialogue politique caractérisée par le boycott des négociations par les partis de l'opposition : le fichier électoral, la durée de la campagne électorale, et le statut et les pouvoirs de l'organe de régulation des élections.

Le fichier électoral

La fiabilité du fichier électoral avait été gravement mise en cause avant les élections présidentielles de 2007. Pour l'opposition et certains observateurs, de sérieux doutes pesaient sur la crédibilité de cet instrument indispensable au vote. Après la déconvenue de l'opposition, la question du fichier électoral refait surface et certains y trouvent même les raisons fondamentales de la défaite de l'opposition à ces élections. L'idée selon laquelle le fichier était plombé par une réserve de plus d'un million de votes au bénéfice de la majorité libérale est confirmée par l'ancien Président de la CENA Moustapha Touré qui, après son éviction forcée par le chef de l'Etat Abdoulaye Wade, a fait ses révélations dans la presse. Le magistrat démissionnaire y voit la source principale de ses divergences avec le Président de la République.[376]

Depuis, l'opposition fait de la révision du fichier un préalable à l'organisation de toute élection crédible. Cette question faisait partie des griefs avancés par l'opposition regroupée alors dans le « Front *Benno Siggil Senegaal* » pour boycotter les élections législatives du 3 juin 2007 et les sénatoriales du 19 août 2007. Devant ces exigences, la majorité libérale oppose une fin de non-recevoir, ce qui bloque le processus politique depuis plusieurs mois.

À l'analyse, la question du fichier électorale est une question très sensible. L'opposition soupçonne le Parti au pouvoir de profiter de la révision des listes électorales pour introduire des mineurs, des étrangers et des doubles inscriptions. Ces critiques sont-elles fondées et peuvent-elles avoir un impact sur le processus électoral ? D'abord, il faut relever que les Partis politiques de l'opposition comme ceux de la majorité au pouvoir sont invités à siéger dans les Commissions d'inscription, de révision des listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs. Ensuite, lorsque les assesseurs ou représentants des Partis politiques dans lesdites commissions constatent des irrégularités,

376 Entretien avec Moustapha Touré, « L'énigme de l'élection de 2007 se trouve dans le fichier électoral », Dakar, hebdomadaire *La Gazette*, 21 décembre 2009.

des voies de droit sont prévues pour sanctionner ces éventuels manquements à la législation électorale. Enfin, dans le cadre de la direction de l'automatisation du fichier, il y a une veille permanente pour la mise à jour du fichier électoral. De même, la confection et l'édition des cartes d'électeurs sont personnalisés. Chaque électeur a sa carte d'identité numérique et on ne peut pas avoir deux empreintes digitales. La biométrie évite les cas de doublons et il y a un mécanisme de détection assez efficace pour débusquer et écarter les doubles inscriptions.

Au surplus, si par extraordinaire des personnes mal intentionnées parviennent à avoir deux bulletins de naissance et à s'inscrire, elles sont repérées lors de l'édiction des cartes car le fichier est unique et centralisé. Dans ce cas, des poursuites et des sanctions pénales sont prévues. Certaines personnes ont été poursuivies et sanctionnées. En dernière instance, il faut souligner que tout parti politique a la possibilité de réclamer et de détenir un exemplaire du fichier électoral et de vérifier par lui-même les cas litigieux.

La Mission d'audit du fichier électoral

Dans son discours à la nation à l'occasion de la journée de l'indépendance le 4 avril 2009, le président de la République Abdoulaye Wade a reconnu la méfiance croissante et les doutes sur la fiabilité du fichier électoral et confirmé la nécessité d'en procéder à un audit indépendant. Ce discours a été suivi d'une requête d'appui technique à un tel audit, présentée le 19 juin 2009 par le ministre de l'Intérieur au chef de la Délégation de l'Union européenne au Sénégal. La Délégation de l'Union européenne et l'ambassade des Etats-Unis au Sénégal ont ensuite conjointement financé une mission préparatoire qui a proposé les termes de référence de la Mission d'audit.

Financée par l'Union européenne, l'ambassade des Etats-Unis et l'ambassade d'Allemagne, la Mission d'audit du fichier électoral (MAFE) a travaillé entre octobre 2010 et janvier 2011.[377] Son audit a couvert « l'ensemble du processus d'inscription des électeurs partant de sa planification, aux inscriptions dans les Commissions administratives, au traitement des données par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF), jusqu'à la publication des listes électorales définitives utilisées dans les bureaux de vote, » c'est-à-dire, « la carte électorale, la production des cartes d'électeurs, la distribution des cartes d'électeurs et le fichier électoral tel que maintenu par la DAF. »[378]

Les objectifs principaux de l'audit du fichier électoral étaient :

- D'identifier les forces et les faiblesses du système actuel d'inscription des électeurs et déterminer les mesures correctives en prévision des élections de 2012 ;
- De renforcer les dispositifs relatifs à l'inscription des électeurs en vue d'élections équitables, transparentes et démocratiques dont les résultats seront acceptés par toutes les parties prenantes ;

377 La MAFE était composée d'un chef de mission, d'un facilitateur et de quatre experts : une juriste, une experte en opérations électorales, un expert en système d'information et un expert en biométrie.

378 Mission d'audit du fichier électoral Sénégal 2010 (MAFE), *Rapport final*, janvier 2011, p.17

- De jeter les bases pour une pérennisation des acquis relatifs à l'inscription des électeurs ; et
- De répondre de manière définitive aux questionnements de 2007 et 2009 tout en considérant les modifications effectuées lors de la révision annuelle de 2010.[379]

A la fin de la Mission, l'audit a conclu que le fichier électoral est généralement fiable et que le régime électoral sénégalais répond aux standards internationaux et peut être utilisé en vue des prochaines échéances électorales. La MAFE a néanmoins dressé une liste des points forts et des points faibles ou des points à améliorer dans le processus d'inscription des électeurs. Les constats suivants sont parmi les plus importants que la MAFE a ensuite établis :

- Le code électoral du Sénégal prend en compte les exigences du suffrage universel et répond aux principes d'efficacité, de transparence et d'impartialité du processus d'inscription des électeurs ainsi qu'au principe d'égalité des suffrages.
- Les procédures mises en œuvre dans les différentes phases de la chaîne d'inscription des électeurs garantissent un processus égalitaire pour tous les citoyens. Les irrégularités dans les procédures ou dans l'application des textes légaux constatées, ainsi que les anomalies ou les manquements dans le système ne peuvent être imputés à des fins partisanes ou discriminatoires visant à exclure une catégorie de la population.
- Les examens du fichier électoral ont permis d'obtenir des résultats crédibles quant à la qualité intrinsèque des données et à la cohérence de la base de données elle-même. En revanche, l'enquête de terrain a mis en évidence, entre autres éléments, le fait que :
    - 2,3% des inscrits (soit 115 000 individus) sont décédés,
    - 97,8% des inscrits ont pu être formellement identifiés comme résidant ou ayant résidé dans le quartier ou le village,
    - 75% de la population majeure sénégalaise est inscrite sur les listes électorales mais seulement 12% des 18-22 ans, signifiant que près de 1.13 million d'individus de cette classe d'âge ne sont pas inscrits sur les listes électorales en décembre 2010,
    - Un ratio de 50:50 entre hommes et femmes inscrits sur les listes électorales alors que ce ratio est de 48:52 au sein de la population,
    - 1% de la population résidant au Sénégal est étrangère selon le recensement général de la population de 2002 alors qu'aucun cas de dénonciation d'étrangers sur les listes électorales par les autorités locales n'a été enregistré lors de l'enquête, et que les nomades identifiés ont bien été reconnus comme Sénégalais.

379 Idem, p.18.

- Alors que sur le plan théorique les recherches d'inscriptions multiples ont été caractérisées par une performance exceptionnelle du système d'identification automatisé des empreintes digitales, sur le plan pratique, la connaissance de la performance du système demeure à vérifier afin de respecter le principe d'égalité des électeurs face à la recherche des inscriptions multiples.[380]

Comité de veille et de suivi de l'audit

Sur la base de ses conclusions, la MAFE a formulé des recommandations destinées à améliorer le processus électoral au Sénégal et qui, en fonction de leur mise en œuvre, ont été classées à court (1 à 3 mois), moyen (4 à 12 mois) et long termes (au delà des élections de 2012). La mission préparatoire à la MAFE avait proposé la création, à la fin de l'audit du fichier électoral, d'un comité de veille chargé d'assurer le suivi des recommandations de la mission d'audit. Les partis politiques de l'opposition ont néanmoins obtenu qu'un tel comité soit créé avant la fin des travaux de l'audit pour renforcer la confiance.[381]

Le comité de veille et de suivi (CVS), dont la mission essentielle est de veiller à l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations de la MAFE, est composé de représentants : (i) de trois ministères (de l'intérieur, des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'extérieur), (ii) de la CENA, (iii) des partis politiques (cinq de la mouvance présidentielle, cinq de la coalition *Bennoo Siggil Senegaal*, quatre des partis non-alignés et indépendants), (iv) de la société civile et (v) des partenaires au développement (Union européenne, ambassade des Etats-Unis et ambassade d'Allemagne) qui y ont un statut d'observateur. Une des tâches urgentes attendues du CVS consiste, sur recommandation de la MAFE, à procéder à une enquête de terrain pour vérifier la population électorale et sa concordance avec la liste électorale. Plus concrètement, la CVS :

- Devra à moyen terme veiller à l'information sur les procédures d'inscription et de modification, sur la compétence géographique des commissions administratives ;
- Devra veiller à la sensibilisation des électeurs, en particulier les jeunes, à faire les démarches pour obtenir une carte nationale d'identité puis obtenir une carte d'électeur ;
- Devra veiller, à long terme, à améliorer la prise en compte des faits d'état civil (naissances et décès) et la gestion des registres d'état civil, aux fins de créer des liens entre les services de l'état civil et les services de la Direction de l'automatisation du fichier pour l'authentification des actes d'état civil.[382]

380 MAFE, *Rapport Final*, pp.14–15.

381 Décret no. 2010-1776 du 30 décembre 2010 portant création d'un Comité de veille et de suivi des recommandations de la mission d'audit du fichier électoral.

382 MAFE, *Rapport final*, op.cit. Au moment de la rédaction de ce rapport, les membres du CVS avaient à peine réussi à élire un président consensuel en leur sein, mettant ainsi fin à près de deux mois de dissension entre les représentants de la coalition présidentielle et ceux de l'opposition. Le CVS n'avait donc pas encore entamé la partie substantielle de ses activités.

G. Recommandations

Stabiliser les règles du jeu électoral

Il est important de renoncer aux changements fréquents et opportunistes des règles du jeu électoral au Sénégal dans la mesure où de tels changements sont susceptibles de faire le lit de crises électorales pouvant dégénérer en crises politiques. Pour cela, le Sénégal doit s'engager à respecter le Protocole ASP 1/12/01 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité signé à Dakar en 2001 et qui interdit toute réforme substantielle de la loi électorale (en ses dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires) dans les six mois précédant l'élection sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques, c'est-à-dire sans consensus.

Renforcer l'indépendance des OGE

Les réformes en cours du code électoral devraient renforcer l'indépendance des OGE par l'institution des mesures simples et pratiques dans les statuts ainsi que les pouvoirs des OGE. Par exemple, le monopole présidentiel de nomination des membres des OGE devrait être supprimé au profit d'un mode de désignation concertée entre différentes institutions publiques et professionnelles. De même la réforme devrait envisager l'institution d'une structure de gestion des élections aux pleins pouvoirs comme c'est le cas dans beaucoup de pays africains.

Institutionnaliser le dialogue politique

Comme le dialogue et la recherche du consensus ont la vertu de consolider le système électoral et la démocratie, le système politique devrait envisager la perspective de l'institutionnalisation du dialogue politique entre le pouvoir et l'opposition et éviter ainsi les parenthèses de non dialogue précédant les élections et entamant la crédibilité de celles-ci. A cet effet il serait utile d'envisager l'institution d'un Comité consultatif interpartis pour faciliter le dialogue entre les partis et les organes de gestions des élections.

L'institution du Comité de veille et de suivi (CVS) est un début de réponse à cette recommandation. Le mandat du CVS est néanmoins limité au suivi des recommandations de la Mission d'audit du fichier électoral et son existence est liée aux seules élections présidentielles et législatives de 2012. Il serait important d'instituer un organe dont la mission serait la facilitation permanente et globale du dialogue politique.

7
Sierra Leone

Adele Jinadu

A. Résumé

L'histoire électorale de la Sierra Leone est intimement liée et a été influencée par une histoire d'instabilité politique et une guerre civile qui a duré une décennie. Les élections de 1996 s'étaient tenues au plus fort de la guerre civile. Les élections 2002 étaient gérées par les Nations unies pour démarrer une nouvelle ère de post-conflit. Les élections de 2007 étaient donc les premières qui se sont tenues dans un climat de paix.

Les élections de 2007 ont marqué une nette amélioration dans la gestion des élections. Pour la première fois, les élections ont été organisées et entièrement gérées par deux organes constitutionnels, une institution électorale nationale, la Commission électorale nationale (*National Electoral Commission* – NEC), chargée de l'organisation et de l'exécution de toutes les étapes du processus électoral, et la Commission de recensement des partis politiques (*Political Party Registration Commission* – PPRC) chargée de superviser les activités des partis politiques.

La mise en place de la NEC et de la PPRC faisait ainsi partie des dispositions institutionnelles post-conflit du pays. Depuis leur mise en place, les deux institutions ont joué un rôle essentiel dans le processus actuel de démocratisation du pays. Si toutes les deux commissions ont fait et continuent de faire des progrès notables, il faut régler certaines ambiguïtés notées dans la Constitution de 1991 et les lois de mise en oeuvre portant leur création, notamment en ce qui concerne (a) les pouvoirs du Président de nommer et de démettre les membres des deux commissions ; et (b) les pouvoirs de la NEC à prendre des dispositions légales sur la gestion et le déroulement des élections. Le financement des deux commissions, surtout celui de la PPRC, est loin d'être suffisant et dépend fortement (pour environ 75%) du financement extérieur. C'est une question à

laquelle le Gouvernement, ainsi que le Parlement de la Sierra Leone, devraient accorder une grande attention, afin de responsabiliser toutes les deux commissions comme un investissement dans la durabilité de la démocratie dans le pays.

Malgré les progrès réalisés depuis les élections de 2007, d'importantes questions demeurent non résolues. Elles tournent principalement et essentiellement autour de l'environnement culturel, économique et politique de la gouvernance électorale. L'environnement devrait être amélioré, par le renforcement des principes constitutionnels, notamment la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et les mesures destinées à sanctionner les abus de pouvoir pour obtenir un avantage électoral déloyal. Cela comporte plusieurs dimensions, mais les plus importantes découlant de l'analyse de l'étude sont la violence électorale, la pauvreté et le chômage des jeunes comme étant les éléments qui alimentent le mécontentement et la violence politique. Il s'agit donc de créer et de renforcer la confiance et la coopération constructive, ainsi qu'une compétition saine entre les deux principaux partis, l'APC (*All Peoples Congress*) et le SLPP (*Sierra Leone Peoples Party*) ; de maîtriser les fissures ethnico-régionales par un équilibre dans les nominations aux postes publics.

B. Contexte historique

Histoire politique

La Sierra Leone a été officiellement placée sous l'autorité britannique unifiée avec l'unification de la Colonie et du Protectorat de la Sierra Leone en 1896. La colonie était composée de la péninsule autour de Freetown et des zones côtières, établie en 1787 comme une colonie d'esclaves libérés appelés plus tard les Créoles en provenance d'Europe et d'Amérique du Nord. Elle est maintenant connue sous le nom de Province occidentale. Le protectorat, composé de territoires de l'intérieur ayant à leur tête des chefs locaux, était habité par les peuples ethnico-linguistiques Mande ou Manding, dont les Mende, les Temne, les Bulom ou Sherbro, les Loko et les Limba.

L'histoire constitutionnelle et politique de la Sierra Leone coloniale depuis l'unification a pris forme et était à son tour une réponse à la dynamique de concurrence économique et politique entre les Créoles et les populations du protectorat, en réponse au régime colonial. Le processus de décolonisation, qui a gagné du terrain et s'est accéléré après la deuxième Guerre mondiale, a alors introduit au sein de la société sierra léonaise de nouveaux défis et opportunités pour une plus grande participation des Africains au gouvernement, à l'administration et à l'économie du pays et l'introduction progressive du principe électif comme modalité pour réaliser une participation politique accrue des Sierra Léonais à leurs propres affaires.

La résistance à l'autorité coloniale et l'exigence des droits politiques des Africains prenaient la forme de la résistance armée à l'annexion du Protectorat à la Colonie, la formation d'associations politiques et de mouvements syndicaux, notamment dans

les secteurs miner et des chemins de fer et la création de maisons de presse écrite. L'organisation politique est devenue plus forte dans la période qui a suivi la réforme constitutionnelle et politique de 1924 qui a étendu au Protectorat la compétence du Conseil exécutif et du Conseil législatif, précédemment limité à la Colonie afin de faciliter leur intégration en une entité politique. La réforme prévoyait aussi l'élection de trois membres «non officiels» provenant de la Colonie (il n'y avait auparavant qu'un membre « non officiel » créole élu depuis la formation du Conseil législatif en 1863) et trois membres « non officiels » provenant du Protectorat, choisis parmi les principaux chefs au sein du Protectorat.

Différents partis politiques et organisations politiques ont vu le jour, y compris, en temps utile, les deux partis politiques qui ont dominé la période postindépendance, le Parti populaire de la Sierra Leone (*Sierra Leone Peoples Party* – SLPP, 1951) et le Congrès populaire (*All Peoples Congress* – APC, 1960).

En 1945, les Britanniques ont mis en place une Assemblée du Protectorat et en 1951, une nouvelle Constitution prévoyait une augmentation de la représentation africaine et l'élargissement progressif du droit de vote qui passa d'un suffrage censitaire restreint basé sur les revenus ou la propriété à un suffrage universel global chez les adultes. Sir Milton Margai, leader du SLPP, devint Ministre d'Etat en 1953 et Premier ministre en 1956. Tout au long des débats sur ces réformes, les divisions historiques entre la Colonie et le Protectorat, entre les Créoles et les autres sont restées profondes.

En 1961, Sir Milton Margai devient Premier ministre du pays qui venait d'accéder à l'indépendance. A sa mort en 1964, son frère, Albert Margai, lui succéda au poste de Premier ministre, non sans passer par une épreuve de force au sein du SLPP. Il s'attela immédiatement à consolider son pouvoir et cherche à limiter l'opposition organisée. Les élections de 1967 âprement disputées aboutissent à une crise constitutionnelle et un coup d'Etat militaire pour renverser Siaka Stevens, leader de l'APC, qui prêtait serment en tant que Premier ministre. Un autre coup d'Etat militaire qui a eu lieu en 1968 a remis au pouvoir Siaka Stevens comme Premier ministre. La Sierra Leone devient une république en avril 1971, avec Siaka Stevens comme son premier Président. Les élections de 1973 et 1976 ont été remportées par le SLPP, à cause d'une intimidation généralisée, et à partir de 1978, la Sierra Leone est devenue officiellement un Etat à parti unique. Joseph Momoh succéda à Siaka Stevens en tant que candidat sans rival en novembre 1985. Face à la montée de l'opposition nationale et internationale, le comité central de l'APC accepte, en août 1990, le rétablissement de la démocratie. Une commission de la réforme constitutionnelle aboutit à l'adoption de la Constitution de 1991 qui rétablit le multipartisme.

Cependant, les élections présidentielles et législatives prévues en mai 1992 se sont tenues dans un contexte de violence pré-électorale, y compris les attaques des insurgés lancées après la déclaration en 1991 d'une « guerre du peuple » par le Front révolutionnaire uni (RUF), sous la direction de Foday Sankoh. Avant la tenue des élections, le président Momoh fut renversé en avril 1992 dans un coup d'Etat militaire sans effusion

de sang par les officiers de l'armée sous la direction du capitaine Valentine Strasser. Ces derniers mettent en place un Conseil national de gouvernement provisoire (*National Provisional Ruling Council* – NPRC), suspendent la Constitution et interdisent les activités des partis politiques.

Le NPRC annonce un nouveau programme de transition démocratique en décembre 1993 et désigne un Conseil consultatif national (*National Advisory Council* – NAC) pour élaborer les modalités de la transition, y compris un projet de constitution. Du travail du NAC est sortie la création de deux principales institutions : la Commission électorale nationale provisoire (*Interim National Electoral Commission* – INEC) dirigée par un haut diplomate Sierra Leonais aux Nations unies, James Jonah, pour organiser des élections crédibles, et une Commission nationale pour la démocratie (*National Commission for Democracy* – NCD), « mandatée pour créer et soutenir une société politique consciente ».[383] En 1995, l'INEC convoque une Conférence consultative nationale sur le processus électoral, et les élections présidentielles et législatives furent programmées en février 1996.

Avant la tenue des élections, le gouvernement du capitaine Strasser fut renversé par un coup d'Etat militaire dirigé par le général de brigade Maada Bio en janvier 1996. Néanmoins, les élections ont lieu en février et mars 1996, sous le système électoral de la représentation proportionnelle. Aucun parti ne parvient à obtenir une majorité des 80 sièges de la Chambre des Représentants et aucun candidat présidentiel ne réussit à obtenir 50% des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle, même si le SLPP obtient le plus grand nombre de suffrages. Le candidat du SLPP, Ahmad Tejan Kabbah, remporte le second tour de l'élection présidentielle et est installé comme président.

Cependant, un autre coup d'Etat militaire met fin au régime de Tejan Kabbah le 25 mai 1997, et porte au pouvoir le major Paul Koromah comme Président d'un Conseil révolutionnaire des forces armées (AFRC), avec Foday Sankoh comme Vice-président. L'intervention militaire de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) aboutit au retour au pouvoir du président Kabbah comme Président en mars 1998, mais la guerre civile continue avec le RUF. En 1999, l'ONU et l'OUA interviennent pour négocier un accord de partage du pouvoir selon lequel Foday Sankoh devait être Vice-président de la République, en charge des ressources minérales. En outre, trois postes ministériels sont concédés au RUF, qui est également autorisé à former un parti politique. Pourtant, les troubles dans le pays ne baissent pas, ce qui amène le Conseil de sécurité des Nations unies à autoriser une mission de maintien de la paix par l'envoi de la Mission des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL), vers la fin de 1999. Après des échecs au départ, y compris une rechute dans la guerre en 2000

383 Osman Gbla, « The Crisis of Globalization and Its Impact on Democracy and Good Governance in Post-Colonial Africa: Case Study of the March to Multiparty Democracy in Sierra Leone (1990–1998) », *Journal of Development Alternatives and Area Studies,* Vol. 20, no. 1 et 2, 2001, pp.93–94.

et une intervention des forces britanniques sur l'invitation du gouvernement, la MINUSIL réussit progressivement à démobiliser les troupes du RUF.

Les élections présidentielles et législatives se tiennent le 14 mai 2002, dans un cadre prévu par la Constitution de 1991 du pays, la Loi sur la législation électorale (2002), et la Loi sur les partis politiques (2002) et un système électoral de bloc de district (une forme de proportionnelle). Lors de l'élection présidentielle, le président Tejan Kabbah du SLPP retrouve le pouvoir avec environ 70% des suffrages, suivi d'Ernest Koroma, leader de l'APC, qui obtient 22% ; le SLPP remporte aussi la majorité des sièges du Parlement.

Les secondes élections post-conflit du pays se tiennent en août 2007, avec un système pluraliste, uninominal majoritaire à un tour avec des districts à membres simples. Sept candidats participent à l'élection présidentielle dont Ernest Koroma (APC), Solomon Berewa (SLPP) et Charles Margai du Mouvement populaire pour le changement démocratique (*Peoples Movement for Democratic Change* – PMDC). L'élection ne donne pas de résultats nets, dans la mesure où aucun candidat n'a franchi la barre des 50% des suffrages pour être déclaré vainqueur. Ernest Bai Koroma de l'APC remporte le second tour de l'élection présidentielle contre le candidat du SLPP et prête serment le 17 septembre 2007, avec Samuel Sam-Susama comme Vice-président. Lors des élections législatives, l'APC remporte une majorité des sièges, avec 59 des 112 sièges en jeu.

Le Tableau 1 donne une vue d'ensemble des élections générales (législatives et présidentielles), et les référendums constitutionnels, qui se sont tenus en Sierra Leone depuis 1951.

Tableau 1 : Elections en Sierra Leone depuis 1951

Type d'élections	**Année**
Législatives	1951 ; 1957 ; 1962 ; 1967 ; 1973 ; 1977 ; 1982 ; 1986 ; 1996 ; 2002 ; 2007
Présidentielle	1985 ; 1996 ; 2002 ; 2007
Référendum	1978 ; 1991
Locales*	1959 ;1966 ; 2004 ; 2008

* Les conseils locaux et les élections locales furent abolis en 1972. La Constitution de 1991 prévoyait le retour des conseils locaux et des conseils locaux démocratiquement élus. Les élections locales prévues en 1994 n'ont pas pu se tenir. Les premières élections locales depuis 1972 furent tenues en mai 2004.

La Sierra Leone a tenu ses élections générales sous le système de pluralité simple (système uninominal majoritaire simple à un tour) lors des élections générales entre 1951 et 1996 ; la proportionnelle pour les élections générales de 1996 2002 ; le système majoritaire plurinominal pour les élections générales de 2002 et 2007 ; et système majoritaire uninominal simple à un tour pour les élections générales de 2007.

Histoire de l'administration électorale

L'administration et la gestion des élections locales et nationales ont eu un début lent vers 1951, avec la désignation d'un responsable des élections au sein de l'administration centrale du pays à Freetown. Ce dernier est assisté d'un certain nombre de personnes, dont deux « hauts » fonctionnaires ou de catégorie administrative. Concernant les élections nationales, le responsable des élections était sous la tutelle du Ministre d'Etat, alors que pour les élections locales, il était sous la tutelle du Ministre chargé des collectivités locales. A l'intérieur du pays ou dans les provinces, les commissaires de district jouaient le rôle d'agents de recensement (électoral), alors qu'à Freetown, le secrétaire municipal remplissait ce rôle, et avait le pouvoir de nommer les assistants électoraux dans les deux cas.

L'introduction de la gestion des élections dans l'administration centrale ou la fonction publique du pays faisait partie de l'héritage colonial au moment de l'indépendance, le Premier ministre ou un autre membre du gouvernement étant chargé de la surveillance des activités des fonctionnaires et de l'institution chargés de la gestion des élections. L'hypothèse derrière cette disposition était le mythe de la neutralité ou de l'impartialité de l'administration et n'a pas survécu longtemps, car elle n'a jamais fonctionné en réalité. L'administration coloniale n'a pas toujours été un arbitre impartial du processus électoral et des élections. En septembre 1951, par exemple, le Secrétaire général du SLPP, H.E.B John, entre autres, prétendait qu'à Freetown et dans le Protectorat, « ...les responsables politiques essaient d'influencer l'électorat du Protectorat afin d'éviter le retour de plusieurs citoyens du Protectorat très instruits qui n'étaient pas des chefs ».[384] La politisation du processus électoral dans ce sens s'est poursuivie après l'indépendance du pays et constituait une dimension de la politisation tentée et partiellement réussie de l'administration, y compris l'administration provinciale et la justice, par les partis au pouvoir dans la Sierra Leone postcoloniale entre 1961 et 1967 et bien au-delà.[385]

La politique électorale compétitive est devenue plus rancunière et plus violente dans la Sierra Leone postcoloniale, alimentée et caractérisée par des allégations selon lesquelles le parti au pouvoir, le SLPP, et son successeur au pouvoir, l'APC, abusaient du pouvoir pour obtenir un avantage électoral partisan inéquitable. De même, il y avait de plus en plus d'allégations de partialité politique en faveur du parti contre cette disposition institutionnelle basée sur la fonction publique pour la gouvernance électorale du pays. En temps utile, il y avait une agitation pour que des changements soient apportés au système afin de créer et de renforcer la confiance dans sa compétence et son impartialité en le séparant de la politique des partis et des ethnies généralement et en séparant de sa base institutionnelle dans la fonction publique et l'administration provinciale.

L'occasion de régler cette question de la réforme électorale s'est présentée avec le

384 John R. Cartwright, *Politics in Sierra Leone, 1947–67*, Toronto and Buffalo, University of Toronto Press, 1970, p.57.

385 Idem, pp.195–96 et 250–251.

processus de réforme constitutionnelle et politique lancé en août 1990 par le président Momoh avant qu'il ne soit renversé par un coup d'Etat militaire. Une fois en mouvement, le processus de réforme était irréversible et a abouti au plan de réforme qui a servi de base à la Constitution de la Sierra Leone de 1991. Cette réforme a donné lieu à la création de la Commission électorale nationale provisoire (INEC), qui a par la suite conduit les élections présidentielle et législatives de 1996. Cependant, l'INEC n'est pas partie de zéro. Tout au long des différentes périodes de régime militaire, lorsque les membres des commissions électorales étaient démis de leur fonction, le personnel technique et de soutien de la commission restait en place, constituant une mémoire institutionnelle et « un réservoir d'expérience considérable de l'administration électorale » pour l'INEC.[386] La Commission électorale nationale (*National Electoral Commission* – NEC) a remplacé l'INEC en mars 2000. La loi portant création de la NEC en 2000 a aussi donné à la Commission des pouvoirs statutaires pour le recrutement de son propre personnel. Jusqu'alors, la Commission de la fonction publique, un corps au sein de l'exécutif, qui était chargée de recruter le personnel de la Commission. Avec ses nouveaux pouvoirs statutaires, le Programme de réforme de la NEC de 2005–2008 et la Résolution No. 1 de la NEC de 2005, « la transformation complète de la Commission a sérieusement commencé. »[387]

La Constitution de 1991 (article 34[1]) et la Loi sur les partis politiques de 2002 ont pris les fonctions et les pouvoirs de recensement et de règlementation des partis politiques de la Commission électorale et les a conférés à une Commission de recensement des partis politiques (PPRC). La Constitution de 1991 a donc créé un organe de gestion électorale sous la forme de deux organes séparés : l'un, la Commission électorale, est chargé de l'administration des élections ; et l'autre, la Commission de recensement des partis politiques, est un organe règlementaire et de supervision, avec des pouvoirs de surveillance des activités des partis politiques.

Cependant, l'article 34(4) de la Constitution prévoit que « ... la première inscription des partis politiques, après l'entrée en vigueur de la Constitution, est effectuée par la Commission électorale. » Aux termes de cette disposition, l'article 3 I du Décret sur les partis politiques de 1995 a donné mandat à l'INEC d'inscrire et de délivrer une attestation d'inscription aux partis politiques, alors que l'article 11 du décret a suspendu l'article 34 de la Constitution de 1991, qui a conféré ces pouvoirs à la Commission de recensement des partis politiques. Bien que le Décret sur les partis politiques soit remplacé par la Loi sur les partis politiques en 2002, la Commission de recensement des partis politiques n'avait pas vu le jour jusqu'en 2006.

386 Commission électorale nationale, Plan stratégique de la NEC : 2001–2005, disponible sur le site http:// hopesierraleone.org/nec.html.

387 Hindowa Batilo Momoh, « NEC's Preparations for Sierra Leone's 2007 Elections », *Peace, Security and Development Update*, no. 1, juillet 2007.

C. Gestion des élections et règlementation de la politique électorale : structures institutionnelles

Les dispositions légales régissant les élections en Sierra Leone sont contenues dans la Constitution de 1991, la Loi sur les élections de 2002, la Loi sur la législation électorale (Amendement) de 2007, la Loi portant création de la Commission électorale nationale de 2002, la Loi sur les partis politiques de 2002 et la Loi sur les collectivités locales de 2004.[388] La NEC et la PPRC sont chargées de la direction et de la gestion des différents aspects du processus de gouvernance électorale. Leurs pouvoirs et responsabilités sont établis par la Constitution de 1991 et par les lois promulguées dans le cadre du processus de réforme dirigé par le gouvernement restauré de Tejan Kabbah en direction des élections de 2002.

Commission électorale nationale

Composition et organisation structurelle

Le Conseil d'administration de la Commission électorale sert d'organe de surveillance et de décision de la Commission : il « est chargé de la supervision générale et du contrôle du processus électoral. Cela inclut la conduite d'une évaluation globale du processus électoral, interagissant avec le gouvernement, les… bailleurs de fonds et le grand public ».[389]

Les membres de la Commission électorale – le président de la Commission électorale et quatre autres membres de la Commission – sont nommés par le Président après consultation avec les dirigeants de tous les partis politiques inscrits et soumis à l'approbation du Parlement.[390] Par convention, leur nomination doit refléter la diversité ethnico-régionale du pays ainsi que l'équilibre entre les hommes et les femmes. Actuellement, le président de la Commission électorale et deux des quatre membres de la Commission sont des femmes.

La Commission électorale a 14 bureaux électoraux de district, dont chacun a à sa tête un agent électoral de district, qui est assisté d'un agent électoral de district adjoint, entre autres. Les capitales régionales – Freetown (Province Occidentale), Bo (Province du Sud), Makeni (Province du Nord) et Kenema (Province Orientale) – ont chacune à leur tête un agent électoral de district principal, chargé de la surveillance de toute la région.

En 2007 la Commission avait 6171 bureaux de vote à travers le pays, chaque bureau de vote regroupant pas plus de 500 électeurs.

Effectifs

La Commission électorale a un secrétariat administratif qui a à sa tête un secrétaire exécutif. La Loi sur la Commission électorale nationale de 2002 a conféré à la Commission électorale les pouvoirs pour le recrutement de son propre personnel dans le but de professionnaliser sa bureaucratie et ses activités et renforcer son autonomie.

388 D'autres documents clés comprennent les règles de pétition des élections de 2007, règlements de la NEC et Code de conduite des partis politiques.

389 Commission électorale nationale de la Sierra Leone, *Rapport annuel,* 2008, p.1.

390 Constitution de 1991, section 32(3).

Le Secrétariat se divise en départements suivants :

- Audit interne, qui « examine l'efficacité de tous les niveaux de gestion dans leur utilisation des ressources de la Commission conformément aux politiques et procédures en place ».
- Administration et Finance, composé de l'Unité administrative et du personnel, et l'unité financière, et qui « est chargé d'assurer que l'appui administratif effectif et efficace est assuré à la NEC pour ses opérations quotidiennes », et
- Opérations, qui « est chargé d'élaborer un plan électoral général opérationnel, et d'assurer sa mise en œuvre », et qui est composé de cinq unités—procédures, formation et renforcement des capacités, technologie de l'information, information du public et relations extérieures, logistique et approvisionnement, coordination sur le terrain et établissement de rapports.[391]

La Commission électorale recrute un personnel ad hoc, à travers un appel à candidatures, pour aider à l'organisation des élections et servir d'agents de formation, d'agents d'éducation des électeurs, d'agents logistiques, de coordonnateurs de bureaux et d'agents d'inscription et de vote. Par exemple, pour les élections locales de 2008, la Commission électorale a recruté 35.175 membres du personnel électoral.[392] Certains de ces postes ad hoc, comme ceux des directeurs du scrutin, sont publiés officiellement. Dans le cadre de ses activités de formation et d'instruction, la Commission électorale a démarré un programme pilote de diplôme en matière électorale, qui sera transformé en programme diplômant à l'Institut de d'administration électorale et d'éducation civile. La Commission électorale a mis sur liste noire 400 à 500 personnes qui ont travaillé pour elle en tant que personnel ad hoc pour qu'ils ne soient plus recrutés. Ces personnes auraient procédé, seraient impliquées ou auraient encouragé d'autres personnes à commettre des mauvaises pratiques électorales. Une liste des noms de certaines de ces personnes a été remise à la police pour enquête et poursuite si nécessaire.

Un certain nombre de questions liées aux ressources humaines auxquelles la Commission est confrontée doit encore être réglé, notamment « (a) l'identification de la catégorie dans laquelle se classe la Commission (Fonction publique ou Service public) ; (b) les conditions générales de service des membres de la Commission et du personnel ; (c) la durée de fonction du personnel dans la nouvelle structure organisationnelle ; (d) les anomalies dans la nouvelle grille de salaires ; (e) l'absence de police d'assurance pour le personnel ; (f) l'absence d'heures supplémentaires pour les petits cadres ; (g) les indemnités insuffisantes (en dehors des salaires mensuels, par ex. prime de relogement) ; et (h) la promotion non basée sur les données provenant des inventaires des compétences, de l'expérience des employés et des évaluations du personnel ».[393]

391 Commission électorale nationale de la Sierra Leone, *Rapport annuel,* 2008, p.2.
392 Idem, p.14.
393 Commission électorale nationale de la Sierra Leone (2010), Plan stratégique 2010-2014, 28 juillet 2010, p.4.

Fonctions

Les fonctions de la commission sont de recenser les électeurs et de réviser les inscriptions au moins tous les trois ans et d'organiser les élections et les référendums par vote secret. Aux termes de l'article 38 de la Constitution de 1999, la Commission doit déterminer le nombre de circonscriptions et leurs limites tous les cinq à sept ans. La Loi sur la législation électorale de 2002 a réuni un certain nombre de lois qui portaient précédemment sur les élections. Il est important de noter qu'elle permet à la NEC d'adopter des règlements pour atteindre ses objectifs.[394] Ainsi, la Loi sur la législation électorale ne règlemente que les principales dispositions et laisse à la NEC le soin de régler les détails de manière plus souple. Plus concrètement, la NEC a l'entière responsabilité de diriger et de gérer les élections. Ses missions sont, entre autres, les suivantes : (i) la conduite et la supervision de l'inscription des électeurs pour et lors des élections publiques et des référendums ; et (ii) adopter des règlements au moyen d'un instrument statutaire pour le recensement des électeurs, le déroulement des élections présidentielles, législatives ou locales et les référendums, et d'autres questions relatives, y compris les règlements du vote par procuration.[395]

Le pouvoir d'adopter des règlements, en particulier sans l'approbation du Parlement, était sujet à controverse lors des élections de 2007. La Commission a adopté une « Règlementation/Procédure » qui prévoyait que dans les « les bureaux de vote qui ont enregistré un taux de participation de plus de 100% seront exposés à l'invalidation immédiate des résultats, même si aucune plainte n'est déposée par un des partis/candidats aux élections, ou un compte rendu d'incident établi par l'Agent électoral de district ».[396] La Commission a appliqué ce règlement pour la première fois pour invalider les résultats du second tour de l'élection présidentielle en annulant les résultats de 477 bureaux de vote au total à travers le pays qui avaient un taux de participation de plus de 100%. En même temps, la Commission a insisté sur le fait que « l'invalidation ... ne nécessite pas une reprise du vote », car « les invalidations n'ont pas affecté l'issue de l'élection [présidentielle] ».[397] Le fait que le public ignore généralement les règlements émis par la Commission conformément à cette disposition a été maintes fois souligné lors des discussions de groupes organisées en révision de ce rapport.

Les dirigeants du SLPP, le parti au pouvoir, considéraient que l'application des règlements pourrait être un désavantage dans leurs fiefs géographiques. Beaucoup d'autres ne connaissaient pas apparemment le Règlement en vue de sa nouvelle application. D'autres croyaient qu'il fallait l'approbation du Parlement avant son entrée en vigueur,

394 Art. 33 de la Constitution de 1991 et Art. 127 de la Loi sur les lois électorales 2002.

395 Chapitre IV, Art. 34 de la Constitution de 1991.

396 Déclaration du Secrétariat de la Commission électorale nationale, 1 juillet 2008.

397 Commission électorale nationale (2007), Communiqué du Président de la NEC : Communiqué de presse de la NEC du 17 septembre 2007, Freetown, p1. (Accent dans l'original.) Selon le communiqué, « en tout, les résultats de 477 bureaux à travers le pays ont été invalidés comme suit : Kailahun : 90, Ken ema : 65, Kono : 9, Bombali : 17, Kambia : 8 ; Koinadugu : 12, Port Loko : 2, Tonkolili: 6, Bo : 123, Bonthe : 2, Moyamba : 24, Pujehun : 113, Western Rural : 1 et Western Urban : 4 » ; Idem.

tandis que d'autres prétendaient que le Président et une partie de la Commission ont pris la décision, sans la présence de tous les membres de la Commission, et n'ont pas suivi la procédure « interne » arrêtée pour l'invalidation de ces résultats ou « ne l'ont pas fait dans le cadre de la loi ». D'autre part, d'autres ont déclaré que le taux de participation de plus de 100% pourrait être dû au changement de résidence des électeurs inscrits et non à cause d'une action frauduleuse des électeurs ou des militants des partis ou des fonctionnaires et donc les résultats ne devraient pas être automatiquement invalidés dans les bureaux de vote concernés sans une enquête approfondie pour connaître la raison du taux de participation de plus de 100%.[398] Certaines dispositions seraient instables politiquement, lorsqu'ils prévoyaient des raisons d'annuler des résultats des élections. Pour cette raison, en particulier, certains participants des aux discussions des groupes de consultation ont souligné la nécessité pour la Commission de diffuser largement les raisons de ces directives comme une stratégie de confiance.

Cependant, comme l'a fait remarquer le Président de la Commission (a) tous les membres de la Commission électorale, y compris les deux membres protestataires, ont signé la déclaration émettant les Règlements et sur l'autorité de laquelle l'invalidation a été faite ; (b) tous les 14 districts électoraux du pays étaient affectés par l'invalidation—l'invalidation n'était limitée au fief d'aucun parti en particulier ; (c) il fallait soumettre les règlements au Parlement pour approbation car la formulation explicite et catégorique des dispositions d'habilitation de la Constitution et des Lois sur la législation électorale ne l'exigent pas ; et en aucun cas, il ne serait possible de retourner au Parlement, dans ce cas particulier, étant donné que le Parlement pourrait être en vacances ; (d) les lois électorales prennent déjà en compte le changement de résidence et prévoient que cela devrait apparaître sur les listes électorales définitives de la localité où les électeurs inscrits ont été transférés et que leur nom soit retiré des listes électorales de la précédente localité de résidence ; et (e) l'invalidation n'a pas affecté l'issue finale du second tour de l'élection présidentielle et, par conséquent, « n'exigeait pas une reprise du vote », conformément aux pratiques internationales. Estimant que la décision d'invalidation a été prise selon les règles, dans la mesure où elle exigeait par convention un quorum de seulement trois des cinq membres de la Commission pour prendre des décisions exécutoires, le Président a estimé que, pour « éviter la confusion » à l'avenir, les lois électorales devraient combler une lacune de la loi en fixant un quorum pour les réunions de la Commission.[399] La Commission souligne également la nécessité de régler « le manque de clarté dans la disposition sur l'annulation des votes… » comme un des défis du cadre juridique de la gouvernance électorale.[400]

Une importante fonction supplémentaire de la Commission électorale, qu'elle partage, aux termes de l'article 38, avec le Parlement, est la division du pays en

398 Entretien avec un ancien membre de la direction de la NEC, Freetown, 13 septembre 2010 ; Entretien avec le Président du SLPP, Freetown, 13 septembre 2010.

399 Entretien avec le Président de la NEC, Freetown, 14 septembre 2010 ; Communiqué de la Commission électorale nationale par le Président de la NEC : Communiqué de presse de la NEC, 17 septembre 2007, p.1.

400 Commission électorale nationale (2010), Plan stratégique 2010-2014, p.5.

circonscriptions législatives. L'article 38(1) de la Constitution prévoit que la Commission électorale « agit avec l'approbation du Parlement ». Lorsqu'il devient nécessaire pour elle de délimiter les circonscriptions électorales, la Commission, en concertation avec les acteurs pertinents comme la Division de la statistique de la Sierra Leone et le ministère des Affaires Intérieures, des Collectivités Locales et du Développement Rural, préparera un projet de loi à adopter par le Parlement. Ainsi, lorsqu'il fallait combler une lacune de la loi qui règlemente la délimitation des circonscriptions électorales locales, en vue des élections locales de 2008, la Commission a préparé le projet de Règlements des Circonscriptions électorales (délimitation des frontières) en 2008 et l'a soumis au Parlement pour examen. Le Parlement a promulgué les règlements qui deviennent des lois et un Instrument constitutionnel No. 2 de 2008.

La Commission électorale est mandatée pour organiser l'éducation des électeurs, même si le gros des activités d'éducation des électeurs est menée par une autre institution créée au milieu des années 1990, la Commission nationale pour la démocratie (NCD). Un certain nombre de groupes de la société civile ont été aussi impliqués dans l'éducation des électeurs.

Commission de recensement des partis politiques

La PPRC est un organe règlementaire et de supervision doté de pouvoirs de surveillance des activités des partis politiques – y compris les activités électorales.[401] Ainsi, la Constitution de 1991 a théoriquement supprimé les fonctions règlementaires et de supervision des partis politiques de la Commission électorale, qui les assumait jusque-là. Comme il est mentionné ci-dessus, les pouvoirs d'inscription des partis politiques étaient conférés à la NEC depuis quelques années, apparemment à cause du manque de volonté politique pour créer la PPRC. Sa création finale en 2006 serait due à l'insistance du Président de la NEC selon qui les dispositions constitutionnelles et législatives devraient être respectées et appliquées.

Membres

Les membres de la Commission de recensement des partis politiques sont composés des personnes suivantes qui sont nommées par le Président, sous réserve de l'approbation du Parlement :

- Le Président de la Commission, qui doit être une personne ayant exercé des fonctions judiciaires ou compétente pour être nommée juge de la Cour supérieure de justice, nommé par la Commission judiciaire et des Affaires juridiques ;
- Le Président de la Commission électorale ;
- Un juriste nommé par le Barreau de la Sierra Leone ; et
- Un membre nommé par la Confédération des syndicats de la Sierra Leone.

L'article 34(3) prévoit que « l'Administrateur et le Greffier général assurent le secrétariat de la Commission. »

401 Chapitre IV, Art. 34 de la Constitution de 1991.

Pouvoirs et fonctions

La PPRC est chargée du recensement de tous les partis politiques « et à cet effet, elle peut adopter les règlements qui pourraient s'avéraient nécessaires pour assumer ses responsabilités prévues par [la] Constitution. » [402] La Commission a défini cette disposition pour inclure (a) le contrôle et la supervision des affaires et le fonctionnement des partis politiques, y compris leur démocratie interne, pour s'assurer qu'ils sont conformes à la Constitution, la Loi sur les partis politiques de 2002, les conditions de leur recensement et les règlements adoptés par la Commission ; (b) la promotion du pluralisme politique, y compris la sensibilisation aux différences entre les hommes et les femmes et l'équité entre les hommes et les femmes, ainsi que l'esprit et la philosophie du constitutionnalisme entre les partis ; (c) la médiation, lorsqu'elle est saisie par un des partis, dans les litiges, conflits et différends entre les dirigeants d'un parti ou entre des partis politiques ; et (d) prendre des mesures pour contribuer aux idées garanties par la Constitution du pays.

Découlant de ses pouvoirs statutaires, la Commission est aussi chargée d'améliorer et d'assurer l'éthique, la responsabilité et la transparence au sein des partis politiques et dans les activités politiques des partis, et entre les candidats aux charges publiques électives. A cet effet, les règlements de la Commission émis pour soutenir ses pouvoirs règlementaires et de supervision des partis politiques exigent des partis politiques qui présentent des candidats aux charges publiques électives de déclarer leur patrimoine et leurs dettes avant les élections et de déclarer leurs dépenses pour les élections, y compris celles des candidats de leur parti, trois mois avant les élections. Les rapports déposés dans les deux cas doivent être publiés dans le Journal officiel de la Sierra Leone.

Les pouvoirs de la Commission de régulation des activités politiques des partis doivent être lus selon l'article 35(6) de la Constitution de 1991 qui prévoit que « Sous réserve des dispositions de [la] Constitution, [...] le Parlement pourrait adopter des lois réglementant l'inscription, les fonctions et les opérations des partis politiques ».

La Commission de recensement des partis politiques (PPRC) est encore en phase de consolidation institutionnelle. Cela implique une structuration interne pour jouer son rôle fondamental prévu pour assurer la paix dans le pays, en encourageant et en persuadant les partis politiques et les autres acteurs à s'engager dans une politique compétitive et électorale saine, comme un antidote à la violence électorale. A cet effet, la Commission travaille étroitement avec les organisations de la société civile, les partis politiques et d'autres acteurs étatiques et de la société. Un résultat de ses efforts à cet égard est l'accord qu'il a négocié et facilité entre les partis politiques, sous la forme d'un Code de conduite, contenant les règlements que les partis politiques doivent observer dans leurs activités politiques (voir ci-dessous, dans la section sur la violence électorale).

La PPRC manque de pouvoirs de contrainte forts pour s'assurer que les partis politiques assument leurs responsabilités. En conséquence, les partis politiques et les

402 Art. 34(4) de la Constitution. Cette disposition est prévue par la Loi sur les partis politiques de 2002, Art. 6.

candidats manquent régulièrement de déposer les rapports obligatoires post-élection surleurs dépenses au cours de la période qui précède immédiatement les élections ou ne respectent pas le délai de soumission fixé à cet effet. Un participant à un groupe de discussion a qualifié la PPRC d'un « bulldog édenté, car la Loi portant création de la PPRC ne lui a pas donné le pouvoir de poursuivre » ou « d'éliminer les partis défaillants ».[403]

Effectifs

La PPRC a aussi commencé à recruter son propre personnel pour réduire sa dépendance vis-à-vis du personnel déployé par la fonction publique. Elle prévoit de recruter 41 personnes dont une quinzaine est déployée pour occuper différents postes au siège de la PPRC et dans les 4 régions. Elle prévoit de mettre en place un comité de contrôle dans chacun des 14 districts électoraux pour contrôler les activités politiques des partis et assurer la médiation en situation de conflit entre et au sein des partis politiques. Comme la NEC, la PPRC a conclu un abonnement avec un cabinet d'avocats pour aider dans son travail concernant la législation et les affaires judiciaires.

Responsabilités étroitement liées

La NEC et la PPRC ont des responsabilités électorales étroitement liées qui les obligent forcément à coopérer. C'est cette situation qui a justifié l'intégration du Président de la Commission électorale parmi les membres de la Commission de recensement des partis politiques. La Commission de recensement des partis politiques est représentée au Comité de liaison des partis politiques de la Commission électorale, un forum de concertation et de communication entre la NEC et les partis politiques, qui vise à entretenir la coopération et partager les informations sur tous les aspects du processus électoral. La Commission électorale a mis sa longue expérience prouvée à la disposition et en faveur du programme de restructuration institutionnelle en cours au sein de la PPRC.

Concrètement, les domaines dans lesquels la NEC et la PPRC collaborent, comparent et partagent leurs expériences comprennent différentes réunions conjointes avec les partis politiques sur les stratégies à élaborer pour des élections crédibles et sans violence, sur la déclaration de leur patrimoine et de leurs dettes avant les élections et les dépenses après les élections, ainsi que sur les calendriers de campagne. Face à leurs responsabilités partagées pour la consolidation de la démocratie dans le pays, la Commission électorale et la Commission de recensement des partis politiques collaborent aussi avec la Commission anti-corruption, la Commission nationale des droits de l'homme, la Commission de réforme des lois et la Commission nationale pour la démocratie, tous étant des organes créés constitutionnellement. Cette collaboration prend généralement la forme de partage d'informations, de concertations et de réunions et de contributions

403 Un autre a constaté que la PPRC « a besoin de pouvoirs juridiques pour faire appliquer certaines choses. Par exemple, après les élections de 2007, les partis politiques devaient soumettre des rapports sur les comptes financiers par rapport aux élections et il a fallu très longtemps pour qu'ils le fassent. La PPRC doit utilises les médias, la radio et les journaux pour essayer de les cajoler, juste pour qu'ils rendent compte … ».

« en nature » au travail de la NEC et de la PPRC provenant de ces autres commissions. Dans le cas des contributions « en nature », ces autres commissions complètent the budget de la NEC et de la PPRC grâce à leurs propres activités de promotion de la démocratie prévues dans le budget.

Néanmoins, le financement de la PPRC est relativement faible et les ressources humaines/dotation en personnel insuffisantes, de même que l'appui logistique, contrairement au financement, à la capacité des ressources humaines et à la dotation en logistique plus importantes de la NEC. Par exemple, le nouveau secrétariat élargi de la NEC, qui se trouve au centre de Freetown, est presque achevé et serait bientôt terminé pour que la Commission y aménage, alors que la PPRC se trouve toujours dans un bâtiment peuplé et visiblement inapproprié en face de l'imposant secrétariat de la NEC. Reflétant sa faible dotation en ressources humaines et en logistique, la PPRC est incapable de publier autant de statistiques basées sur les données que la NEC et doit dépendre des autres pour un appui logistique. Selon un participant à un groupe de discussion : « les partis politiques et le peuple n'écouteront pas la PPRC car presque 90% de sa logistique proviennent de la NEC. Par exemple, pendant les élections [de 2007], la NEC avait fourni des véhicules à la PPRC et ceux-ci ont été repris après les élections et cela a sérieusement affecté les opérations de la PPRC ».

La perception dominante est que la PPRC est un complément qui convient à la NEC, bien qu'il n'y ait aucun consensus sur le fait de savoir s'il était nécessaire de séparer l'ensemble des fonctions et pouvoirs de la NEC transférés à la PPRC. Mais l'opinion générale est que le partenariat entre la NEC et la PPRC dans le cadre du processus de gouvernance électorale s'est avéré « peu structuré », non coordonné, la PPRC étant manifestement le « petit » partenaire et la NEC ayant généralement réussi à gagner plus de confiance et de respect pour elle-même et pour ses activités. Comme le commentait un participant à la discussion du groupe de consultation: « Nous nous sommes rendu compte que la NEC est plus populaire que la PPRC, ce qui, en réalité, ne devrait pas être le cas... Nous nous sommes rendu compte au fil des années que plus de respect est accordé à la NEC qu' [à] la PPRC. » Par « populaire », la participant voulait dire que le grand public connaît plus et a une opinion plus positive de la NEC et de ses activités que de la PPRC. Les discussions des groupes de consultation ont soulevé des questions sur la « relation peu structurée » entre elles et proposé qu'elle devrait être plus solide à travers « une sorte de protocole d'accord qui les rapprocherait réellement davantage » et renforcerait ainsi leur coopération.

Indépendance des OGE

La NEC et la PPRC sont, toutes les deux, conçues et, aux termes des dispositions constitutionnelles, statutairement indépendantes de l'exécutif. Elles tirent leur autorité de leur validation dans la constitution, dont la dérogation exige un amendement de la constitution. Leur composition et leurs membres donnent plus de garanties d'indépendance.

Commission électorale nationale

La Constitution de 1991 prévoit l'indépendance de la Commission électorale sur trois aspects importants.

D'abord, l'article 32(1) fait d'elle une institution publique, distincte et indépendante de l'exécutif et des autres démembrements du gouvernement, avec des pouvoirs implicites de recrutement de son propre personnel. La Loi portant création de la Commission électorale nationale de 2002 a rendu explicites à cet égard les pouvoirs implicites. Elle a autorisé la Commission à employer son propre personnel, la soustrayant ainsi de manière effective de la fonction publique et de la supervision du ministère des Affaires Intérieures. Le Programme de réforme 2005–2008 de la Commission électorale nationale et la Résolution No.1 de 2005 de la Commission ont poursuivi un processus de restructuration et de transformation de la Commission qui a débuté en 2001, pour rendre celle-ci clairement indépendante et assurer la loyauté et la dévotion du personnel à la Commission.[404] En août 2005, dans le cadre de la restructuration, les fonctionnaires de la Commission recrutés à travers la Commission de la fonction publique étaient redéployés au Bureau du Secrétaire de l'Etablissement dans la fonction publique du pays pour de nouvelles affectations dans la fonction publique. La restructuration a aussi confié à la Commission, de manière générale, une plus grande surveillance des activités de son personnel, un rôle précédemment assuré exclusivement par le Secrétaire exécutif.[405] Pour renforcer davantage son indépendance vis-à-vis de l'organe exécutif du gouvernement, la Commission électorale a sollicité les services d'un cabinet d'avocats, au lieu de se fier au procureur général du pays pour un avis juridique et la représentation. Il s'agit, dans le cadre du programme de restructuration de la Commission de la séparer de l'organe exécutif dont le Bureau du procureur général est un des démembrements. La Commission vise aussi à renforcer sa cellule nouvellement créée.

Ensuite, l'article 32(11) garantit aussi l'indépendance de la NEC en stipulant que dans l'exercice de ses fonctions prévues par la Constitution, la Commission électorale n'est soumise à la direction ni au contrôle d'aucune personne ou autorité. Troisièmement, la Constitution de 1991 rend plus difficile la révocation des membres de la Commission électorale qu'elle ne l'était auparavant ; comme lorsqu'en décembre 1964, le gouvernement d'Albert Margai a sommairement révoqué le Président de la Commission électorale. La Constitution de 1991 (article 32[8–9]) stipule les conditions de révocation d'un Président de la Commission électorale qui sont similaires à celles prévues pour la révocation d'un juge de la Cour supérieure de justice (Haute Cour et au-delà).

404 La Matrice de réforme est une indication de la « détermination [de la NEC] sur les programmes de renforcement des capacités institutionnelles qui sous-tendent la mise à niveau du personnel et des infrastructures pour relever les défis du nouveau millénaire ». Commission électorale nationale de la Sierra Leone, *Rapport annuel*, 2008, pp.13 et 21–27 ; voir aussi Momoh, op.cit.

405 Commission électorale nationale de la Sierra Leone, *Rapport annuel,* 2008, p.10.

Il y a une exception importante à ce statut équivalent. Un juge de la Cour supérieure, soumis aux dispositions de l'article 137 de la Constitution de 1991, « ne peut être démis de ses fonctions que pour incapacité à exercer les fonctions de sa charge, soit pour cause d'infirmité physique ou mentale soit pour … faute grave ». Il existe une disposition similaire à l'article 32(8) et (9) sur la révocation d'un Président de la Commission électorale. Cependant, le juge, contrairement au Président de la Commission électorale, a une garantie supplémentaire de sécurité de son poste : l'article 137(5) prévoit les conditions dans lesquelles « la question de la révocation d'un Judge de la Cour supérieure de justice, autre que le Juge en chef, aux termes de l'article (4), devrait être examinée » par un tribunal, dont « les membres … sont des personnes qualifiées pour exercer ou avoir exercé la charge de Juge de la Cour Suprême ». De plus, si le tribunal recommande la révocation du juge, l'article 137(7) (b) exige « l'approbation par une majorité de deux-tiers des membres du Parlement, avant qu'il ne puisse être démis de ses fonctions par le Président ». Dans le cas d'un Président de la Commission électorale, sa révocation motivée par le Président ne fait l'objet ni d'une enquête ni de l'approbation du Parlement à une majorité spéciale. A moins qu'il y a une forte opposition morale et politique à cela, rien ne retient un Président décidé à révoquer un Président de la Commission électorale. C'est parce qu'aux termes des dispositions actuelles de la Constitution, il n'y a aucune condition (a) pour que le Président donne les raisons de la révocation ; (b) pour que les raisons fassent l'objet d'une enquête d'un organe indépendant par une application régulière de la loi ; et (c) pour que la conclusion de l'enquête soit soumise au vote du Parlement, nécessitant une majorité spéciale.

Cependant, la Loi portant création de la Commission électorale nationale de 2002, qualifiée de « loi portant dispositions supplémentaires aux articles 32 et 33 de la Constitution concernant la Commission électorale nationale, » prévoit des conditions similaires à celles exposées ci-dessus pour la révocation d'un juge et pour la révocation d'un membre de la Commission. Elle prévoit que « lorsqu'un membre de la Commission doit être démis de ses fonctions pour mauvaise conduite aux termes de l'article (1), la déclaration de mauvaise conduite est adressée au tribunal nommé par le Président, adaptant à cet effet les dispositions des paragraphes (a) et (b) du paragraphe (5) de l'article 137 de la Constitution et des paragraphes (6) et (7) de cet article s'appliquent, avec les modifications nécessaires, à la révocation de ce membre de la Commission ». Il est, peut-être, important de noter que la référence à la Loi sur la législation électorale 2002 à cet égard spécifiquement est de révoquer « pour mauvaise conduite » et non « pour incapacité à exercer les charges de sa fonction (soit pour infirmité mentale ou physique ou pour toute autre cause ». Mais il reste discutable si cette sorte de disposition supplémentaire remplace la disposition constitutionnelle ou équivaut à « amender n'importe quelle disposition » de la Constitution, qui exigerait une approbation dans un référendum tel qu'il est stipulé dans l'article 108 de la Constitution. Ce qui complique davantage les conditions de révocation d'un membre de la Commission, c'est l'ambigüité apparente de la Constitution de 1991 (article 32[8]) qui prévoit que le membre

« pourrait être démis de ses fonctions par le Président pour « toute autre cause » que celle « découlant d'une infirmité mentale ou physique ...or pour mauvaise conduite », dans la mesure où elle soulève la question suivante : « que signifie toute autre cause » ?

Avant cette disposition supplémentaire, il fut facile pour le président de la République de démettre les membres de la Commission électorale en 1992, sans s'encombrer de la procédure d'approbation, même s'il a consulté les partis politiques reconnus avait de les révoquer.[406] Même après l'entrée en vigueur de la disposition, deux membres de la Commission ont été révoqués à la suite des élections présidentielles de 2007 dans des circonstances très controversées. Deux membres de la Commission électorale, qui seraient des sympathisants du SLPP, ont quitté la conférence de presse que la Commission électorale avait convoquée pour déclarer le candidat de l'APC vainqueur de l'élection présidentielle. Il s'agissait des mêmes membres de la Commission qui s'étaient opposés à l'application des règlements invalidant les résultats des bureaux de vote ayant un taux de participation de plus de 100%. Le nouveau Président a alors révoqué les deux membres de la Commission électorale, apparemment sans procédure d'approbation ; alors que le secrétaire exécutif de la Commission et un certain nombre des membres de la direction générale qui seraient proches des deux membres de la Commission — notamment le directeur administratif et financier, l'agent électoral chargé de la logistique et le chef de la cellule administrative et de la gestion des ressources humaines — ont été rétrogradés par la Commission, une décision que certains d'entre eux qualifiaient de forme de « guerre psychologique » contre eux. Le Secrétaire et les autres membres de la direction générale rétrogradés finirent par démissionner de la Commission.[407] Le recours aux tribunaux pour appliquer ces droits ou pour savoir si le Président a agi conformément à la lettre et l'intention de l'article 32 de la Constitution est toujours le médecin après la mort, étant donné le pouvoir prépondérant de la présidence et la nature lente et coûteuse de la procédure judiciaire.

Le système de nomination des membres de la Commission indiqué dans la Constitution est plus défectueux, laissant beaucoup de pouvoir à la discrétion du Président, qui, avant de nommer les candidats, est seulement tenu de consulter les dirigeants de tous les partis politiques reconnus. Si le parti du Président a aussi la majorité au Parlement, l'approbation du Parlement ne sera pas difficile à obtenir. Après sa défaite contestée aux élections de 2007, le SLPP s'est opposé à la nomination de Dr Christiana Thorpe au poste de Président de la Commission électorale, en déposant un rapport du groupe minoritaire de la Commission parlementaire compétente en s'apposant à sa nomination.[408] Dans un entretien sur le rapport, le Président du SLPP a déclaré que, contrairement aux « engagements » pris mutuellement pas l'APC et le SLPP, le Prési-

406 Momoh, op.cit.

407 Jimmy D. Kandeh, « Rogue incumbents, donor assistance and Sierra Leone's second post-conflict elections of 2007 », *Journal of Modern African Studies*, 2008, p.633, fn.16.

408 Gouvernement de la Sierra Leone, Troisième session du troisième Parlement de la Deuxième République de Sierra Leone, Rapport du groupe minoritaire sur la Commission des nominations et de la fonction publique sur l'enquête parlementaire sur la nomination de Dr. Christiana Thorpe comme Présidente de la Commission électorale nationale, n.d. pp.1–2.

dent n'avait pas en réalité « consulté » le SLPP sur la re-nomination de la Présidente de la NEC pour un deuxième mandat. Selon le Président du SLPP, consultation « n'est pas information et une rencontre qu'aurait convoquée le Président pour discuter de cette nomination n'a jamais eu lieu ».[409]

Dans la pratique, l'autonomie de la Commission s'est, à plusieurs égards, appuyée sur la détermination de son président pour servir cet idéal. Le Président de la Commission électorale en 1996, Dr James Jonah, un Sierra Léonais, qui occupait, avant sa nomination, le poste de secrétaire général adjoint des Nations unies, a pu maintenir un degré assez élevé d'autonomie de la Commission malgré le désir de la junte de la limiter. Cet exploit ne pouvait pas être possible sous le mandant du Président de la Commission électorale en 2002. Ce dernier était malléable et voulait éviter une éventuelle mise en examen par le Procureur général pour détournement présumé des ressources de la Commission. In 2004, le Président de la Commission électorale a démissionné au milieu d'allégations mutuelles de fraude électorale faites aussi bien par le gouvernement que l'opposition pendant les élections locales. Les résultats relativement crédibles et largement acceptés des élections de 2007 qui ont vu la défaite du gouvernement aux élections sont, dans une large mesure, attribués à la détermination du Président de la Commission électorale d'éviter la fraude électorale.[410]

Commission de recensement des partis politiques

L'article 34(5) de la Constitution garantie l'indépendance de la PPRC en stipulant que : « dans l'exercice de toute fonction conférée par [la] Constitution, la Commission n'est soumise à la direction d'aucune personne ou autorité, sauf par rapport au droit de faire appel contenu dans l'article 35 », qui prévoit au paragraphe 7 que « toute association lésée par une décision de la Commission de recensement des partis politiques aux termes de cet article peut faire appel auprès de la Cour Suprême et la décision de la Cour est sans appel ».

D. Financement des élections en Sierra Leone

La Commission électorale et la Commission de recensement des partis politiques sont financées par le Gouvernement de la Sierra Leone, à travers des allocations budgétaires du ministère des Finances et à travers les contributions « en nature » d'un certain nombre d'agences gouvernementales. Une source importante de financement des deux commissions, gérée à travers une cellule de gestion des projets au sein du bureau du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en Sierra Leone, provient de la communauté des bailleurs internationaux, notamment le Département du développement international (DFID) du Royaume Uni, Irish Aid, l'Union européenne,

409 Entretien avec le Président du SLPP, Freetown, 13 septembre 2010.
410 AfriMAP, *Sierra Leone : Démocratie et participation politique* (bientôt).

le Danemark et la Norvège.[411] Selon une estimation d'une source de la Commission électorale, depuis 1996, environ 25% du financement des élections proviennent du Gouvernement de la Sierra Leone et à peu près 75%, de la communauté des bailleurs internationaux.[412] Selon la Commission électorale, la contribution financière conjointe des bailleurs aux élections locales de 2008 s'élevait à 84.7% du budget total des élections, le Gouvernement de la Sierra Leone contribuant à hauteur de 15.3%.[413]

Le Tableau 2 fournit une analyse comparative des « coûts comparatifs réels » en US$ des contributions du Gouvernement de la Sierra Leone, du Fonds commun de financement des donateurs/PNUD et d'autres au budget de la NEC entre 2005 et 2009.

Tableau 2 : Coûts comparatifs réels des contributions au budget de la NEC, 2005–2009

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**Total**
Designation	US$	US$	US$	US$	US$	US$
Gouvernement de la Sierra Leone	288375,28	2062395,48	3880430,23	2206945,00	1273854,74	9712001,11
Fonds commun de financement/ PNUD	–	1988098,00	21088972,00	13539812,00	3425474,00	40042356,00
Autres*	–	63882,46	1072647,00	–	–	1136530,37
Total	288375,28	4114375,94	26042050,15	15746757,37	4699328,74	50890887,48

Source : Commission électorale nationale de la Sierra Leone.
*Parmi les autres sources il y a le Fonds de consolidation de la paix (2007), l'Appui électoral du gouvernement japonais (2007) et le Programme BEAC du gouvernement allemand (2006).

Le Tableau 3 convertit les contributions en % de coûts comparatifs pour la même période.

411 Momoh, op.cit.
412 Entretien avec un membre de la NEC, Freetown, février 2010.
413 Commission électorale nationale de la Sierra Leone, *Rapport annuel,* 2008, p.18.

Table 3 : Pourcentage des coûts comparatifs réels au budget de la NEC, 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Désignation	%	%	%	%	%	%
Gouvernement de la Sierra Leone		50	15	14	27	
Fonds commun de financement/ PNUD		48	81	86	73	
Autres		2	4			
Total		100	100	100	100	

Source : Commission électorale nationale de la Sierra Leone.

Le Tableau 4 fournit une analyse du coût par électeur pour la Sierra Leone pour 2007 et 2008, et le coût moyen pour les deux années, sur la base du budget de la NEC pour les deux années, mais en excluant le budget de la PPRC et les dépenses liées aux élections effectuées par d'autres institutions sectorielles publiques partenaires dans le pays. Il s'agit de coûts par personne relativement élevés, comme c'est généralement le cas dans les nouvelles démocraties.[414]

Tableau 4 : Analyse du coût par électeur, Sierra Leone, 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Désignation	US$	US$	US$	US$	US$	US$
Coût total	–	–	26.042.050,15	15.746.757,37	–	41.788.807,52
Total Électeurs	–	–	2.619.569,00	2.761.243,00	–	5.380.812,00
Coût par électeur	–	–	9,94	5,70		

Source : Commission électorale nationale, Sierra Leone.

Le niveau élevé de la contribution extérieure au financement des élections est une source de grande préoccupation en Sierra Leone. Les participants aux discussions des

414 Voir *Getting to the CORE – A Global Survey on the Cost of Registration and Elections,* IFES, PNUD juin 2006.

groupes de consultation et aux entretiens menés dans le cadre de cette étude ont fait ressortir un grand malaise à propos de la vulnérabilité à laquelle le financement extérieur expose le processus de gouvernance électorale du pays en le rendant trop sensible aux pressions de la communauté des bailleurs internationaux et de ses programmes. De l'avis des participants, la dépendance excessive de la Commission au financement des bailleurs pourrait entraîner « l'étouffement par les bailleurs des activités de [la NEC] et de l'atteinte de ses buts et objectifs. »

Ce point a été illustré avec émotion par un autre participant, un membre du comité directeur du Fonds commun de financement dans son compte rendu de certaines réunions du Comité directeur auxquelles il a assistées et où « le Président de la NEC a presque pleuré. Le Président a presque fondu en larmes car la Commission voulait que le travail se poursuive mais les bailleurs n'étaient simplement pas prêts à libérer les fonds. Le Président est presque tombé. Nous, Sierra Léonais qui étions là-bas, avons soutenu le Président. » Il a conclu que « la Sierra Leone doit redoubler d'effort pour avoir ses propres ressources pour le déroulement des élections ». [415]

Des sources au sein de la Commission ont aussi raconté à l'auteur de la présente étude comment la Commission a perdu l'occasion de se procurer un entrepôt entièrement meublé et sécurisé pour servir de secrétariat en préparation des élections présidentielles et législatives à cause des contraintes mises sur son chemin par l'administrateur du comité directeur du fonds de financement des élections de la communauté des bailleurs. La Commission a mis l'accent sur les questions de financement suivantes comme étant celles, entre autres, qui nécessitent l'attention si la Commission doit « devenir une institution qui a suffisamment de ressources, dotée de personnel professionnel et dévouée au déroulement efficace d'élections crédibles pour faire avancer la démocratie et la bonne gouvernance pour un développement durable de la Sierra Leone » :

- Financement insuffisant et arrivée tardive des fonds menant à l'exécution tardive des programmes ;
- Inflexibilité des donateurs et dépendance qui menace l'indépendance et la crédibilité de la NEC ;
- Acquisition par les donateurs de matériel électoral de qualité inférieure et inappropriée à cause de l'implication limitée de la NEC dans le processus d'acquisition ».[416]

Cependant, même avec l'appui extérieur, les contraintes budgétaires signifient que le personnel électoral ad hoc ne reçoit qu'une très faible rémunération, ce qui les rend sensible à la corruption.[417]

415 Déclaration lors d'une discussion d'un groupe de consultation, Freetown, février 2010.
416 Commission électorale nationale, Plan stratégique 2010–2014, pp.17 et 20.
417 Discussions des groupes de consultation et entretiens, Freetown, février 2010.

E. Contentieux électoral en Sierra Leone

Le cadre juridique de la Sierra Leone pour le règlement des contentieux électoraux est basé sur les dispositions de l'article 45 (pour l'élection présidentielle) et de l'article 78 (pour les élections législatives) de la Constitution de 1991 et amplifié plus tard par le Code électoral de 2002 et la Loi de 2007 portant révision du code électoral.

Cela ne veut pas dire que les tribunaux n'avaient pas réglé auparavant les contentieux électoraux. En effet, il y a eu des cas où les tribunaux recevaient des requêtes en contestation d'élection illustrées dans l'augmentation des sièges du Parlement remportés par le Parti populaire uni (UPP) qui passent de un à quatre après que le tribunal a fait droit à la requête en contestation introduite par le parti à la suite des élections générales de 1957.[418]

La Constitution de 1991 (article 45[2] [a–b]) prévoit que la Cour Suprême du pays doit juger les affaires relatives à l'élection d'un Président aux termes des articles 42 et 43 de la Constitution ou si toute loi est respectée ; ou « toute personne a été valablement élue Président aux termes de l'article 42 de la présente Constitution ou toute autre loi ». Tout citoyen peut remettre en question la validité de l'élection du Président en introduisant une requête auprès de la Cour Suprême dans les sept jours suivant la proclamation des résultats (Code électoral, 2002, article 40[1]). La Haute Cour est compétente en ce qui concerne le jugement des affaires concernant la validité de l'élection d'un Membre du Parlement, l'appel de la décision étant examiné par la Cour d'appel dont le jugement est sans appel (article 78). En 2007, la Haute Cour était aussi compétente en matière de requête en contestation d'élection « se plaignant d'un procès-verbal irrégulier ou d'une élection irrégulière d'un membre d'un conseil local ».[419] Les requêtes dans ces cas peuvent être déposées par toute personne ayant le droit de vote ou qui était candidat à cette élection. (Code électoral révisé, 2007 [Partie V11A, article 92(C) (1)(a-c)].)

La Haute Cour doit statuer sur la validité de l'élection d'un Membre du Parlement dans les quatre mois à partir du début de la procédure et la Cour d'appel doit rendre son jugement dans les quatre mois qui suivent l'appel (article 78[4] de la Constitution). Le Code électoral révisé de 2007 prévoyait qu'un appel doit être déposé dans les 21 jours auprès de la Haute Cour (Partie V11A [article 92H (2)]). Les requêtes en contestation d'élection ont la priorité sur les autres affaires. (Partie VIIA [article 92(e)]).

Alors que les Tribunaux électoraux traitent des affaires au civil relatives aux élections, pour l'annulation d'une élection, le code électoral de 2002 (article Section 111) a mis en place des Tribunaux d'infraction électorale, un démembrement de la Haute Cour, pour juger les affaires au pénal découlant des infractions électorales commises aux termes de la Loi. Les changements introduits par le Code électoral révisé de 2007 et l'installation/la création officielle du Tribunal des requêtes électorales et du Tribunal des infractions électorales dans les mois qui précèdent les élections présidentielle et législatives de 2007, ont créé une grande incompréhension au lendemain

418 Fred M. Hayward et Jimmy Kandeh, « Perspectives on Twenty-Five Years of Elections in Sierra Leone », dans Fred M. Hayward (ed.), *Elections in Independent Africa*, Boulder & London, Westview Press, 1987, p.29.

419 Code électoral de 2007, Partie VIIA, Art. 92C(1).

des élections de 2007. Par exemple, il y avait une confusion pour savoir où (à qui) et à quel moment/dans quel délai les requêtes électorales et les plaintes devraient être déposées.[420] La requête du SLPP contre l'élection du candidat de l'APC, Hon. Ernest Bai Koroma, comme Président ne serait pas seulement « faite dans les délais, » dans la mesure où elle n'a pas été déposée dans les sept jours suivant la proclamation des résultats (tel qu'il est prévu dans le paragraphes (2) article 40 de la Loi sur la législation électorale, 2002), mais elle a été aussi déposée par erreur auprès de la Haute Cour et non auprès de la Cour Suprême (article 45[2] de la Constitution de 1991, et article 41[1] du Code électoral de 2002). La requête a été rejetée et elle fait actuellement l'objet d'un appel, malgré les sérieux doutes du SLPP sur la « situation fragile » de la justice en Sierra Leone, et l'apparent « manque de sérieux avec lequel les affaires électorales sont traitées par les tribunaux ».[421]

F. Evaluation critique de la gouvernance électorale en Sierra Leone

Enrôlement des électeurs

La Constitution de la Sierra Leone (Section 33) prévoit que la responsabilité « du déroulement et de la supervision de l'enrôlement des électeurs pour toute élection publique et tout référendum » est du ressort de la Commission électorale nationale, qui a aussi « le pouvoir d'adopter des règlements pour l'enrôlement des électeurs .... » Les dispositions constitutionnelles sont davantage amplifiées dans le Code électoral de 2002, surtout dans la Partie II (Enrôlement des électeurs par circonscription électorale) et dans la Partie III (Procédure d'enrôlement des électeurs).

Le Code électoral de 2002 (Section 2) autorise la Commission électorale à diviser le pays en circonscriptions électorales pour les besoins de l'inscription des électeurs pour les élections présidentielles, législatives et locales. Les personnes éligibles pour l'inscription sont les citoyens âgés de plus de 18 ans qui résident régulièrement dans la circonscription où ils souhaitent s'inscrire et non en prison (articles 4 et 7). Un individu ne peut s'inscrire que dans une circonscription ; s'il ou elle change de lieu de résidence, il y a une procédure à appliquer pour la réinscription dans la nouvelle circonscription (article 5). La Loi autorise aussi la Commission à prévoir l'inscription en dehors du pays des citoyens ne résidant pas en Sierra Leone, avec une mention spécifique des réfugiés qui vivent au Liberia et en Guinée depuis la guerre civile de 1991–2002 (article 6).

La Commission électorale a procédé à l'enrôlement des électeurs en 1996, 2002, 2004, 2007 et 2008. Selon une estimation, pendant l'exercice de 2007, environ 91%

420 Mission d'observation des élections de l'UE, Communiqué préliminaire : Second tour de l'élection présidentielle de 2007 en République de la Sierra Leone, 10 septembre 2007, p.5.

421 Entretien avec le Président du SLPP le 13 Septembre 2008 à Freetown.

des électeurs éligibles (dont 49% étaient des femmes et 56% étaient âgés de moins de 32 ans) se sont inscrits dans plus de 2.700 centres d'inscription, une limite de 2000 électeurs étant fixée pour chaque centre, et l'excédent est transféré, si possible, aux centres voisins qui n'ont pas atteint la limite des 2000 électeurs inscrits.[422] Le Tableau 5 montre le nombre d'électeurs inscrits chaque année.

Tableau 5 : Chiffres des inscriptions des électeurs en Sierra Leone, 1996–2008

Année	Nombre d'électeurs inscrits
1996	1.566.464
2002	2.348.657
2004	2.275.173
2007	2.619.565
2008	2.761.423

Source : Extrait de M.N. Conteh, *Sierra Leone Electoral Process: A Concise Introduction*, n.d., pp.5-6

Les exercices d'inscription des électeurs, bien qu'ils ne sont pas exempts de problèmes, n'ont pas, de manière générale, généré de tension acrimonieuse et de conflit entre les partis politiques. Par exemple, dans son rapport sur l'exercice de 2002, la Campagne pour la bonne gouvernance (CGG), une organisation de la société civile du pays, a noté qu'il y avait des manquements sérieux et généralisés dans l'exercice, mais que ces manquements et irrégularités n'étaient ni systématiques ni destinés à favoriser un parti ou une région en particulier. La conclusion qu'elle en a tirée est que les manquements étaient dus au manque d'éducation du public/des électeurs et à une combinaison d'importants problèmes administratifs et de contraintes de ressources.

Une question importante relative à l'inscription des électeurs soulevée lors de la discussion du groupe de consultation organisée dans le cadre de la présente étude était l'inaccessibilité de plusieurs centres d'inscription et de bureaux de vote pour les électeurs potentiels, surtout en milieu rural, ce qui obligeait ces derniers à parcourir de longues distances, généralement sur des terrains durs et dangereux, pour s'inscrire ou voter. La préoccupation était exprimée comme suit par un participant :

> A la suite de la délimitation des circonscriptions, les populations de la Sierra Leone étaient privées du droit de vote. Si vous demandez à un vieil homme

422 National Democratic Institute, *Rapport final du NDI sur les élections de 2007 en Sierra Leone*, Washington, DC, et Freetown, 2008, p.18.

> pourquoi il ne s'est pas fait enrôlé ou n'a pas voté, il vous répondrait : « en ces temps-là, c'est ici que nous [nous inscrivions ou] votions, mais maintenant ils ont déplacé le bureau [d'inscription ou] de vote plus loin, et je ne peux pas marcher des kilomètres juste pour aller voter. [423]

Un autre problème lié à celui de la délimitation est de savoir s'il faut forcément voter là où l'on s'est inscrit pour voter ou voter n'importe où l'on se trouve dans le pays le jour du vote, une fois qu'on est en possession d'une carte d'électeur valable. Ce problème a été formulé de la façon suivante par un participant :

> Voter là où l'on s'est inscrit est aussi une autre question très sérieuse que nous devons revoir lors de la prochaine élection. Par exemple, si vous vous inscrivez à Fourah Bay College, je pense que vous devez voter là-bas. Je pense que nous devons être un peu souples. Peut-être que cette exigence doit être revue. [424]

Ce que cette déclaration souligne, c'est la nécessité d'une éducation rigoureuse des électeurs, en particulier sur les dispositions du Code électoral relatives au changement de lieu de résidence et la perte de la carte d'électeur.

Dans le Plan stratégique 2010–2014, la NEC a noté que le fichier électoral existant « n'est pas fiable à cause de la non suppression des électeurs décédés des listes électorales, les inscriptions multiples [et] l'inscription des mineurs et des non citoyens. Pour pouvoir tenir les élections de 2012, les listes doivent être remplacées ».[425] Le Tableau 6 montre le but, les objectifs et les stratégies de la Commission concernant l'inscription des électeurs comme un domaine d'intervention privilégié dans son Plan stratégique 2010–2014.

423 Discussions des groupes de consultation et entretiens, Freetown, février 2010. Cf. National Democratic Institute, *Rapport final du NDI*, op.cit., p.19 : « une préoccupation constamment exprimée … a été la longue distance que certains électeurs devaient parcourir pour atteindre un centre d'inscription. … Sans le transport à bord d'un véhicule, les personnes âgées, les femmes enceintes, les femmes avec de jeunes enfants et les handicapés étaient les plus désavantagés dans ces cas ».

424 Discussions des groups de consultation et interviews, Freetown, février 2010.

425 Commission électorale nationale de la Sierra Leone, Plan stratégique 2010–2014, op.cit., pp.4–5.

Tableau 6 : Plan stratégique de la NEC de la Sierra Leone pour améliorer l'inscription des électeurs dans le pays

Domaine d'intervention privilégié	**Questions**	**Objectifs**	**Stratégies**
Inscription des électeurs	1. Systèmes informatiques inadéquats pour relever les défis de l'inscription des électeurs. 2. Centres d'inscription non situés à des distances de marche raisonnables, surtout en milieu rural—trop éloignés	Pour améliorer la compilation des listes électorales et la délivrance des cartes d'électeur à l'aide de technologie moderne pour améliorer la crédibilité et l'identification des électeurs.	Adopter le système BIOMETRIQUE d'inscription des électeurs. Effectuer des visites de site aux autres EMB pour déterminer les technologies VR ... appropriées pour la Sierra Leone. Acquisition d'équipement et de matériel VR. Assurer une formation du personnel informatique. Accroître le nombre des centres d'inscription. Utiliser des équipes d'inscription mobiles. Renforcer l'éducation des électeurs durant l'inscription. Prévoir et assurer une formation efficace à l'intention du personnel chargé de l'inscription des électeurs. Procéder à l'exercice d'inscription des électeurs. Procéder aux exercices d'inscription périodiques des électeurs pour actualiser les listes.

Source : Commission électorale nationale de la Sierra Leone, Plan stratégique 2010–2014, p.20.

Violence électorale

Une tendance constante des processus électoraux en Sierra Leone est la propension des partis politiques à mobiliser l'armée de jeunes chômeurs dans la brutalité et la violence liées aux élections. Des prémonitions inquiétantes de violence électorale sont apparues dès 1944/45 et à nouveau en 1961 sous forme de violence politique entre les partis et au sein des partis, isolée mais courante dans les zones urbaines et rurales. Mais les débuts de la violence électorale à grande échelle en Sierra Leone peuvent remonter à l'intervention des militaires en 1967 pour interrompre la prestation de serment du Premier Ministre Siaka Stevens de l'APC qui avait conduit son parti à la victoire lors des élections générales organisées cette année-là.[426] La violence électorale s'est intensifiée lors des élections parlementaires de 1969. Elle s'est tant et si bien aggravée que, lors des élections parlementaires de 1973, le parti SLPP d'opposition s'est retiré des élections. La violence électorale s'est poursuivie sans relâche lors des élections de 1977, en particulier dans le District de Bo de la Province du Sud. Bien qu'un Etat monopartite ait été proclamé par le Parlement à dominance APC, cette proclamation n'a pas réduit l'intensité de la compétition électorale. En réalité, les élections organisées en 1982 ont enregistré des niveaux élevés de violence dans les districts de Bombali et de Pujehun. Les élections de 1986 ont été relativement paisibles mais la course aux élections proposées en 1992, suite à la réintroduction d'une constitution multipartite en 1991, a été entachée de nombreuses allégations de violence ou de préludes à une violence déchaînée par l'APC au pouvoir. Un coup d'Etat militaire a empêché la tenue de ces élections.

Des élections furent organisées en 1996 pour restaurer le multipartisme constitutionnel tandis que la guerre civile faisait rage. Des violences furent perpétrées par les factions armées dans l'intention d'empêcher les élections. Les politiciens furent battus par les agents de la junte gouvernementale, le *Chief Electoral Commissioner* (Commissaire principal aux élections) échappa à une tentative d'assassinat,[427] l'armée menaçait de ne pas assurer la sécurité le jour du scrutin et le RUF amputait les mains des électeurs éventuels. Les événements n'ont cependant pas dissuadé les Sierra Léonais de voter et d'élire un gouvernement démocratique dans le cadre d'un système politique multipartite.

Le passé de violence du pays et l'immense violence de la guerre civile ont posé de grandes inquiétudes que les premières élections nationales de 2002, postérieures au conflit, ne soient entachées de violence et qu'elles n'entraînent une reprise de la guerre civile. Mais les efforts de médiation de la communauté diplomatique, la présence de la plus importante force de maintien de la paix des Nations Unies à l'époque, le militantisme contre la violence des groupes de la société civile et la détermination générale des citoyens en faveur d'élections libres de toute violence ont eu pour effet que seuls quelques incidents isolés de violence ont été enregistrés. Le vote s'est déroulé de manière relativement paisible et tous les partis ont accepté les résultats qui furent

426 Voir généralement Joseph R. Cartwright, *Politics in Sierra Leone 1947-67,* Toronto and Buffalo, University of Toronto Press, 1970, pp.43–181.

427 Jimmy Kandeh, « In Search of Legitimacy: The 1996 Elections », dans Ibrahim Abdullah (ed.), *Between Democracy and Terror: The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA, 2003.

considérés largement refléter les souhaits de l'électorat sierra léonais par les observateurs internationaux et nationaux.

Les élections de 2007 furent intensément contestées par les trois partis : l'APC, le PMDC et le SLPP. La crainte qu'elles ne soient entachées d'une immense violence était généralisée. Des affrontements violents entre partisans du SLPP et de l'APC éclatèrent à Bo, à Kono, à Kailahun, à Kambia, à Port Loko et à Freetown et entre partisans du SLPP et du PMDC à Bo et à Kailahun.[428] Les tensions arrivèrent à un paroxysme pendant la course à l'élection présidentielle entre les candidats de l'APC et du SLPP. Les deux candidats à la présidence recrutèrent d'anciens combattants comme gardes du corps en laissant de côté les responsables de la sécurité mis à disposition par l'Etat et auxquels ils ne faisaient pas pleinement confiance. Un candidat de l'opposition fut attaqué alors qu'il essayait de faire campagne à Kailahun. Des propos belliqueux ont été échangés sur les stations de radio des deux partis et de nombreuses violences lors de rassemblements de partisans politiques furent rapportées.

La plupart de ces incidents furent condamnés avec fermeté par les réseaux de radios communautaires, les groupes de la société civile de même que par les observateurs nationaux et internationaux. Des groupes de femmes de jeunes animés d'un esprit civique lancèrent des campagnes pour une élection « sans violence », les autorités imposèrent des couvre-feux temporaires dans les districts de Kono et de Kenema et le Président menaça d'imposer l'état d'urgence. Les tensions se calmèrent après une conférence animée par le Président avant le début de la campagne électorale de 2007 au cours de laquelle les deux candidats signèrent un communiqué visant à maintenir la paix et à contenir leurs sympathisants.[429]

Les accès de violence en 2009 reflétèrent la méfiance continue caractérisant les relations entre l'APC au pouvoir et le SLPP à l'issue des résultats contestés de l'élection présidentielle. Le premier incident qui se produisit en mars 2009, fut marquée par un accès de violence politique et un incendie suite à des élections partielles à Tongo et cette violence causa le renvoi de l'élection partielle de Pujehun. Dans les deux cas, les bureaux locaux des partis et ceux des principaux dirigeants locaux de l'APC et du SLPP ont été vandalisés, et/ou incendiés et la police a été accusée d'être partisane en procédant à l'arrestation des présumés coupables. Le second incident, survenu le même

428 Rapport final de la Mission d'observation de l'Union européenne sur les élections de 2007 en Sierra Leone, p.20.

429 Dans le Communiqué, les deux candidats ont déclaré que « l'utilisation d'anciens combattants et de groupes de vigils par les partis politiques et leur attribution de rôles de maintien de la sécurité dans les activités des partis se sont avérées négatives et contreproductives et sont interdites au titre des présentes ». Ils ont également « vigoureusement condamné tous les actes d'intimidation, de harcèlement et l'emploi de propos provocants, de la violence physique à l'encontre d'une ou de plusieurs personnes ou la destruction malveillante de biens pour quelque raison que ce soit » et ils sont convenu « de se traiter mutuellement avec respect et bienséance et ont appelé les autres leaders politiques et autres sympathisants à se comporter de même ». Communiqué d'une rencontre particulière organisée par Son Excellence le Président Alhaji Dr. Ahmad Tejan Kabbah, des leaders des deux principaux partis politiques sur les futures élections devant se tenir le samedi 8 septembre 2007, le 2 septembre 2007.

week-end de mars 2009, fut une éruption de violence politique suite à la manifestation du SLPP pour sa non-implication dans la cérémonie officielle de mise en service de la tour de l'horloge nouvellement remise à neuf, un monument majeur de Freetown qui était tombé en désuétude depuis plusieurs années. La violence politique qui s'ensuivit a causé d'immenses actes de vandalisme et la destruction de parties du siège national du SLPP à Freetown.[430]

Code de conduite

En partie à cause de sa composition, la PPRC (Commission d'enregistrement des partis politiques) a initialement interprété son mandat comme consistant dans l'interprétation de la loi et l'application de sanctions juridiques en cas de mauvaise conduite des partis. Mais la Commission a vite compris les limites de l'interprétation légaliste de son mandat puisqu'un judiciaire notoirement faible et corrompu rendrait difficile l'imposition de sanctions juridiques à l'encontre des partis politiques ayant enfreint la loi. La Commission s'est donc plutôt orientée vers l'établissement de relations de confiance avec les partis politiques par la médiation plutôt que par des sanctions juridiques.[431]

Ces efforts ont culminé avec la facilitation par la PPRC de négociations entre tous les partis politiques enregistrés de convenir d'un Code de conduite qu'ils ont signé le 23 novembre 2006. L'organe de mise en œuvre en sont le Comité national de suivi du Code de conduite (CMC) dont les membres sont un représentant de chacun des partis politiques inscrits, un représentant de la Commission électorale nationale, deux représentants de la société civile, un représentant de la police, un représentant du Conseil interreligieux et un représentant de la Commission nationale de la démocratie et des droits de l'homme. Le Comité a choisi son président parmi ses membres non-politiques. Il est devenu une plateforme efficace de dialogue et de résolution des problèmes entre les partis politiques en période électorale. Il a servi de forum de discussion pour les questions d'intérêt commun comme les infractions au code avant, pendant et après les élections. L'une de ses premières décisions a été de dupliquer la structure au niveau régional et dans chacun des 14 districts. C'est ainsi que furent créés les Comités de suivi du Code de conduite dans les districts (DCCMC).

Selon Clever Nyathi, conseiller technique nommé par le PNUD auprès de la PPRC en 2006 et 2007, les Comités de suivi du Code de conduite dans les districts ont contribué substantiellement au climat paisible des élections de 2007. Selon lui, « la preuve crédible de leur succès est d'avoir désamorcé des situations potentiellement violentes. Ils ont pu trouver des solutions à des situations génératrices de tensions. Ils n'ont pas

430 Voir Lisa Denney, « Sierra Leone: Wave of violence or wake-up call? », *Pambazuka News*, 18 juin 2009.

431 Andries Odendaal, « District Code of Conduct Monitoring Committees in Sierra Leone, a case study », (n.d.), disponible sur le site Web de Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, http://www.gppac.net/.

réussi partout mais, dans la majorité des cas qu'ils ont traités, la violence a pu être évitée ».[432]

L'éruption de violence de 2009 a conduit les Nations Unies, par les bons offices du Représentant du Secrétaire Général, la Présidence du pays et la PPRC à négocier un nouvel accord entre les principaux partis, le Communiqué conjoint APC-SLPP du 2 avril 2009.[433] Dans ce communiqué, les deux partis :

- s'engagent à œuvrer conjointement à la prévention de toutes les formes d'incitation, de provocation et d'intimidation politiques pouvant aboutir à la récurrence d'événements comme ceux de mars 2009 tout en convenant de retenir notamment les autres engagements concernant les relations entre les deux partis (Préambule].
- Conviennent de la nécessité de maintenir l'indépendance opérationnelle et l'impartialité de la police et d'œuvrer ensemble à l'amélioration du professionnalisme et du respect de la police sierra léonaise en tant qu'institution nationale et de recommander au gouvernement d'accélérer les dispositions existantes pour l'établissement d'un *Independent Police Complaints Board* (Conseil des plaintes contre la police (Paragraphe 4].
- Conviennent d'œuvrer ensemble au renforcement de leur rôle et de leurs responsabilités respectifs et de respecter l'indépendance des institutions démocratiques majeures telles que la Commission électorale nationale (NEC), la Commission d'enregistrement des partis politiques (PPRC), la Commission nationale des droits de l'homme ((NHRC), la Commission de lutte contre la corruption et la Commission indépendante des médias (IMC) (Paragraphe 5].
- Recommandent, comme mesure de consolidation de la confiance, que des consultations aient lieu avec les partis d'opposition avant de soumettre le nom des candidats au Parlement pour confirmation, sans préjudice pour la prérogative constitutionnelle du Président de nommer les candidats de son choix pour diriger les importantes institutions démocratiques indépendantes (Paragraphe 6].
- Reconnaissent les dangers que pourrait poser l'intensification des divisions régionales et ethniques pour la paix et la stabilité en Sierra Léone et insistent sur la nécessité de fonctionner comme des partis réellement nationaux couvrant tous les aspects de la richesse et de la diversité du tissu social de la Sierra Leone…et s'efforcent donc de maintenir un équilibre régional dans l'adhésion et la représentation de leurs partis respectifs ainsi qu'au sein des institutions de l'Etat (Paragraphe 8].
- Reconnaissent le problème de l'emploi des jeunes qui, s'il n'est pas réglé, risque de compromettre la paix et la stabilité en Sierra Leone. Les deux partis

432 Idem.

433 Présidence de la République de Sierra Leone, Communiqué conjoint : All Peoples Congress et Sierra Leone People's Party, Freetown, 2 avril 2009.

réaffirment leur engagement de disperser toutes les forces de jeunes ou des autres groupes de jeunes militants et de les empêcher d'inciter les ailes de jeunes de leurs partis respectifs (Paragraphe 9].

- Reconnaissent la nécessité de pourparlers multipartites pour dégager un consensus sur les questions cruciales d'intérêt national et réduire les tensions. Ils conviennent d'organiser régulièrement des pourparlers multipartites non seulement à Freetown mais aussi dans les centres régionaux de Makeni, Bo et Kenema devant être présidés par la Commission d'enregistrement des partis politiques et le Représentant exécutif du Secrétaire Général sera invité à les co-présider (Paragraphe 12].

Autres mauvaises pratiques électorales[434]

Excès de vote et bourrage des urnes

Dans plusieurs districts, lors des élections de 1996, une participation électorale supérieure à 100% a été enregistrée. Il s'agissait de résultats informatiques de 345% dans le district de Pujehun, 155% à Bonthe, 139% à Kailahun et 117% à Kenema. Ces violations ont été décriées par le *United National People's Party* (PNUD), le parti du candidat perdant des élections.[435] Les efforts de médiation déployés par la communauté internationale dans le pays, par crainte qu'une contestation en justice des résultats ne serve de prétexte aux militaires pour s'accrocher au pouvoir, ont eu pour effet l'acquiescement par le PNUD, après déduction de plus de 170 000 votes excédentaires, des chiffres du gagnant final des élections, Ahmed Tejan Kabbah.

Les déductions s'avérèrent inefficaces pour dissuader les sur-votes puisqu'une participation électorale supérieure à 100% a été similairement enregistrée dans certains districts qu'avait remportés le SLPP au pouvoir lors des élections de 2002. L'APC d'opposition et son porte-drapeau, Ernest Koroma, alléguèrent des trucages de vote mais acceptèrent néanmoins les résultats. Il a été néanmoins généralement convenu que, malgré les incidents de sur-votes dans certains districts, les élections reflétaient généralement les vœux de la majorité de l'électorat.[436] Plusieurs allégations de bourrage d'urnes et de sur-vote ont été enregistrées lors des élections des administrations locales en 2004 par le SLPP au pouvoir et l'APC d'opposition.

Dans son effort de décourager la persistance de ce problème, la Commission électorale a adopté la réglementation suivante pour les élections présidentielle et parlementaire de 2007:

- Dans les cas où la participation électorale serait de 95 à 100% dans un bureau

434 Extrait d'une étude à venir commandée par AfriMAP sur la Démocratie et la participation politique en Sierra Leone par Mohamed Gibril Sesay.

435 Kandeh, « In Search of Legitimacy », op.cit., p.147.

436 Les sondages d'opinion menés par la Campagne pour la bonne gouvernance avaient déjà fait observer que la plupart des Sierra Léonais souhaitaient la victoire du SLPP aux élections de 2002.

de vote, la Commission enquêterait en cas de plainte des partis politiques ou du bureau des élections du district ;
- Quand la participation électorale serait exactement de 100%, la Commission devrait enquêter même en l'absence de plaintes ; et
- Dans les cas où la participation électorale serait supérieure à 100% dans un bureau de vote, la Commission devrait automatiquement invalider les résultats émanant de ce bureau de vote.[437]

La NEC a invalidé par la suite les résultats de 477 centres de votre où la participation électorale avait été supérieure à 100% pour l'élection présidentielle. Elle a également enquêté sur 74 bureaux de vote où la participation avait été exactement de 100%. Ces investigations n'ont donné lieu à aucune invalidation des résultats émanant des bureaux de vote affectés. 426 des bureaux invalidés étaient des bastions du SLPP au pouvoir dans les Provinces du Sud et de l'Est et 51 des bastions de l'APC de l'opposition.[438]

Bien que l'application de ces règlements ait été hautement controversée en 2007, l'une des ambitions positives de la Commission électorale est de prévenir le bourrage des urnes.

Abus des ressources de l'Etat

Toutes les élections du pays, depuis l'indépendance, ont été entachées d'accusations d'abus des ressources de l'Etat par les partis au pouvoir. Lors des élections de 1996, des détournements de ressources de l'Etat ont été rapportés pour les activités de campagne par les partisans de la junte, le *National Unity Party*. Des abus similaires de ressources des Etats ont été rapportés lors des élections générales de 2002 et de 2007[439] et des élections des administrations locales de 2004 et de 2008.[440] Ces abus se manifestent souvent par le refus des fonctionnaires de ne pas être partisans, par les fonctionnaires utilisant le matériel et les véhicules de leurs fonctions pour les activités des partis politiques et la couverture partiale des activités des partis au pouvoir dans les médias d'Etat.

Le rôle des chefs traditionnels

Les chefs traditionnels n'ont pas de fonctions statutaires dans les élections. Mais les élections sierra léonaises ont été empreintes de plusieurs rapports et allégations selon lesquels les chefs auraient abusé de leurs pouvoirs et de leur influence pour accorder des votes aux personnes au pouvoir et rendre difficile pour les partis d'opposition de faire campagne ou de suivre les activités le jour du scrutin. Les élections de 2002 ont été

437 Rapport final de la Mission d'observation de l'Union européenne sur les élections, p.33.
438 Une autre mesure adoptée par la Commission pour dissuader la fraude électorale était la proscription/mise sur liste noire de responsables officiels des élections à l'encontre desquels des cas crédibles de mauvaises pratiques ont été introduits de travailler pour la Commission.
439 Rapport de la Surveillance nationale des élections sur les élections des administrations locales de 2008.
440 Idem.

entachées d'allégations selon lesquelles les chefs et les autorités traditionnelles auraient empêché les partisans de l'opposition, en particulier de l'APC, de faire campagne dans le district de Kono de la province de l'Est. Des récits similaires de chefs ayant abusé de leurs pouvoirs ont été attachés aux élections présidentielle et parlementaire en 2007.[441] Plusieurs chefs se sont publiquement engagés à soutenir le Vice-président et candidat présidentiel du parti au pouvoir, Solomon Berewa, dans la course aux élections. Malgré la condamnation générale de l'implication partisane des chefs dans les élections, ils ont continué à abuser de leurs pouvoirs pour favoriser le parti au pouvoir lors des élections des administrations locales en 2008.[442]

Renforcement de la gouvernance électorale en Sierra Leone

Les constatations et les conclusions de cette section sont fondées sur les discussions des groupes de consultation, composés d'un échantillon d'acteurs étatiques et non-étatiques, sur la NEC et la PPRC, complétées d'entretiens en tête à tête avec des responsables d'institutions et un certain nombre d'autres acteurs, à Freetown en février et en septembre 2010. Il en ressort une appréciation très relative de la progression remarquable de la démocratisation dans la reconstruction du pays après le conflit, mise en exergue par les élections générales de 1996, 2002 et 2007, dans le transfert pacifique de pouvoir d'un parti politique à un autre suite aux élections générales de 2007 et par les élections aux administrations locales de 2008.

Il ressort à l'évidence de la discussion des groupes de consultation et des entretiens que le revirement démocratique semble éloigné et qu'une culture de politique démocratique prend progressivement racine en Sierra Leone. Le Président de la Commission est particulièrement optimiste quand à l'issue des élections de 2012 qui devraient se dérouler sans heurts compte tenu du fait que la Commission a continué à mobiliser la base et l'électorat à travers un partenariat avec les organisations de la société civile et d'autres acteurs de l'Etat et de la société et à travers l'*Institute for Electoral Administration and Civic Education—Sierra Leone* de la Commission (INEACE-SL). L'objectif stratégique à cet égard est de laisser l'électorat comprendre et apprécier le processus électoral, d'insister sur sa responsabilité d'assurer des élections libres et équitables et de l'imprégner de la nécessité de défendre son mandat électoral. [443]

Mais des préoccupations persistent quant au fait que les mécanismes pouvant assurer et légitimer la succession politique restent aussi contestés que jamais. A titre d'exemple, à tort ou à raison, le leadership du SLLP est convaincu que le parti a été privé de la victoire des élections présidentielles de 2007. En outre, le leadership pense que cela a été possible grâce à la connivence entre la communauté des donateurs qui tenait à voir un changement de régime comme une fin en soi et à tout prix, même si cela signifiait qu'il fallait refuser au Président en titre son dû en tant que gagnant

441 Rapport final de l'Union européenne sur les élections en Sierra Leone (2007), op.cit., p.20.

442 Cela a particulièrement trait aux chefs de Kono ayant abuse de leurs pouvoirs et de leur influence pour favoriser le parti de l'APC au pouvoir.

443 Entretien avec le Président de la NEC à Freetown, 14 septembre 2008.

légitime comme un indice de l'évolution démocratique. Selon le leadership du SLPP, cet objectif de la communauté des donateurs a pu être atteint au moyen de pressions sur le candidat du SLPP, le Président en titre, y compris en lui « forçant la main » pour concéder la victoire au candidat de l'APC.[444] Cette rancune est profondément ressentie et continue à polluer les relations entre les partis et à empêcher toute confiance du courant majoritaire du SLPP dans la Commission électorale et même dans le judiciaire. Cela a été un facteur majeur de l'opposition du SLPP à l'approbation par le Parlement de la nomination de la Présidente de la Commission électorale nationale indépendante pour un second mandat. En soumettant un rapport de la minorité sur la nomination du Dr Christiana Thorpe en qualité de Commissaire principale pour les élections, les six membres du SLPP du Comité parlementaire chargé de la nomination et de la Fonction publique ont objecté et souhaité que la nomination soit « suspendue » en raison d'une instance judiciaire en cours dans laquelle le président de la Commission était défendeur,[445] en affirmant que certains documents n'avaient pas été présentés au Parlement pour approbation comme requis (en particulier, les règlement relatifs à l'annulation des résultats lorsque la participation est supérieure à 100%) et que d'autres documents et témoins n'avaient pas été soumis.[446] Les préoccupations du SLPP concernant la reconduction de la Commissaire principale ont été renforcées par d'autres récentes nominations présidentielles que le SLPP soutient contribuer à perpétrer le déséquilibre en faveur de la région du Nord dans les ministères, la diplomatie et les services de sécurité entre autres nominations, malgré les engagements pris le 2 avril 2009 dans le Communiqué conjoint pour éviter une telle partialité.[447]

Cela fait apparaître le SLPP comme un mauvais perdant mais aussi ressortir la perception qu'une force influençant le comportement politique ne peut pas être inversée, cela d'autant plus si elle s'inscrit dans le contexte plus large d'abus de fonction – dont le SLPP lui-même a été accusé par le passé. La controverse a également reflété comment le travail de la Commission est souvent inscrit dans une politique partisane et ethno-régionale. Ce qui en ressort toutefois est la nécessité d'une gestion plus adroite et de plus grande envergure des relations entre les partis par une combinaison des partis et des autres acteurs.

Beaucoup peut être fait pour renforcer la NEC et la PPRC afin qu'elles puissent (a) chacune s'acquitter de leurs obligations statutaires et exercer leurs pouvoirs de manière plus efficace et plus efficiente et (b) travailler ensemble et avec d'autres institutions de l'Etat et de la société pour créer des conditions facilitant la conduite d'élections crédibles dans le pays.

444 Entretien avec le Président de la SLPP à Freetown 13 septembre 2010.

445 *SLPP v Christiana Thorpe/NEC*, High Court Misc. App. no. 67/07/08 2007 S. no. 11.

446 Gouvernement de la Sierra Leone, Troisième session du Troisième Parlement de la Deuxième République de Sierra Leone, Rapport des minorités sur le Comité des nominations et de la Fonction publique sur l'enquête parlementaire sur le Dr. Christiana Thorpe pour son mandat de Commissaire principal des élections de la Commission électorale nationale, n.d., pp.1–2.

447 Entretien avec le Président de la SLPP à Freetown, le 13 septembre 2010.

Cadre juridique

La perception généralement favorable et l'évaluation positive de l'opinion de la Commission électorale nationale (malgré les préoccupations du SLPP) se maintiennent malgré les faiblesses du cadre juridique du système de gestion des élections qui expose le processus électoral à des risques permanents de crise politique. Cette situation reflète l'approche proactive de la Commission électorale, dans le cadre de son plan stratégique visant à faire face aux défis des élections et des règlements/lois relatifs aux inscriptions, dont l'objectif est de « garantir la clarté du Cadre juridique régissant la conduite d'élections crédibles en revoyant les lois et les règlements ambigus et inadéquats pour renforcer leur consolidation ».[448]

Parmi les domaines identifiés par les recherches effectuées pour le présent rapport comme nécessitant une clarification et un renforcement et qui s'appliquent aussi bien à la NEC qu'à la PPRC sont la nomination et le retrait des commissaires, le quorum nécessaire à la prise de décisions, les pouvoirs de la Commission de prendre des règlements et de les faire exécuter, de poursuivre les délits et d'annuler les résultats et les procédures relatives à la résolution des conflits découlant des élections.

La composition, le mandat, le statut, les pouvoirs et les fonctions de la NEC et de la PPRC doivent être revus afin d'en renforcer l'autonomie fonctionnelle et fiscale. Plus particulièrement, le pouvoir du Président de destituer les membres de la NEC pour « cause » ou pour « mauvaise conduite », aux termes de la Section 32 de la Constitution de 1991 qui apparemment n'est pas soumis à investigation ou à une majorité particulière du Parlement a pour effet de vicier l'indépendance des membres de la Commission et ne les protège pas de manière adéquate de l'abus du pouvoir de destitution du Président. Il s'agit d'un domaine où une réforme constitutionnelle peut servir à renforcer l'autonomie de la NEC en l'isolant davantage de toute interférence ou partisannerie politique. De même, il est nécessaire de solutionner le statut des dispositions supplémentaires de la Loi sur la Commission électorale nationale de 2002 relative à la destitution des membres de la Commission électorale pour mauvaise conduite.

Un autre domaine de réforme est celui qu'a fait apparaître la reconduction du Président en titre de la NEC pour un second mandat quand le SLPP a soulevé la question de l'interprétation de la Constitution en soutenant n'avoir pas été consulté comme le veut la Constitution et comme en sont convenus l'APC et le SLPP dans le Communiqué conjoint qu'ils ont signé en avril 2009. Qu'entend-on par « consultation » ? « Par quel processus ou mécanisme institutionnel formel la « consultation » doit-elle être menée ? » Existe-t-il un moyen de prévenir un abus éventuel de l'exigence de « consultation » par le parti au pouvoir ou par les partis d'opposition, avant la nomination des membres de la Commission par le Président, soumise par la suite à l'approbation/confirmation du Parlement ? En bref, l'ambiguïté entourant ce que « signifie la consultation » et la manière dont elle doit être menée est une raison majeure de la tendance

448 Commission électorale nationale, Plan stratégique 2010–2014, p.18.

actuelle au renforcement de l'indépendance de la Commission électorale en instaurant des contrôles institutionnels plus formels sur la prérogative de l'exécutif/du Président relative à leur nomination.

Concernant la composition de la NEC, si la représentation régionale est politiquement correcte compte tenu de la géopolitique du pays et, en particulier des divisions historiques entre la Colonie et le Protectorat, il serait également nécessaire de nommer les membres selon leur propre mérite et de manière à ne pas en faire les gardiens des intérêts « régionaux » qui peuvent effectivement en faire les représentants ou les agents des partis dominants dans leur région d'origine.

Une autre faiblesse réside dans les ambiguïtés de la Loi sur les élections de 2002 portant sur le pouvoir de la Commission électorale d'annuler les résultats des élections dans certaines conditions comme quand il a été prouvé que les résultats de certains bureaux de vote dépassent le nombre d'électeurs inscrits. De même, le pouvoir conféré à la Commission pour prendre des règlements en vertu de la Section 33 de la Constitution et de la Section 11 de la Loi sur la Commission électorale nationale de 2002 n'est ni bien compris ni connu du public.

Une faiblesse de la NEC et de la PPRC est qu'elles manquent de pouvoirs explicites de faire respecter leur autorité et, en particulier, de poursuivre les délits électoraux en leur propre nom et qu'elles doivent avoir recours à la police pour le faire. Ainsi, bien que la PPRC ait joué un rôle central dans l'élaboration du Code de conduite de 2006 des partis politiques et l'établissement des comités de suivi pour renforcer le respect de ses dispositions, il est de la responsabilité de la police de poursuivre les auteurs de brutalité politique et elle a fait preuve de laxisme en la matière. La NEC a le pouvoir de prendre des règlements pour se doter du rôle d'annuler les résultats dans certains cas (comme lorsque la participation électorale est supérieure à 100%) mais elle n'a pas non plus le pouvoir de poursuivre les violations des lois portant réglementation des élections. C'est à cet égard qu'est bienvenu le débat en cours, y compris un atelier tenu en 2010 auquel ont participé les acteurs de l'Etat et de la société, sur la manière dont réformer le cadre juridique du travail de la PPRC et de la NEC, entre autres institutions démocratiques du pays. Le projet se trouve apparemment devant la Commission de réforme du droit, en préparation avant d'être introduit au Parlement pour son adoption en loi.[449] Il est impératif que le processus de réforme soit conclu suffisamment tôt pour une action et une mise en œuvre parlementaires bien avant les élections présidentielles et parlementaires de 2012.

Ressources

La NEC et la PPRC ont toutes les deux besoin de financements substantiels pour couvrir leurs coûts opérationnels (récurrents) et leurs dépenses en immobilisations et pour

449 Entretiens avec Zainab Kamara et Josephine Lebbie de la PPRC à Freetown le 13 septembre 2010 ; et avec Abimbola Orogade, Conseiller technique principal, CTA, PNUD, Sierra Leone, Freetown, 14 septembre 2010.

réduire leur dépendance à l'égard des financements capricieux de la part de la communauté des donateurs. La PPRC vit une situation pire, en particulier, que celle de la NEC, avec son niveau de financement comparativement faible qui affaiblit son cadre juridique déjà faible pour superviser les partis politiques, considéré généralement nécessiter un renforcement ainsi que son mandat général d'éducation et de sensibilisation politique. Un accord plus formel entre les deux organes sous forme de collaboration pourrait contribuer à optimiser l'utilisation des ressources tout en garantissant une coopération plus générale.

Renforcement de la gestion des élections

La NEC doit d'urgence examiner un certain nombre d'insuffisances logistiques et opérationnelles qui ont été identifiées par les discussions des groupes de consultation comme étant des manques majeurs ayant tendu à éroder la crédibilité des élections précédentes. Il s'agit des problèmes soulevés par la délimitation des circonscriptions et des démarcations, du manque de matériel d'inscription des électeurs, de l'accumulation de cartes d'inscription par les membres des partis, de l'inadéquation des centres d'inscription des électeurs, en particulier dans les zones rurales et de la rémunération médiocre du personnel des bureaux de vote et au moment des élections. Heureusement, la NEC tend proactivement et concrètement à résoudre ces questions et d'autres qui leur sont connexes en tant que questions centrales de son Plan stratégique pour 2010–2014.

Réglementation de la politique des partis

De l'avis des participants des groupes de consultation, la PPRC n'a pas fait suffisamment preuve d'agressivité dans l'assurance du respect par les partis politiques du Code de conduite qu'elle a instauré avec eux et de leurs différences politiques par un respect fidèle de leurs mécanismes de démocratie interne. Dans son travail avec les partis politiques et les organisations de la société civile au niveau des communautés de base, la PPRC devrait renforcer ses comités ou groupes de suivi local pour suivre le comportement des partis politiques et leurs activités, au niveau des circonscriptions électorales, des administrations locales et des districts. Les participants aux groupes de consultation ont également insisté sur la nécessité pour la PPRC de créer ou d'encourager les partis politiques à créer un forum indépendant de dialogue régulier entre les partis sur les questions transversales d'intérêt commun qui les affectent comme celles avancées par le Comité consultatif interpartis au Ghana.

Les critères d'inscription des partis politiques par la PPRC ont été placés sous les projecteurs des participants aux discussions des groupes de consultation. Le consensus général qui s'en est dégagé est que des critères plus rigoureux devraient prévaloir pour réduire le nombre de partis politiques en élaguant ceux qui sont inactifs. Selon certains participants, la prolifération des partis politiques « n'a pas créé un environnement approprié pour la maturation des partis politiques dans le pays » parce que « la plupart des partis … ne se manifestent qu'au moment des élections… Et, après les

élections, quand ils n'ont plus de perspectives ni aucun représentant au parlement, ils retournent dans l'ombre ». Mais d'autres participants ont imputé l'inactivité des partis politiques autres que les trois principaux – l'APC, le SLPP et le PMDC – à l'insuffisance de financements des partis politiques par l'Etat comme cela se fait ailleurs à titre d'investissement dans la démocratie. Il a été noté, lors d'une réunion avec la PPRC, que les partis politiques ont fortement recommandé que le gouvernement établisse un plan de soutien financier destiné à aider les partis politiques à gérer leurs institutions. Les représentants des partis politiques ont affirmé que l'insuffisance de financements publics « les empêche d'avoir un contrôle total sur leurs partisans » et de maîtriser la violence politique.[450]

Les partis politiques ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de l'environnement de la gouvernance électorale dans le pays. Une attention devrait être portée à la dispense aux partis politiques de subventions publiques, dans certaines conditions, comme l'investissement dans la démocratie. En outre, la PPRC devrait engager plus agressivement les partis à veiller à ce qu'ils aient et qu'ils respectent leurs mécanismes de démocratie interne et leur obligation de rendre compte. Parallèlement à son engagement auprès des partis politiques, la PPRC devrait également engager les acteurs de l'Etat et de la société, en particulier la NEC, les organisations de la société civile, les médias, les groupes confessionnels, notamment, dans un projet d'éducation civique et politique à l'échelle de la nation. Il reste à déterminer jusqu'où un financement suffirait à lui seul pour répondre à la violence politique liée aux élections. La pauvreté et le chômage continuent de représenter les contraintes majeures à des élections crédibles dans le pays.

Contexte

L'environnement culturel, économique et politique de la gouvernance électorale pourrait être amélioré grâce au renforcement du gouvernement constitutionnel, en particulier la séparation des pouvoirs, l'indépendance du judiciaire et des mesures destinées à sanctionner les abus des tenants du pouvoir pour s'assurer d'un avantage électoral inéquitable. Cela comporte plusieurs dimensions mais les plus saillantes ressortant de l'analyse de cette étude sont la violence électorale, la pauvreté et le chômage des jeunes venant alimenter le mécontentement et la violence politique, la confiance, la coopération et la compétition constructives entre les deux principaux partis : l'APC et le SLPP et la manière dont les lier de manière à ce qu'ils consolident, soutiennent et renforcent la compétition électorale et la bonne gouvernance et qu'ils colmatent les fissures ethno-régionales par l'équilibre des nominations politiques publiques présidentielles.

A cet effet, la lettre et l'esprit du *Communiqué conjoint APC-SLPP du 2 avril 2009* doivent ancrer les relations entre les partis et servir de fondement à la confiance, à la mutualité et à la réciprocité politiques et sociales. La pauvreté et le chômage des jeunes doivent être solutionnés parallèlement en tant que questions d'urgence nationale. A cet égard, la création par le gouvernement de la Commission des jeunes, en tant que point

450 Discussion du groupe de consultation, Freetown, février 2010.

majeur de son « Agenda du changement » qui est certes une démarche louable, doit être soutenue par des programmes concrets de création d'emplois et de développement économique.

G. Recommandations

Engagement des partis

- Les dirigeants des partis politiques doivent manifester une volonté politique pour assurer l'adhérence à tous les niveaux aux « engagements » qu'ils promettent de respecter dans le Communiqué conjoint et dans le *Code de conduite des partis politiques* qui a été élaboré beaucoup plus tôt, au début de l'année 2006. Les partis doivent prendre des actions conjointement pour mettre fin au cycle historique de violence politique et il faut rappeler à leurs dirigeants l'importance d'être fidèles à leurs engagements selon lesquels « alors que nous devons tirer les leçons de nos douloureuses expériences passées, nous maintenons que nous ne devrions pas être hantés par ces souvenirs ; nous devons plutôt nous engager à construire une Sierra Leone paisible, démocratique et prospère au profit de tout notre peuple » (Préambule du Communiqué conjoint].

Révisions du code électoral

Le gouvernement devrait demander à la Commission de la réforme du droit en Sierra Leone d'instituer une révision des lois électorales du pays, dans le but de clarifier les ambigüités juridiques et de s'assurer que la Commission électorale est totalement indépendante et dispose d'assez de pouvoirs pour assumer ses responsabilités. Il y a surtout la nécessité de réviser la loi sur :

- La nomination et la révocation des membres de la commission pour assurer leur indépendance contre toute ingérence politique ;
- Les pouvoirs de la NEC et de la PPRC de prendre et appliquer les règlements et de sanctionner les violations de la loi ;
- Les pouvoirs de la NEC d'annuler les résultats ; et
- Les mécanismes de règlement des contentieux électoraux.

Augmentation des ressources

- Les ressources mises à la disposition de la NEC et de la PPRC par le Gouvernement devraient être augmentées, protégées contre toute ingérence politique et stabilisées, pour réduire la dépendance vis-à-vis des partenaires au développement internationaux.

Améliorer la gestion électorale et l'enregistrement des électeurs

- La NEC devrait aussi rapidement que possible mettre en œuvre son plan

stratégique pour l'amélioration de la gestion technique des élections, y compris l'inscription des électeurs.

Respect du Code de conduite

- La PPRC devrait agir avec plus d'assurance pour s'assurer que les partis politiques respectent le Code de conduite, y compris le renforcement de ses comités de contrôle locaux. Elle devrait revoir ses priorités et focaliser son attention à s'assurer que la démocratie interne prend racine au sein des partis politiques. Elle devrait désormais consacrer moins de temps et d'effort aux questions de financement et de corruption au sein des partis politiques. Il devrait être sérieusement envisagé de confier cette tâche à la Commission contre la corruption qui est mieux équipée et a un mandat plus clair pour s'en occuper.

Les auteurs

Ismaila Madior Fall

Le professeur Fall est enseignant à la faculté des Sciences juridiques et politiques de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, dont il dirige le Centre de recherche, d'étude et de documentation sur les institutions et les législations africaines (CREDILA). Les domaines de recherche du professeur Fall incluent le constitutionnalisme, les processus de démocratisation dans les pays francophones africains et les institutions électorales et partisanes. Madior Fall est l'auteur de nombreuses études, parmi lesquelles *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007* (CREDILA-CREPOS, Dakar 2007) et *Sénégal, secteur de la justice et état de droit* (AfriMAP-OSIWA 2008). Madior Fall a dirigé les recherches et rédigé les chapitres pour le Cap Vert et le Sénégal de cette étude.

Mathias Hounkpe

Docteur en physique mathématique (Université nationale du Bénin) et M. Phil. en science politique (Yale University, USA), Mathias Hounkpe a travaillé comme expert politologue à la Cellule d'analyse des politiques de développement de l'Assemblée nationale du Bénin (CAPAN) d'avril 2003 à décembre 2010. A ce titre il a mené des études et dirigé des projets pour le renforcement des capacités des parlements dans plusieurs pays, dont le Bénin, le Ghana et le Sénégal. Il est depuis décembre 2010 le représentant de *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) au Tchad dans le cadre d'un projet d'appui au processus électoral dans ce pays. M. Hounkpe a participé à de nombreuses missions d'observation des élections dans la région Ouest-Africaine (y compris au Bénin, Cap Vert, Ghana, Guinée Bissau et Niger) pour le compte de la CEDEAO. Il a co-écrit, avec Madior Fall, une étude sur les commissions électorales en Afrique de l'Ouest et une autre, avec Alioune B. Gueye sur le rôle des forces de sécurité dans les processus électoraux de six pays de l'Afrique de l'Ouest pour la Fondation Friedrich Ebert. Mathias Hounkpe a eu la responsabilité des recherches et de la rédaction des chapitres sur le Bénin et le Ghana de cette étude.

Adele Jinadu

Actuellement professeur associé de sciences politiques à l'université de Lagos au Nigéria, et ancien directeur exécutif du Centre d'études supérieures en sciences sociales (CASS) basée a Port Harcourt et professeur associé de sciences politiques à l'université de Lagos au Nigéria, le professeur Jinadu a dirigé pendant deux ans (1992–1994) l'Ecole d'administration du Nigéria. Il est membre actif du réseau africain des sciences sociales. Il a longtemps occupé des fonctions de direction dans l'Association africaine des sciences politiques (AAPS) et dans l'Association internationale des sciences politiques (IAPS). Il est l'auteur de plusieurs études sur les élections en Afrique et a été membre (1987–1992) de la Commission nationale électorale du Nigéria. Jinadu est titulaire d'une Licence en philosophie, politique et économie de l'université d'Oxford ainsi que d'un Doctorat de sciences politiques (option philosophie) de l'université du Minnesota (Twin Cities Campus). En plus d'avoir dirigé les recherches et rédigé les chapitres sur le Nigéria et la Sierra Leone, le professeur Jinadu a proposé les éléments méthodologiques de recherche pour cette étude.

Pascal Kambale

Directeur adjoint d'AfriMAP basé à Dakar au Sénégal, Pascal Kambale est avocat au Barreau de Kinshasa et a enseigné le droit à l'université de Kinshasa et a l'université catholique du Graben à Butembo en République Démocratique du Congo. Son expérience comme avocat des droits de l'homme s'étend des organisations nationales aux organisations internationales, y compris Global Rights, Human Rights Watch et l'Association zairoise des droits de l'homme (AZADHO) dont il est co-fondateur et au sein de laquelle il a milité pour les changements constitutionnels et politiques en RDC. Pascal Kambale a coordonné les recherches pour cette étude dont il a écrit le chapitre introductif et édité les études de cas.