

LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES ET LEGISLATIVES A L'EPREUVE DU COVID-19 : UNE MISE EN LUMIERE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE

Par

Seni Mahamadou OUEDRAOGO, Professeur titulaire de droit public, Université Ouaga II,
Djibrihina OUEDRAOGO, Maître de conférences Agrégé de droit public, Université Ouaga II

SOMMAIRE

- I- L'improbable respect du calendrier électoral**
 - A- Les obstacles matériels**
 - 1- La difficile réalisation des opérations préalables au scrutin**
 - 2- Les limites tenant aux modalités de vote disponibles**
 - B- Les obstacles financiers**
 - 1- Les efforts financiers engagés par l'État**
 - 2- L'assistance incertaine des partenaires financiers**
- II- Les questionnements de la fixation d'un calendrier électoral**
 - A- La nécessité discutée du report**
 - 1- La possibilité juridique**
 - 2- Les réserves politiques**
 - B- Les voies de légitimation d'un calendrier accepté**
 - 1- Le recours envisageable à l'accord politique**
 - 2- Le recours ultime au juge constitutionnel**

« Prévenir vaut mieux que guérir ». Cette sagesse justifie à bien des égards le dispositif mis en place pour contrer la propagation de la maladie dite du covid-19 à travers le monde. Comme la plupart des pays touchés, les pays africains vivent une situation des plus délicates, marquée par le ralentissement des activités socio-économiques, religieuses, administratives et politiques en raison notamment des mesures de restriction (distanciation sociale, interdiction de rassemblement de plus de cinquante personnes, confinement, couvre-feu, fermeture des édifices religieux et des établissements d'enseignements, mise en quarantaine des villes touchées...). La fin de ces mesures de restriction, qui autorisera le retour à une vie normale, ne sera possible que si la courbe de propagation de la maladie décroît fortement pour laisser espérer son éradication.

A cet égard, des épidémiologistes, des mathématiciens et statisticiens burkinabè parmi lesquels le ministre de l'éducation nationale, le Pr. Ouaro, ont, à travers une étude, montré que le pic de la maladie sera atteint entre fin avril et mi-mai au Burkina Faso avec environ 7000 personnes infectées¹. Devant l'incertitude liée à l'évolution de la maladie, les États européens, dont les plus touchés comme la France, procèdent à un déconfinement progressif en fonction du niveau de recul de la pandémie. En tout état de cause, la lutte contre la maladie passe par la coordination des actions comme celles envisagées au sein de l'Union africaine et de l'Union européenne.

Pour faire face à la maladie, les États ont dû recourir à des régimes d'exception les plus divers devant la nécessité d'agir vite mais bien. C'est ainsi que l'état d'urgence a été déclaré dans la plupart des pays d'Afrique de l'ouest francophone (en Côte d'Ivoire, au Niger, au Sénégal ou encore au Togo)² alors qu'au Burkina Faso a été plutôt déclenché l'état d'alerte sanitaire³. Bien que différent, ces régimes d'exception conduisent à un accroissement des prérogatives de l'exécutif pour adopter et imposer des mesures restrictives de libertés individuelles devant permettre l'endiguement de la maladie. La similarité des dispositions adoptées au Burkina Faso

¹ Yao Moïse, « Coronavirus : le Burkina Faso pourrait atteindre 7000 cas graves d'ici fin avril », publié le 07 avril 2020 sur www.afriksoir.net/corona-virus-faso

² L'état d'urgence est une mesure exceptionnelle prévue par les Constitutions de chacun des États (Burkina Faso art.58, Mali art.49, Niger art.68, Togo art.94). Il peut être déclenché en cas de péril imminent résultant d'atteinte grave à l'ordre public ou en cas d'événements présentant, par leur nature ou leur gravité, le caractère de calamité publique. Il est décidé par délibération en Conseil des ministres et sa prolongation au-delà d'un certain temps prévu par les différentes Constitutions relève de la compétence de l'Assemblée nationale.

³ Ce régime d'état d'alerte sanitaire est organisé par la loi n°23/94/ADP du 19 mai 1994 portant code de santé publique, à travers ses articles 66 et 67 : « Article 66. — En vue d'enrayer tout danger de propagation des maladies transmissibles, il pourrait être pris un décret sur proposition du Ministre chargé de la Santé, instituant l'état d'alerte sanitaire dans une localité ou une région ; dans ce cas, des mesures obligatoires d'hygiène et de prophylaxie sont appliquées durant une période déterminée et renouvelable au besoin. Article 67. — Toute infraction à ces mesures sanitaires est passible d'une amende de Cinq Mille (5 000) à Trente Mille (30 000) francs CFA et d'un emprisonnement de cinq (5) à quinze (15) jours ou de l'une de ces deux peines seulement ».

et dans les autres pays africains francophones montre que la différence entre l'état d'alerte sanitaire et l'état d'urgence relève de la sémantique sauf à considérer que l'état d'alerte sanitaire doit s'entendre comme un état d'urgence appliquée à une matière déterminée, qui est celui de contrer les maladies contagieuses. Dans ce sens, on comprend alors qu'une partie de la doctrine en France ait contesté le bienfondé de l'adoption d'une loi instaurant un quatrième régime d'exception, à savoir l'état d'urgence sanitaire. En effet, non seulement l'état d'urgence suffisait à faire face au covid-19, mais également accorde plus de largesse à l'exécutif et est *in fine* plus attentatoire aux droits et libertés des individus⁴.

Que l'on soit en régime d'état d'urgence ou en régime d'alerte sanitaire, les plans de riposte mettent parallèlement en évidence les conséquences socio-économiques des mesures de lutte contre le covid-19. Ce faisant, les États sont préoccupés par la prise en charge des besoins sociaux de base et par la nécessité de soutenir les entreprises privées. A ces conséquences socio-économiques se rajoutent les conséquences politiques qui ne sont pas moins de taille. En effet, pour certains États, comme le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, le covid-19 intervient au moment où se prépare l'échéance politique la plus capitale, à savoir les élections présidentielles, qui sont suivies ou combinés avec les élections législatives.

Dans des régimes politiques, marquées par la figure tutélaire du président de la République, l'élection présidentielle cristallise toutes les attentions. Aussi, jusqu'à ce que survienne le covid-19, l'automne 2020, période initiale des élections, était particulièrement attendue en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso. Quoi de plus normal puisqu'il s'agit du seul moment fort du quinquennat qui permet au peuple de renouveler sa confiance à l'équipage politique sortant sinon de la lui retirer et confier les rênes du pouvoir à une nouvelle équipe dirigeante. Autrement dit, l'élection est le moment pendant lequel le peuple se pose en véritable souverain. Ainsi que l'écrit J.J. Rousseau au chapitre XV du livre III du *Contrat social*, « *le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection de membres du Parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien* ».

Pourtant, les contraintes imposées par l'indispensable lutte contre le coronavirus font planer une menace certaine sur ce moment tant attendu par le peuple en général et la classe politique en particulier. Que l'on considère en ce sens, outre les grandes manifestations sportives (Euro et JO 2020) ou rencontres politiques (Sommet chef d'État et de Gouvernement), les nombreux

⁴ Jean-Éric Gicquel, « Covid-19 : crise sanitaire et crise des normes », *Recueil Dalloz*, 2020, p.719 ; Jean-Philippe Derossier, « État d'urgence sanitaire : nos libertés en danger ? », publié le 28 mars 2020 sur <http://www.mariannenet/debattons/tribunes/etat-d-urgence-sanitaire-nos-libertes-en-danger>

reports d'élections dans plusieurs pays affectés par le mal du covid 19 à travers le monde⁵. Ainsi en-est-il en France (report du second tour des municipales), aux USA (suspension des primaires démocrates) ou encore en Grande Bretagne (report des municipales).

Pour autant, certains États affectés n'ont pas jugé nécessaire de procéder à un report. En Afrique de l'ouest, c'est le cas de la Guinée-Conakry (referendum et législatives) et du Mali (1^{er} et 2nd tour des élections législatives). Plus emblématique encore, c'est la tenue des élections législatives le 15 avril dernier en Corée du Sud, qui était jusqu'en fin février le deuxième plus important foyer de la pandémie au monde après la Chine. C'est dire que pour affronter les problèmes politiques, et notamment électoraux, posés par le covid-19, il n'existe pas de solutions clés en mains⁶. La preuve en est qu'au Burkina Faso un cadre de concertation entre acteurs politiques est à pieds d'œuvre pour trouver des solutions consensuelles et adaptées⁷. Dans le même sens, en Côte d'Ivoire le président Ouattara commence à penser sérieusement à l'hypothèse d'un report des élections alors qu'il semblait tenir mordicus au respect des échéances⁸.

Dans cette logique, et sans vouloir chercher à freiner l'élan et le train de la lutte contre le covid-19, il sied de poser un regard attentionné sur les conséquences que cette situation impromptue pourrait avoir sur l'organisation des élections présidentielles et législatives dans la sous-région et singulièrement en terre d'Eburnie (Côte d'Ivoire) et au pays des hommes intègres (Burkina Faso). Si les crises politiques de ces dernières décennies dans les États ont souvent trouvé leur épilogue en dehors du droit constitutionnel établi⁹, il semble bien que la crise sanitaire du moment révèle à n'en point douter une limite du droit en vigueur.

⁵ Le COVID a certainement rajouté une couche d'incertitudes à la tenue du calendrier électoral de l'année 2020 avec dix scrutins présidentiels et/ou législatifs sur le continent. L'Afrique de l'ouest est particulièrement concerné par les élections Togo, Guinée, Burundi, Côte d'Ivoire. Certains pays, dont le Togo et le Mali, ont eu de la chance en organisant avant la généralisation de l'épidémie des élections dont la crédibilité a été jugée satisfaisante du point de vue de la régularité.

⁶ La Croix (par Albane Thirouard), « Europe : le casse-tête des élections en pleine pandémie de Covid 19 », publié le 08 avril 2020, <http://www.lacroix.com/Monde/Europe>

⁷ AIB, « Burkina/Coronavirus : le président du Faso consulte l'opposition et la majorité sur les élections », publié le 17 avril 2020, sur www.aib.média/2020/04/17/burkina-coronavirus-le-président-du-faso-consulte-opposition-et-majorite-sur-les-elections.

⁸ Jeuneafrique, « Présidentielle en Côte d'Ivoire : Alassane Ouattara en plein dilemme sur le report du scrutin », publié le 16 avril 2020 sur www.jeuneafrique.com/928812/politique/presidentielle-en-côte-divoire

⁹ Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ*, 2008, p.1737 ; Moussa ZAKI, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *RDP*, 2012, n°6, p.1667 ; Jean du Bois de GAUDUSSON, « Le recours au contrat, une chance pour le constitutionnalisme contemporain, en Afrique et ailleurs ? », in *Mélanges en l'honneur du professeur Jean Hauser*, LexisNexis, 2012, p.803.

Deux séries de questions se trouvent ici posées. D'une part, il faut se demander s'il est encore possible que ces élections se tiennent à bonne date et dans quelles conditions ? D'autre part, un report de ces élections est-il juridiquement et politiquement envisageable si les mesures de restrictions entrant dans le cadre de la lutte contre le covid-19 l'imposent ? Comment peut-on envisager un report alors même que la Constitution, qui fixe les modalités d'organisation des élections présidentielles, ne prévoit pas d'exception. Mieux, ce report sent la poudre dès lors qu'il fait ressurgir la lancinante question du respect de la durée du mandat¹⁰. Ne faut-il pas craindre que le pouvoir prétexte de la crise sanitaire pour éviter une sanction éventuelle du peuple et attendre le moment qu'il jugerait opportun pour aller aux urnes ?

On voit bien que la perspective des élections présidentielles pourrait empêcher l'union sacrée qui est indispensable pour gagner ce que le président Macron n'a pas hésité à qualifier de « guerre sanitaire ». C'est dire que la crise sanitaire résultant du covid-19 pourrait amplifier les tensions et les crispations que l'on observe généralement quand il s'agit d'élections en Afrique. Un dilemme semble se poser : respecter la légalité constitutionnelle au péril des vies humaines ou protéger les vies humaines au détriment de la légalité constitutionnelle ! Le président malien, Ibrahim B. Kéita, a lui fait son choix sans détour : « *En démocratie, rien ne vaut la pleine légalité constitutionnelle ainsi que le jeu normal des institutions* »¹¹.

Au regard de la dynamique observée, il semble qu'il existe des risques que le calendrier électoral ne soit pas respecté (I), ce qui pose inévitablement la question de son aménagement (II).

I- L'improbable respect du calendrier électoral

Deux obstacles majeurs existent quant à la possibilité d'organiser les élections à bonne date. Il s'agit d'obstacles matériels (A) et d'obstacles financiers (B).

A- Les obstacles matériels

Les obstacles matériels peuvent être distingués selon qu'ils se rapportent à la réalisation des opérations préalables au scrutin (1) et aux limites tenant aux modalités de vote (2).

¹⁰ Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, 2003, pp.139-174.

¹¹ TV5MONDE, « Elections législatives au Mali : un second tout malgré la guerre et le coronavirus », publié le 17 avril 2020.

1- La difficile réalisation des opérations préalables au scrutin

Plusieurs étapes sont préalables et nécessaires à la tenue des élections. Il s'agit notamment de l'enrôlement des électeurs pour l'établissement des listes électorales, de la mise à disposition du matériel de vote (ordinateurs, urnes et bulletins) et de la tenue de la campagne électorale. Chacune de ces opérations est obstruée par les mesures de restrictions adoptées dans le cadre de la lutte contre le covid-19.

L'interdiction de rassemblement de plus de cinquante personnes en un seul et même endroit a conduit le président du Faso, a décidé, dès sa première allocution sur la gestion de la crise liée au covid-19, de suspendre les opérations d'enrôlement qui étaient initialement prévues pour se tenir jusqu'au 31 mai 2020. C'est dire que cette suspension pourrait entraîner un retard de calendrier si elle doit se prolonger. Et, on ne voit pas pourquoi la suspension de l'enrôlement sera levée dès lors que le nombre de contaminés augmente et qu'au regard de l'étude précitée, le pic de la maladie n'a pas encore été atteint.

Pour les mêmes raisons liées au covid-19, la commission électorale éthiopienne a procédé au report des élections générales qui étaient initialement prévues en août. Elle a notamment justifié sa décision par le fait que les mesures prises par les pouvoirs publics pour contenir la pandémie ont eu un impact négatif sur le calendrier pour mener à bien les activités préélectorales. Il est possible d'imaginer que l'enrôlement se poursuive en mettant l'accent sur le respect des mesures de distanciation sociale, soit le respect de un (1) mètre entre deux personnes. Mais, là également, on imagine que la célérité ne sera pas au rendez-vous puisque le personnel, en raison des exigences du moment, sera amené à fonctionner en effectif réduit. En Côte d'Ivoire, le bilan partiel de l'opération d'identification, qui est préalable à l'enrôlement, s'est révélé décevant. Le communiqué du Conseil des ministres tenu le 15 avril 2020 note : « *A ce jour, ce sont 130 mille personnes qui ont été identifiées sur un objectif de 6,5 millions de Cartes Nationales d'Identité (CNI) à renouveler à l'horizon d'octobre 2020* »¹².

S'il était toutefois possible de continuer l'enrôlement dans cette situation, on peut se demander dans quelles conditions se déroulera la campagne électorale. Celle-ci ne pourra pas se faire en présentielle sauf à remettre en cause la mesure interdisant le rassemblement de plus de cinquante personnes. Si la campagne devait se tenir devant moins de cinquante personnes, elle

¹² Abidjan.net, « Les grandes décisions du Conseil des ministres de ce mercredi 15 avril 2020 », publié le 15 avril 2020.

perdrait tout son sens et tout son intérêt. En outre, la campagne électorale, ayant un côté ludique, elle s'accommode mal de l'atmosphère crispante engendrée par le covid-19. Les observateurs ont pu faire remarquer qu'au Mali, la campagne pour le second tour des législatives, maintenu vaillamment par le président de la République malgré l'expansion du covid-19¹³, a été moins visible que la campagne du ministère de la Santé en vue de la sensibilisation contre le covid-19¹⁴. L'exigence de respect des mesures de restriction semble bien incompatible avec la tenue des campagnes électorales.

Outre la difficile réalisation des opérations préalables à l'élection, se pose la question des modalités pratiques de vote.

2- Les limites tenant aux modalités de vote disponibles

S'il existe plusieurs modalités de vote, c'est uniquement la modalité de vote classique qui est prévue par les États étudiés. En ce sens, l'article 90 du code électoral pose notamment que l'électeur glisse le bulletin de vote dans l'urne, après avoir effectué son choix dans un isolement. Il n'est donc pas prévu le vote par correspondance (qui consiste à envoyer son bulletin par courrier postal) ou de vote électronique (qui consiste à faire son choix en ligne). Il est clair que le vote *in situ* dans un bureau de vote est incompatible avec les mesures de restriction imposées par la lutte contre le covid-19, comme en témoigne la suspension des primaires démocrates aux USA ou encore le report du second tour des élections municipales en France.

Toutefois, il est possible de s'inspirer de l'exemple de la Corée du Sud en organisant un scrutin sous haute surveillance sanitaire. Cette solution à la Coréenne implique d'engager d'importants moyens financiers. Ce qui viendrait rendre encore plus onéreuses des élections qui sont déjà trop chères et pour lesquelles les fonds restent encore à mobiliser. En effet, la Corée du Sud a dû mobiliser des milliers de fonctionnaires et de jeunes en service civique pour désinfecter les 14 mille bureaux de vote et installer des repères au sol pour maintenir la distance d'un (1) mètre entre les électeurs. En outre, la température des électeurs était prise systématiquement et tous devaient se frotter les mains avec du gel hydroalcoolique avant de mettre des gants en plastique pour voter. Les personnes suspectes, parce que présentant une température élevée, étaient dirigées vers un isolement spécial désinfectés après chaque passage. On imagine toute la discipline

¹³ TV5MONDE, « Elections législatives au Mali : un second tour malgré la guerre et le coronavirus », publié le 17 avril 2020.

¹⁴ RFI, « Législatives au Mali : la fin d'une étrange campagne », publié le 18 avril 2020.

qu'exige un tel procédé. Cette discipline pourra-t-elle être au rendez-vous dans le cadre des États concernés comme le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire ? Rien n'est moins sûr ! En tout état de cause, les électeurs maliens, pendant le premier tour des élections législatives, ont sans doute préféré le confinement que de se rendre aux urnes dans un contexte marqué par la menace du covid-19. En effet, au premier tour, seulement près de 36% des électeurs ont voté dont 12,6% dans la capitale.

En raison des contraintes posées par le vote sur place, il est possible de recourir au vote par correspondance et au vote électronique. Il faudrait alors, comme la Pologne vient de le faire¹⁵, réviser le code électoral pour intégrer ces modalités de vote qui seraient inédites. Cette révision du code électoral pour être valide, au regard de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), doit intervenir 6 mois avant les élections et sur approbation de l'ensemble des forces politiques. A supposer que ces deux modalités de vote permettent de contourner la difficulté, elles ne semblent pas accessibles à l'ensemble des électeurs. Non seulement, la majorité des burkinabè n'a pas accès à internet mais en plus le vote par correspondance pourrait être source de désordre et pourrait compromettre l'efficacité de certaines mesures de restriction. Aussi faut-il souligner que ces modalités de vote posent de sérieuses difficultés quant à la transparence et à la sincérité du dépouillement. Que l'on se souvienne, dans ce sens, du désastre causé par le décompte des voix en Floride en 2000 et qui a laissé des doutes sur l'élection du candidat républicain, Georges Bush, face au candidat démocrate, Al Gore¹⁶.

Outre les obstacles matériels, l'organisation des élections pourrait être confrontée à des obstacles d'ordre financier.

B- Les obstacles financiers

Ils se posent en raison des efforts financiers déjà engagés par l'État pour faire face aux conséquences socio-économiques du covid-19 (1) et au fait que les partenaires financiers pourraient ne pas être d'une grande utilité puisque la plupart d'entre eux ont été fortement affectés par les mesures de riposte contre le covid-19 (2).

¹⁵ Le Figaro, « Coronavirus ; la Pologne votera à la présidentielle par correspondance », publié le 6 avril 2020.

¹⁶ Julien Boudon et David Mongoin, « L'arrêt Bush v. Gore de la Cour suprême des Etats-Unis (12 décembre 2000) », *RDP*, n°4, 2008, p.1110.

1- Les efforts financiers engagés par l'État

Si la démocratie est parfois présentée comme un luxe, c'est bien en partie à cause du coût financier que requiert la préparation des échéances électorales. Il est bien connu que l'organisation des élections exige d'importantes dépenses. Les élections générales de 2015 au Burkina Faso ont ainsi coûté soixante (60) milliards de Fcfa alors que la CENI a fait remarquer ces derniers mois qu'il fallait plus de cent (100) milliards de Fcfa pour l'organisation des élections présidentielles, législatives à venir.

Le financement de ces échéances se pose avec une double acuité : l'essentiel du financement doit provenir des partenaires internationaux alors qu'ils utilisent déjà leurs finances pour couvrir les plans de ripostes des différents pays. Les Etats bailleurs eux-mêmes doivent mobiliser leurs ressources pour faire face à leur crise sanitaire. D'autre part, on n'ignore pas que le covid-19 entraîne un ralentissement de l'activité économique qui a pour effet la baisse du taux de croissance (En Côte d'Ivoire, la croissance estimée à 7,2% serait réduite de moitié à 3,6% dans l'hypothèse d'une maîtrise de la pandémie en fin juin ; au Burkina Faso, initialement estimé à 6,3%, le taux de croissance est maintenant réduit à 2 %) alors qu'il n'est pas exclu une récession.

A cet effet, des plans de riposte très coûteux contre la maladie ont été mis en place dans les différents pays concernés. Le plan de soutien économique, social et humanitaire s'élève à 1700 milliards de F cfa (soit environ 5% du PIB) en Côte d'Ivoire¹⁷. Au Burkina Faso, le Gouvernement a prévu un plan de riposte contre la maladie qui s'élève à quelques 178 milliards de Fcfa. Par ailleurs, il a dû engager des mesures d'accompagnement considérables pour amortir les conséquences socio-économiques de la maladie à travers des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises. Non seulement, celui-ci a renoncé à des recettes importantes (exonérations d'impôts directs comme indirects) mais encore il doit supporter les dépenses impliquées par ces mesures socio-économiques. Le président du Faso l'a bien souligné dans son discours, la loi de finances rectificative sera orientée vers « *la prise en compte de l'impérieuse nécessité de revoir nos priorités, pour respecter les objectifs suivants : soutenir*

¹⁷ Abidjan.net, « Discours de Monsieur le Premier ministre sur le Plan de riposte économique, social et humanitaire », publié le mercredi 1 avril 2020, <http://news.abidjan.net/h/670973.html>; Le Point (par Marlène Panara), « Covid-19 : le Gouvernement ivoirien organise sa riposte », publié le 01 avril 2020, www.lepoint.fr/afrique/covid-19-le-gouvernement-ivoirien-organise-sa-riposte-economique-01-04-2020-2368781_3826.php.

l'offre de soins de santé, assurer la relance de l'économie du pays et garantir la soutenabilité budgétaire »¹⁸.

C'est donc dire que le redoutable pouvoir de régulation budgétaire sera mobilisé en vue de financer les dépenses strictement nécessaires. Or, les priorités actuelles du pays sont bien éloignées des préoccupations électorales. Même si les élections constituent un moment important de la vie constitutionnelle et politique du pays, leur organisation ne peut passer avant le défi sanitaire de l'heure. Comme on le sait, « la santé passe avant tout et pour aller voter il faut d'abord être en bonne santé ».

Par ailleurs, si l'organisation des élections est maintenue comme une priorité, il faut aussi faire face aux tensions de trésorerie qui seront plus importantes en raison des mesures de renoncement partielle aux recettes publiques et le report des paiements. Il faudra aller chercher des liquidités chez les prêteurs. Pour cela, il serait quasiment impossible de compter sur les agents économiques nationaux en raison du ralentissement de l'activité économique. Il faudrait donc se tourner vers les marchés financiers s'ils n'ont pas été ébranlés par le covid-19 et probablement vers les partenaires techniques et financiers. Or, l'assistance de ces derniers risque de ne pas être à la hauteur des attentes.

2- L'assistance incertaine des partenaires financiers

L'organisation des élections est généralement financée, pour une bonne partie, par les partenaires techniques et financiers au développement. Cette assistance financière électorale pourrait ne pas être à la hauteur des attentes. Et, pour cause, nombre de partenaires bilatéraux et multilatéraux au développement ont subi les conséquences socio-économiques résultant des mesures de lutte contre le covid-19.

L'économie des principaux bailleurs se trouvera dans une situation exsangue à la fin de la crise sanitaire. Les chiffres sont de ce point de vue alarmants. Selon les prévisions de la Banque de France, le PIB français devrait se contracter de 6% pour le premier trimestre 2020, ce qui est dû à une baisse de 32% de l'activité économique du pays suite à la première quinzaine de confinement¹⁹. A ce rythme, le pays devrait connaître une crise économique plus violente que

¹⁸ Lefaso.net, « Covid19/Burkina : Le président Roch Kaboré annonce de nouvelles mesures et un plan de riposte de 177 milliards de Fcfa », publié le jeudi 2 avril 2020, <http://lefaso.net/spip.php?article9593>

¹⁹ Lafinancepourtous, « Covid19 : La Banque de France prévoit la plus grave crise depuis la seconde guerre mondiale », publié le 08 avril 2020, <http://www.lafinancepourtous.com/2020/08/covid-la-banque-de-France-prevoit-la-plus-grave-cruse-depuis-la-seconde-guerre-mondiale/>

celle de 2008-2009. Comme la France, la plupart des pays développés, qui constituent nos principaux partenaires au développement, devra faire face à la récession. Le FMI et les experts de l'ONU, commandés à la tâche pour évaluer les conséquences économiques du covid-19, ont estimé que le monde connaîtra une situation de récession plus dramatique que celle résultant de la crise économique de 2008. La récession de l'économie mondiale devrait se situer autour des 3%²⁰. Ainsi, pour endiguer les conséquences économiques du covid-19, ces pays ont mis en place d'importants plans de relance des entreprises privées. Par conséquent, il ne faut donc pas s'attendre à ce que l'assistance financière à l'élection soit importante dans l'hypothèse où elle serait effectivement accordée.

S'agissant du soutien des institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale, elles se sont engagées à financer une bonne partie des plans nationaux de gestion des conséquences socio-économiques du covid-19. Ainsi, la Banque mondiale prévoit d'apporter jusqu'à 160 milliards de dollars de financement au cours des quinze (15) prochains mois afin d'aider les pays à protéger les populations pauvres et vulnérables, soutenir les entreprises et favoriser le redressement de l'économie²¹. Dans quelle mesure accepteront-elles alors de financer l'organisation d'élections ? Rien n'est vraiment sûr ! En tous les cas, dans son dernier rapport semestriel d'*Africa's Pulse*, consacré à la conjoncture africaine, les experts de la Banque mondiale recommandent fortement « *aux décideurs africains de concentrer leur stratégie sur l'objectif de sauver des vies et de protéger les moyens de subsistance, en s'attachant à renforcer les systèmes de santé...* »²². Cette recommandation donne un fort indice sur les enjeux qui méritent un regard attentionné de ces institutions financières mondiales.

Les nombreux obstacles évoqués montrent bien qu'ils existent un fort risque de ne pas respecter le calendrier des élections présidentielles et législatives. Il importe ainsi de se pencher sur le sort du calendrier électoral dans l'hypothèse où le respect des délais se trouve compromis.

²⁰ Le Monde (Julien Bouisson), « Coronavirus : le FMI prédit une récession mondiale historique, avec un recul de la croissance estimé à 3% en 2020 », publié le 14 avril 2020, http://www.lemonde.fr/economie/article/2020/04/14/coronavirus-le-fmi-prédit-une-récession-mondiale-historique-avec-un-recul-de-la-croissance-estime-a-3-en-2020_2020_6036559_3234.html

²¹ La Banque mondiale (Communiqué de presse), « Covid-19 (Coronavirus) : le Groupe de la Banque mondiale déploie une aide d'urgence afin de soutenir la riposte sanitaire des pays en développement », publié le 02 avril 2020, <http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2020/04/02/world-bank-group-launches-first-operations-for-covid-19-coronavirus-emergency-health-support-strengthening-developing-country-responses>

²² La Banque mondiale (Communiqué de presse), « La pandémie de Covid-19 (coronavirus) entraîne l'Afrique subsaharienne vers sa première récession depuis 25 ans », <http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2020/04/09/covid-19-coronavirus-drives-subsaharan-africa-toward-first-recession-in-25-years>

II- Les questionnements de la fixation du calendrier électoral

Si la crise sanitaire venait à se prolonger, la question du report du calendrier électoral se poserait en toute évidence. La nécessité du report reste discutée (A) bien qu'il existe des voies de légitimation de ce report (B).

A- La nécessité discutée du report

Cette nécessité est discutée dans la mesure où si le report peut trouver un fondement juridique (2), il reste qu'il existe des réserves au plan politique (2).

1- La possibilité juridique

Le droit offre-t-il des possibilités de report des élections ? La question a taraudé et divisé la doctrine constitutionnaliste en France à propos du report du second tour des élections municipales²³. C'est à une telle question qu'il faut apporter une réponse ici. Normalement, dans un État de droit, les gouvernants sont tenus d'agir sur la base du droit et conformément au droit. Cette exigence capitale de l'état de droit suppose que le droit puisse régler à l'avance chacune des situations juridiques pouvant se produire. Or, précisément, le droit ne peut tout prévoir et des situations exceptionnelles (dites également anormales) peuvent donc se produire. Dans ce cas, tout change et la règle qui va commander l'action des gouvernants est celle de la nécessité. Ce qu'exprime ces boutades bien connues : « *nécessité fait loi* » ou « *nécessité n'a point de loi* ». C'est dans un tel état de nécessité que nous plonge le covid-19 quant à la possibilité ou non d'un réaménagement du calendrier électoral. Certaines constitutions ont envisagé l'hypothèse d'un report des élections pour une raison ou une autre.

La situation est toutefois différente selon qu'il s'agit des élections présidentielles ou des élections législatives. En général, la question du report des élections législatives est envisagée contrairement aux élections présidentielles. En Côte d'Ivoire, la dernière révision de la Constitution permet d'assurer la continuité institutionnelle du Parlement en cas d'impossibilité d'organiser les élections parlementaires dans les meilleurs délais²⁴. Au Burkina Faso, l'article 81 alinéa 2 de la Constitution prévoit la possibilité de prorogation du mandat d'une durée qui ne saurait dépasser une année « *en cas de force majeure ou de nécessité constatée par l'Assemblée nationale à la majorité absolue des députés* ». Dans un avis de 2019, la Cour

²³ Bastien SCORDIA, « Le report du second tour des élections municipales divise les constitutionnalistes », publié le 25 mars 2020 sur www.acteurspublics.fr/articles/

²⁴ Lacina Ouattara, « La loi portant modification de la Constitution ivoirienne promulguée par le président de la République », publié le 19 mars 2020 sur RTI info : www.rti.ci/info/politique/26665/la-loi-portant-modification-

constitutionnelle de Guinée a indiqué que « *les circonstances exceptionnelles et les difficultés liées à la tenue des élections législatives doivent être temporairement délimitées et circonscrites limitativement à la durée de ces circonstances* »²⁵.

S'agissant des élections présidentielles, si ses grandes lignes d'organisation sont fixées par la Constitution, celle-ci ne prévoit pas la possibilité d'un report. Par conséquent, un glissement du calendrier des élections serait tout simplement contraire à la Constitution sauf à procéder à une révision de la Constitution comme il est envisagé actuellement en Centrafrique. Dans ce dernier pays où le mandat du président de la République s'achève en mars 2021, un projet de loi récemment transmis au Parlement prévoit une modification des articles 35 et 68 de la Constitution en vue de proroger le mandat du président de la République ainsi que de celui des députés si le processus électoral ne peut être conduit dans les délais²⁶. Au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, le recours à la révision constitutionnelle serait confronté au délai de la CADEG qui interdit toute révision du code électoral six mois avant les élections. Toutefois, au regard de la jurisprudence constitutionnelle burkinabè, la révision constitutionnelle ne saurait avoir pour seul objet de réaménager les seules élections menacées par le covid-19²⁷. Autrement dit, l'exception de ne pouvoir respecter le calendrier électoral doit avoir une vocation générale. Or, une telle approche ouvrirait une brèche dont les conséquences pourraient être dévastatrices, à savoir que toute contrainte de temps pourrait être provoquée et mobilisée pour obtenir une prorogation de mandat. Ce qui légitimerait paradoxalement la doctrine du Tazartchè. L'exemple guinéen où les dernières élections législatives ont été maintes fois reportées, en avançant des difficultés tenant à l'établissement du fichier électoral, est là pour rappeler que la menace est réelle !

Etant donné que la voie de la révision constitutionnelle comporte des contraintes et fait planer perpétuellement des risques sur le respect de la durée du mandat, il reste à se demander s'il est possible de recourir à la théorie des circonstances exceptionnelles. En d'autres termes, la théorie des circonstances exceptionnelles, mécanisme de légitimation de l'état de nécessité, peut-elle justifier le report des élections présidentielles ? Dans le cadre de cette théorie qui date de la première guerre mondiale (arrêt *Heyries*, 22 juin 1918 et arrêt *Dames Dol et Laurent*, 28 février

²⁵ Cour constitutionnelle, avis n°001/2019/CC du 10 janvier 2019.

²⁶ RFI, « Centrafrique : un pas supplémentaire vers une modification de la Constitution », publié le 17 avril 2020.

²⁷ Saisi en 2012 d'une loi constitutionnelle prolongeant le mandat de la législature en cours, le Conseil constitutionnel burkinabè a considéré que « *la loi constitutionnelle, [...] du 22 mars 2012 en complétant l'article 81 de la Constitution a disposé de manière spécifique sur une situation précise, en l'espèce la durée de la législature tirée des élections du 6 mai 2007, qu'elle a de ce fait, dérogé aux principes généraux de droit sur la nature juridique de la Constitution...* ». Décision n°2012-008/CC du 26 avril 2012.

1919 du Conseil d'État français, 1917-1918), le Gouvernement n'est plus tenu au respect de la légalité normale. Il est seulement tenu à une légalité d'exception. Autrement dit, sans échapper totalement au droit, certains actes qui auraient été déclarés nuls en période normale, sont admis lorsqu'ils sont adaptés aux circonstances qui les fondent. Il suit qu'en période de circonstances exceptionnelles, le droit ne tient plus la même vigueur. Ce faisant, l'état d'alerte sanitaire et l'état d'urgence déclarés respectivement au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire pour faire face au covid-19 sont-ils la manifestation d'une situation exceptionnelle qui peut justifier le report des élections présidentielles sans que l'on y voie une violation de la Constitution ?

En France, la possibilité d'invoquer les circonstances exceptionnelles pour reporter le second tour des élections municipales a fait l'objet d'une approche divergente dans la doctrine. Pour le Pr. Derosier, étant donné que le report relève de la compétence du législateur, les circonstances exceptionnelles ne peuvent être valablement invoquées car celles-ci s'appliquent plutôt à l'activité de l'exécutif et à l'action de l'Administration²⁸. Par contre, pour le Pr. Soucramanien et Frederic Potier, la théorie des circonstances exceptionnelles peut bien justifier le report dès lors que la Constitution ne règle pas formellement la question²⁹. Ils rappellent à cet égard la décision du Conseil constitutionnel français du 27 juin 1973 autorisant le report du second tour des élections municipales à la Réunion pour des circonstances exceptionnelles résultant d'une alerte cyclonique. Allant dans le même sens, le Pr. Daugeron estime que les élections ne sauraient être prisonnières du droit³⁰.

Le Conseil constitutionnel français, en marge de la controverse doctrinale, a approuvé la théorie des circonstances exceptionnelles à l'occasion du contrôle de la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il a validé cette loi organique alors qu'elle avait été adoptée en dehors des procédures constitutionnelles d'élaboration des lois organiques ; notamment le délai minimum de quinze jours pour examiner le texte n'a pas été respecté. Le Conseil motive sa décision en invoquant les circonstances particulières de l'adoption : « *Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution* »³¹.

²⁸ Barthélemy Philippe, « Un constitutionnaliste alerte sur l'illégalité d'un report du second tour des élections municipales », interview publié le 17 mars 2020, sur www.capital.fr/economie-politique/un-constitutionnaliste-alerte-sur-l-illegalite-dun-report-du-second-tour-des-elections-municipales-1365018.

²⁹ Ferdinand Mélin-Soucramanien et Frédéric Potier, « Le report du second tour des élections municipales n'est pas contraire à la Constitution », publié le 20 mars 2020 sur www.lemonde.fr/idees/articles/20/03/20.

³⁰ Bruno DAUGERON, « Le report du second tour des élections municipales : analyse juridique contre simplifications médiatiques », publié le 30 mars 2020 sur blog.juspoliticum.com/2020/03/30

³¹ Décision n°2020-799 DC du 26 mars 2020, *Loi organique d'urgence pour face à l'épidémie du covid-19*.

Autrement dit, le Conseil constitutionnel fait sienne la théorie des circonstances exceptionnelles et, pourrait-on dire, lui donne une valeur constitutionnelle puisqu'elle permet de légitimer la méconnaissance de certaines dispositions constitutionnelles.

L'histoire constitutionnelle récente de nombreux Etats africains enseigne que les circonstances exceptionnelles peuvent venir bousculer les prévisions constitutionnelles. Que l'on se remémore, dans ce sens, qu'à la suite de l'insurrection populaire au Burkina Faso, que les institutions de la Transition ont été légitimées par le Conseil constitutionnel alors qu'elles ont été établies en dehors de la légalité constitutionnelle. Certes, la Charte de la Transition a pu servir de fondement constitutionnel mais celle-ci, qui a procédé à une révision temporaire et partielle de la Constitution de la IV^e République, ne tenait sa validité pour ne pas dire sa légitimité que des circonstances exceptionnelles du moment³². En Côte d'Ivoire, les élections présidentielles prévues initialement pour 2005 n'ont pu se tenir jusqu'en 2010, en raison de la rébellion politique et militaire.

Enfin, si l'on veut rester enfermer dans l'orthodoxie du droit, il est même possible de trouver dans les Constitutions africaines francophones, le fondement du probable report des élections présidentielles. En effet, la Constitution se veut être la gardienne primordiale des libertés et droits fondamentaux. Ce qui explique le fait que, dans la plupart des cas, le titre premier de la Constitution soit consacré aux droits et devoirs fondamentaux. La Constitution burkinabè dispose ainsi en son article 2 que « *La protection de la vie, la sûreté et l'intégrité physique sont garanties* ». Ce faisant, il semble bien que la protection des individus doit être une préoccupation de la plus haute importance si l'organisation des élections, fussent-elles présidentielles, pourrait la mettre en péril. En tout état de cause, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, ne seraient pas les premiers États à reporter leurs élections générales à cause de la maladie de covid-19. Nul n'est besoin de rappeler sur ce point les exemples, précédemment soulignés, de l'Ethiopie, de la France ou encore de la Grande-Bretagne.

Si les arguments juridiques ne manquent pas pour autoriser un report du calendrier électoral, il existe toutefois des réserves au plan politiques.

³² Voir notre article, « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du contexte au texte de la charte de la transition », Revue Afrilex, février 2015.

2- Les réserves politiques

La crise sanitaire liée au covid-19 menace à n'en point douter le respect du calendrier électoral et amène les acteurs politiques à revisiter leur stratégie de conquête du pouvoir. Les arguments sont mobilisés par les acteurs pour soutenir un calendrier électoral qui pourrait leur être favorable. Dès lors, les débats vont se recentrer sur l'aménagement d'un calendrier réaliste. Mais il faut faire observer, à cet égard, que la recherche des solutions pour une gestion des impacts du covid-19 sur le calendrier électoral ne suit pas une trajectoire binaire où l'on voit s'opposer les logiques majorité et opposition : les uns s'accrochant au maintien du calendrier avec l'espoir que l'opposition ne puisse faire campagne, les autres recherchant dans le report du calendrier le temps favorable d'une alternance longtemps espérée. A vrai dire, si la fixation du calendrier électoral pour les présidentielles et législatives est constitutionnelle, le respect du calendrier en circonstances exceptionnelles est une arme électorale redoutable aux mains des gouvernants du moment, comme en témoignent les réformes en cours en Pologne et en Centrafrique. En Pologne, malgré les protestations de l'opposition, le parti au pouvoir, craignant d'être sanctionné en cas de report des élections pour mauvaise gestion de la pandémie du covid-19, a choisi de maintenir les élections présidentielles aux dates initiales des 10 et 24 mai ; lesquelles auront lieu par correspondance³³. En Centrafrique, le parti au pouvoir, se fondant sur la pandémie du coronavirus, envisage un report des élections par une révision constitutionnelle alors qu'ils doivent normalement se tenir en mars 2020³⁴.

Il suit donc qu'en cette circonstance, la détermination du calendrier électoral devient un enjeu crucial. Il faut en effet assurer la crédibilité des opérations préélectorales, mais encore il faut veiller à la tenue d'élections libres, honnêtes et régulières. Dans la phase préélectorale, c'est la confection du fichier électoral qui tient en haleine les acteurs politiques. L'on parle alors de révision du fichier électoral. Il s'agit d'assainir les listes électorales en expurgeant les personnes décédées et de procéder au recensement des nouveaux électeurs. Si la première activité paraît moins complexe à réaliser, le recensement des nouveaux électeurs soulève plus de questions. C'est cette préoccupation qui sert de rampes de critiques aux opposants politiques. Pour eux, la confection des listes électorales constitue une opération assez difficile à réaliser dans les circonstances du covid 19. C'est pourquoi ceux-ci plaident pour une suspension des opérations préélectorales. Ainsi, certains partis d'opposition en Côte d'Ivoire ont demandé la suspension « *de toutes les activités relatives à l'enrôlement pour l'obtention des cartes nationales*

³³ RFI, « Le choix du vote par correspondance divise en Pologne », publié le 7 avril 2020.

³⁴ RFI, « Centrafrique : un pas supplémentaire vers une modification de la Constitution », publié le 17 avril 2020.

*d'identité ; le Recensement Général de la Population et de l'Habitat ; le recrutement des agents recenseurs ; la révision de la liste électorale ; et le gel de la modification du code électoral »³⁵. Si le Gouvernement ivoirien ne juge pas le temps électoral assez compromis par la covid-19 au point de justifier le report des opérations précitées³⁶, celui du Burkina Faso a opté de reporter *sine die* les opérations de recensement électoral. La solution retenue par le Gouvernement burkinabè a sans doute été renforcée par la crise sécuritaire qui avait déjà impactée l'enrôlement des électeurs dans certaines parties du territoire.*

De toute évidence, on peut se demander s'il est pertinent d'envisager des opérations électorales lorsque l'on sait que le flot des mesures sanitaires et sociales destinées à lutter contre le covid-19 ne sont pas toujours respectées. Les mesures de quarantaine, de distanciation sociale et de confinement impacteront nécessairement la mobilisation des électeurs.

Les controverses autour du calendrier électoral commandent de corréler les effets sanitaires et sociaux d'une part et juridique d'autre part pour éclairer la décision politique. Sur un plan sanitaire et social, il paraît surréaliste d'organiser en pleine excroissance du covid-19 des élections puisque le regroupement des citoyens devient un sérieux facteur d'accélération de la crise sanitaire.

Sur le plan juridique, l'universalité et l'égalité du vote seront compromises en cas de maintien du calendrier. En effet, l'organisation de la campagne électorale et du vote seront nécessairement impactés. A titre illustratif, le premier tour des élections législatives au Mali organisé le 29 mars 2020 a faiblement mobilisé avec un taux de participation de 36 % des électeurs inscrits au niveau national et autour de 12% dans la capitale Bamako. Ces chiffres soulèvent d'un point de vue juridique la question de la légitimité des gouvernants.

Contrairement aux idées reçues sur les intérêts de la majorité au pouvoir au maintien du scrutin, l'opposition peut également tirer son compte. Par le passé, l'on a vu des opposants soutenir la nécessité du report des élections présidentielles et législatives. En Guinée, l'opposant Sidya Touré affirmait en effet que « *le chronogramme des élections est fonction du fichier électoral, c'est fondamental* »³⁷. Le déroulement du calendrier électoral devrait dès lors être suspendu, car

³⁵ 7info, « Des opposants ivoiriens demandent l'arrêt des opérations liées aux élections », publié le 30 mars 2020 sur www.7info.ci/des-opposants-ivoiriens-demandent-larret-des-operations-liees-aux-elections/

³⁶ Abidjan.net, « Covid-19/Délivrance des cartes nationales d'identité (CNI), le ministre Sidiki Diakité : il faut poursuivre absolument cette opération », publié le 19 avril 2020, <http://news.abidjan.net/h/671645.html>

³⁷ <https://afrique.latribune.fr/politique/2019-05-07/guinee-avec-un-an-de-retard-des-legislatives-incertaines-en-novembre-prochain-816378.html>. Consulté le 13 avril 2020.

ainsi que l'ont fait observer les opposants ivoiriens « *l'urgence aujourd'hui pour les populations vivant en Côte d'Ivoire est la sauvegarde de leurs vies* »³⁸.

Les intérêts contradictoires exposés posent en réalité la question de la légitimité du report du calendrier.

B. Les voies de légitimation d'un calendrier accepté

La fixation d'un calendrier électoral accepté par les acteurs politiques est un enjeu majeur qui peut trouver une solution dans les accords politiques (1) ou dans l'arbitrage institutionnel du juge constitutionnel (2).

1- Le recours envisageable à l'accord politique

Dans le contexte actuel de polarisation, le dialogue des acteurs pour parvenir à un compromis satisfaisant sur le calendrier électoral est un excellent moyen de sauvegarde des jeunes démocraties.

Les accords et arrangements politiques ont été suffisamment évoqués par la doctrine publiciste africaine qu'il n'est plus besoin de revenir sur ces avantages et inconvénients, sauf à montrer qu'ils sont devenus un régulateur politique en Afrique. A vrai dire, face aux nombreuses menaces qui pèsent sur les fragiles démocraties et qui font émerger de nouvelles figures politiques, par le biais des réseaux sociaux, le dialogue des acteurs est une excellente manifestation de la démocratie participative. La crise sanitaire commande des concertations autour des conditions d'organisation des élections. En Macédoine du Nord par exemple, les formations politiques ont conclu que la situation ne permettait pas d'organiser les élections législatives qui étaient prévues le 12 avril³⁹. De même en France, le report du second tour des élections municipales a, semble-t-il, « *fait l'objet d'un accord unanime des chefs de partis, des présidents des deux chambres, et surtout, des chefs de groupe parlementaires* »⁴⁰.

Dans les États concernés par l'étude, les cadres de concertation politique se sont également multipliés, même si l'on peut s'interroger sur leur efficacité. Il peut s'agir de cadres plus

³⁸ <https://www.7info.ci/des-opposants-ivoiriens-demandent-larret-des-operations-liees-aux-elections/> Consulté le 13 avril 2020.

³⁹ Le Courrier des Balkans, « La Macédoine du Nord aurait dû voter le 12 avril... », www.courrierdesbalkans.fr/+Politique-Macedoine-+.

⁴⁰ Barthélemy Philippe, « Un constitutionnaliste alerte sur l'illégalité d'un report du second tour des élections municipales », interview publié le 17 mars 2020, sur www.capital.fr/economie-politique/un-constitutionnaliste-alerte-sur-l-illegalite-dun-report-du-second-tour-des-elections-municipales-1365018.

restreints réservés aux partis politiques ou de cadres dits inclusifs ouverts à l'ensemble des composantes de la société. Le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire ont opté pour le second modèle avec des variantes : le Premier ministre coordonne le cadre ivoirien quand au Burkina Faso, ce sont le président du parti majoritaire et le chef de file de l'opposition qui président le cadre concertation sous l'égide du président du Faso. Dans ce sens, le président du Faso a engagé un cycle de discussion, entamé le vendredi 17 avril 2020 sur la lutte contre le coronavirus et son impact sur la vie nationale et les élections. Aux dires du président du Faso, ce cadre qui réunit également les structures qui interviennent dans l'organisation des élections, à savoir la commission électorale (CENI) et l'office nationale d'identification (ONI) « *cette (première) rencontre à poser les jalons, pour une réflexion à engager en rapport avec le calendrier électoral, au regard de la suspension de l'enrôlement biométrique et de l'établissement des cartes nationales d'identité* »⁴¹.

Mais le résultat du dialogue des cadres de concertation n'est pas toujours fructueux en raison des positions maximalistes que chacun des camps peut développer. Au Mali, le président Ibrahim Boubacar Keïta a fixé le second tour des élections législatives pour le 19 avril 2020 au motif que « *la décision n'est pas le fait du Gouvernement mais du dialogue national inclusif* ».

Le Gouvernement d'union nationale s'il résulte d'un accord des acteurs politiques, est un excellent moyen pour surmonter les difficultés juridiques liés au glissement du calendrier électoral. Il devrait être, pour ce faire, le fruit d'un arrangement politique. Il ne saurait être un droit revendiqué par certains acteurs politiques, ainsi que l'a rappelé le juge constitutionnel du Niger dans un avis de 2013⁴². Le Gouvernement d'union nationale doit résulter d'un consensus des acteurs. Il ne doit cependant pas être une instrumentalisation de la Constitution afin de remettre en cause le droit des citoyens de désigner les gouvernants à intervalle régulier.

Dans les hypothèses sus évoquées, la caution de la communauté internationale sera nécessaire en ce qui concerne la prorogation du mandat que la reconnaissance du Gouvernement d'union nationale. Les gouvernants ont nécessairement besoin d'une reconnaissance de la communauté internationale, de son soutien financier aux processus électoraux et pour faciliter la coopération internationale de l'Etat. Certes, la reconnaissance de la communauté internationale n'est pas indispensable, comme en témoigne la désapprobation par le Gouvernement béninois de

⁴¹ AIB, « Burkina/Coronavirus : le président du Faso consulte l'opposition et la majorité sur les élections », publié le 17 avril 2020, sur www.aib.média/2020/04/17/burkina-coronavirus-le-président-du-faso-consulte-opposition-et-majorite-sur-les-elections.

⁴² Cour constitutionnelle, Avis n°27/CC du 26 juillet 2013.

l'ordonnance de la Cour africaine des droits de l'Homme qui demande une suspension des élections municipales, prévues pour mai 2020⁴³. Mais, elle vient accorder du crédit et renforcer ainsi le processus électoral. A cet égard, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire sont bien placés pour savoir que les élections réussies sont souvent celles qui ont été placées sous la haute bienveillances des organisations internationales⁴⁴ et communautaires⁴⁵.

Que les acteurs politiques conviennent ou non d'un accord, le juge constitutionnel demeure l'ultime recours pour légitimer un report des élections.

2- Le recours ultime au juge constitutionnel

Le recours à l'office du juge constitutionnel signifierait qu'il y a une question de constitutionnalité qui se pose soit parce que la loi prorogeant le calendrier électoral serait contraire à la Constitution, soit parce que le fonctionnement régulier des institutions est en cause.

S'agissant de l'hypothèse de la loi autorisant un glissement du calendrier électoral, le contrôle de sa conformité à la Constitution ne pourrait intervenir que dans le cas où il existe un nombre de députés habilités à saisir le Conseil constitutionnel. Mais, cette option serait improbable en raison de l'existence d'un consensus national sur le glissement du calendrier. Toutefois, il est possible que le président de la République ou le Gouvernement pour renforcer la légitimité de l'accord politique saisisse le juge constitutionnel. On peut imaginer que compte tenu du consensus politique, le juge constitutionnel accordera le brevet de constitutionnalité.

Cependant, le juge constitutionnel peut être imprévisible. En 2006, la Cour constitutionnelle du Bénin n'a pas hésité à déclarer inconstitutionnelle la prorogation du mandat des députés pour une année parce qu'une telle prorogation était contraire aux exigences de l'alternance politique qui résulte du consensus national qui a présidé à l'adoption de la Constitution⁴⁶. Même son de cloche en 2012 au Burkina Faso où la prorogation du mandat des députés est jugée inconstitutionnelle parce qu'en disposant de manière spécifique la loi de révision

⁴³ RFI, « la CADHP demande la suspension des élections municipales de mai », publié le 19 avril 2020.

⁴⁴ On se souviendra dans ce sens que les élections de 2010 en Côte d'Ivoire ont fait de manière inédite l'objet d'une certification par les Nations Unies, il est vrai, à la demande des autorités ivoiriennes.

⁴⁵ La Cour de justice de la CEDEAO est souvent interpellé pour régler le contentieux électoral.

⁴⁶ Babakane D. Coulibaly, « La neutralisation du Parlement constituant (à propos de la décision n°DCC 06-074 du 08 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin », *RDP*, 2009, n°5, p.1493.

constitutionnelle « *a dérogé aux principes généraux de droit sur la nature juridique de la Constitution* »⁴⁷.

Au lieu de se projeter sur le terrain du contentieux, les pouvoirs publics pourraient solliciter une décision du juge constitutionnel sur la possibilité ou non de reporter le calendrier des élections. Il reviendra au juge constitutionnel de trancher en tant qu'il est reconnu par la Constitution comme l'« *organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics* »⁴⁸. C'est un important pouvoir dont dispose le juge constitutionnel dans les États africains francophones. Selon un auteur, la fonction de régulateur « *consiste pour la Cour constitutionnelle, à intervenir, sur demande, pour...faire échec à une situation de paralysie imminente ou réelle d'une ou de plusieurs institutions de la République* »⁴⁹. Dans une décision remarquable de 2018 portant sur une demande de déchéance du président de la République, la Cour constitutionnelle malgache éclaire le bienfondé de cette fonction de régulateur :« *Considérant (n°17) ... que cette fonction de régulation, réalisée dans des circonstances exceptionnelles, s'analyse en un recours dans l'intérêt de la Constitution et est dictée par la nécessité de faire respecter l'esprit de la Constitution* »⁵⁰.

La fonction de régulation s'analyse en définitive comme une prérogative offerte au juge constitutionnel pour éviter les paralysies institutionnelles résultant, soit de situation de crise, soit d'un vide juridique. Dans la décision précitée, la Cour constitutionnelle malgache se fonde sur son pouvoir d'organe régulateur pour imposer la formation d'un Gouvernement de consensus et exiger l'organisation des élections présidentielles durant la saison sèche de l'année 2018 ! Un mois plus tôt, soit en avril 2018, la Cour constitutionnelle du Gabon, saisie par le Premier ministre pour interpréter certains articles de la Constitution, fait usage de son pouvoir de régulation pour prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale et transférer les pouvoirs de celle-ci au Sénat⁵¹. Au Burkina Faso, suite à la chute du régime Compaoré, le Conseil

⁴⁷ Décision n° 2012-008/CC du 26 avril 2012. Pour une analyse de cette décision, lire Augustin Loada, « Prorogation du mandat des députés : Le Conseil constitutionnel a induit l'Assemblée nationale en erreur », publié vendredi 4 mai 2012, www.lefaso.net/spip.php?article47805.

⁴⁸ Babacar KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Montchrestien, 2008, p.266 ; Nicaise MEDE, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *A.I.J.C.*, 2007, pp.45-68.

⁴⁹ Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, FES, 2013, p.251 et s.

⁵⁰ Décision n°18-HCC/D3 du 25 mai 2018 relative à une requête en déchéance du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPINANINA.

⁵¹ Décision n°022 /CC du 30 avril 2018 relative à la requête présentée par le Premier ministre aux fins d'interprétation des articles 4, 28, 28a, 31, 34, 35 et 36 de la Constitution

constitutionnel, par le biais de son pouvoir d'autosaisine, a invité les forces vives de la Nation a procédé à la désignation d'un président du Faso de la Transition⁵² qu'il a d'ailleurs validé⁵³.

A cette fonction de régulation, on peut rattacher le pouvoir qui était reconnu au Conseil constitutionnel ivoirien dans le cadre de l'article 38 de l'ancienne Constitution de la II^e République, adoptée en Août 2000. S'agissant des élections présidentielles, cet article disposait que : « *En cas d'événements ou de circonstances graves, notamment d'atteinte à l'intégrité du territoire, ou de catastrophes naturelles rendant impossible le déroulement normal des élections ou la proclamation des résultats, le Président de la Commission chargée des élections saisit immédiatement le Conseil constitutionnel aux fins de constatation de cette situation. Le Conseil constitutionnel décide dans les vingt-quatre heures, de l'arrêt ou de la poursuite des opérations électorales ou de suspendre la proclamation des résultats. Le Président de la République en informe la Nation par message. Il demeure en fonction. Dans le cas où le Conseil constitutionnel ordonne l'arrêt des opérations électorales ou décide de la suspension de la proclamation des résultats, la Commission chargée des élections établit et lui communique quotidiennement un état de l'évolution de la situation. Lorsque le Conseil constitutionnel constate la cessation de ces événements ou de ces circonstances graves, il fixe un nouveau délai qui ne peut excéder trente jours pour la proclamation des résultats et quatre-vingt-dix jours pour la tenue des élections* ».

Cette disposition, sans être exempt de critiques, apporte une solution acceptable au problème que pose actuellement le covid-19 quant au maintien ou non du calendrier électoral. D'ailleurs, c'est sur la base de cette disposition que le Conseil constitutionnel ivoirien, saisi en 2005 par le président Laurent Gbagbo, a constaté l'impossibilité d'organiser les élections et a maintenu ce dernier au pouvoir, compte tenu des troubles résultant de l'occupation d'une partie du territoire par les forces nouvelles. Il est donc regrettable que la Constitution ivoirienne de la troisième République, adoptée en novembre 2016, ne l'ait pas reprise. Cette disposition pourrait bien servir de cadre d'aménagement d'un droit électoral de crise pour les États qui l'envisageraient.

Organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, le juge constitutionnel est appelé à jouer un rôle capital dans le glissement du calendrier électoral. Une fois de plus, il sera sous le feu des projecteurs !

⁵² Décision 2014-02/CC/Transition du 16 novembre 2014

⁵³ Décision 2014-02/CC/Transition 17 novembre 2014.

Conclusion

L'étude des impacts du covid-19 sur les élections permet de mettre en évidence, si besoin en était encore, la difficulté pour le droit de se saisir des situations exceptionnelles. Il existe un droit de l'exception mais celui-ci, malgré des ambitions nobles, ne peut cerner à l'avance les différents cas de figure qui peuvent se présenter. Dès lors, le droit de l'exception se construit davantage dans la réaction, comme en témoigne la création d'un quatrième régime d'exception en France, à savoir celui de l'état d'urgence sanitaire, lequel vient désormais cohabiter avec les régimes de l'état d'urgence, de l'état de siège et des pouvoirs de crise du président de la République⁵⁴. Une chose est sûre : c'est de garder à l'esprit que l'application du droit ne doit pas être déconnectée des réalités et des circonstances. C'est à cette sagesse qu'invitait déjà le doyen de Gaudusson au moment où la doctrine découvrait les accords politiques de crise dont l'une des particularités était de supplanter la Constitution, pourtant censée être au-dessus de l'édifice normatif conformément aux enseignements de Kelsen : « *il reste au droit et aux juristes à reconnaître, plutôt que de se livrer à une course poursuite avec les faits, vouée à l'échec, qu'ils rencontrent des bornes, que tout ne saurait se régler en pure logique du droit et sur son seul terrain, et qu'il est des épisodes, souvent les plus dramatiques, de la vie politique qui leur échappent* »⁵⁵. Le covid-19, d'aussi loin qu'il provient, ne donne-t-il pas une nouvelle occasion d'expérimenter cette sagesse ?

⁵⁴ Jean-Éric GICQUEL, « Covid-19 : crise sanitaire et crise des normes », *Recueil Dalloz*, 2020, p.719.

⁵⁵ Jean du Bois de GAUDUSSON, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n°206, p.50.