

LES FONCTIONS DU JUGE CONSTITUTIONNEL AFRICAIN EN MATIERE ELECTORALE

PAR

Dr Yaya NIANG, Chercheur en Droit public à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, Chercheur associé au Laboratoire « l'Afrique dans le Monde » (LAM) de Sciences Po de Bordeaux, mail:niangyaya@yahoo.fr

Le pouvoir politique et la souveraineté irriguent toute la branche du Droit public en général et la discipline du Droit constitutionnel en particulier. En matière de pouvoir, nous fait remarquer Maurice Hauriou, deux grosses questions se présentent : « l'une est celle de savoir en vertu de quoi le pouvoir a le droit de commander ; l'autre qui est aussi embarrassante, est de savoir, dans un groupe donné, qui aura le droit de commander ?¹. La réponse à ces interrogations est suspendue à l'examen des notions de « *pouvoir* » et de « *souveraineté* ».

Le pouvoir, nous informe Maurice KAMTO, « est un phénomène sociétal, lié à notre commune existence (...) »². Le rapport de l'Homme avec le pouvoir détermine la forme de gouvernement³. Il n'y pas de société sans pouvoir, constate l'auteur⁴.

La souveraineté, quant à elle, a été à l'origine d'abondantes théories⁵. Au chapitre de celles-ci, figure la théorie démocratique qui confère au peuple ou à la nation, le statut de titulaire dans un

¹ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, (reproduction de la 2^{ème} édition de 1929 de Recueil Sirey) présentée par Jacky HUMMEL, 2^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2015, p.17.

²M. KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique, essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, L.G.D.J, 1987, p.17.

³V. P. Ardant et B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 27^{ème} édition, 2015-2016, pp.144 et s.

⁴ O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1^{ère} édition, 1992, p. 770.

⁵ Les théories théocratiques qui donnent au pouvoir une origine divine et les théories démocratiques qui postulent que le pouvoir réside dans la collectivité des citoyens. Le peuple est titulaire de la souveraineté ; celle-ci appartenant au peuple ou à la nation suivant la théorie considérée, v. sur ces questions O. DUHAMEL et Y. MENY, op. cit., pp. 161 et s.

Etat. La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 issue de la révolution française parachève la théorie démocratique de la souveraineté, bouleversant ainsi, tout l'édifice de la théorie théocratique. Elle consacre en son article 3 que : « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». Désormais, le pouvoir de commandement appartient à la nation au détriment d'un roi. Le pouvoir du sang et de la force cède la place à la raison par le truchement d'un discours rationnel.

Cette consécration de la souveraineté nationale est sans équivoque et marque le fondement textuel de la démocratie représentative qui sera davantage précisée dans la Constitution française du 4 octobre 1958. Cette dernière dispose en son article 3 que : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie référendaire ». Cette disposition est reprise en des termes quasi-identiques par les constitutions des Etats de l'Afrique noire francophone nouvellement indépendants. Les constitutions modifiées ou adoptées,⁶ sous l'influence de la vague de transitions démocratiques⁷ ouvertes en 1990, ont également repris cette disposition.

A titre d'exemple, la Constitution sénégalaise de 2001, modifiée, dispose en son article 3 que : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par voie référendaire ». Le procédé démocratique de désignation de ces représentants du peuple est communément appelé « élection ».

L'élection, opine Jean Claude MASCLLET, « constitue le procédé privilégié de légitimation du pouvoir. Il n'y a, en démocratie, d'autorité politique qu'issue de l'élection. Celle-ci fournit aux

⁶Voir J. du Bois de GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHE, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Paris, La documentation française, 1997, 452p ; *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, Paris, J. du Bois de GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHE, *La documentation française*, 1998, 458p.

⁷Sur le constitutionnalisme africain fortement influencé par la transition de 1990, v. J-C. COLLIARD et Y. JEGOUZO (dir.), *Le nouveau constitutionnalisme africain, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Paris, Economica, 2001, 458p ; J-N. TAMA, *L'odyssée du constitutionnalisme en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2015, 453p ; F. AIVO (dir.), *La Constitution Béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanzo-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, 798p...

gouvernants un titre pour agir et commander. Elle fonde et justifie leur pouvoir. Elle assure leur autorité. En même temps, l'élection explique et justifie l'obéissance. Elle résout ce que Saint-Thomas d'Aquin appelait le mystère de l'obéissance civile »⁸. Il en résulte que la détermination entre ceux qui doivent commander, et ceux qui doivent obéir, procède du choix du peuple souverain exprimé à l'issue d'une consultation électorale.

Il faut en conclure que ce choix, vu le bouleversement de statuts qu'il emporte, doit être contrôlé afin qu'il révèle l'authenticité de l'expression de la volonté du peuple ⁹ dans une compétition politique disputée.¹⁰ Plusieurs instruments institutionnels et juridiques concourent à ce contrôle, mais le juge est, principalement, investi de cette mission de contrôle juridictionnel. Il s'agit de la fonction du juge en matière électorale.

Cette fonction renvoie à « ce pouvoir appartenant aux juridictions de dire le Droit avec force de vérité légale et d'exprimer ainsi la souveraineté nationale dans le domaine propre de leur compétence tel qu'il résulte de la Constitution, des lois et des règlements »¹¹. Appliquée en matière électorale, cette fonction essentielle du juge renvoie à l'opération par laquelle, le juge en charge du contrôle du processus électoral, veille au triomphe et à l'effectivité de la loi électorale. Il n'est pas sans intérêt de préciser que le juge électoral dont il s'agit dans cette étude est, à titre principal, le juge constitutionnel compétent non seulement pour la constitutionnalité des lois fixant les règles électorales, mais également du contentieux des élections nationales. L'enjeu qui s'attache à celles-ci et les passions qu'elles suscitent, fondent et justifient le choix de circonscrire l'étude sur les fonctions du juge constitutionnel compétent pour ces élections.

Il s'y ajoute que le constat est révélateur du contexte tumultueux¹² dans lequel s'organisent les élections nationales dans les Etats de l'Afrique noire francophone. Dans ces Etats, à chaque fois qu'il s'agit d'accéder au pouvoir ou de le transmettre, la peur et l'inquiétude habitent les

⁸J-C. MASCLLET, *Droit électoral*, Paris, PUF, 1989, p. 14.

⁹R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », cahiers du conseil constitutionnel n°13, 2003(dossier : la sincérité du scrutin, p.67.

¹⁰D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs, in *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 115-125

¹¹ O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1^{ère} édition 1992, p.780.

¹²J. Du Bois de GAUDUSSON, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 13 (Dossier : *La sincérité du scrutin*), janvier 2003, p.3.

citoyens¹³. Ceux-ci, dans certains cas, n'ont d'autres choix que de fuir vers d'autres horizons à la recherche de la paix ou rester pour faire face aux violences électorales. Cette réalité est inquiétante pour le citoyen et constitue une source d'interrogation pour le chercheur. Celui-ci remarquera que le juge constitutionnel en charge du contrôle juridictionnel des élections nationales est éprouvé. Or, il est le dernier rempart des acteurs du processus et, suivant son attitude, il peut susciter l'espoir ou le désespoir chez l'opinion¹⁴. Le juge constitutionnel électoral peut alors faillir ou sévir. Il peut nourrir l'espoir ou le décimer. La gravité de cette responsabilité suscite une interrogation, celle de savoir quelles sont les fonctions du juge constitutionnel africain en matière électorale ?

L'étude des jurisprudences des juridictions constitutionnelles de plusieurs pays de l'Afrique noire francophone permet de systématiser et d'identifier deux fonctions.

La première fonction du juge constitutionnel électoral est celle du contrôle qui s'exerce aussi bien sur les textes destinés à fixer les règles électorales que sur les opérations électorales et le contentieux qui en est issu. C'est un contrôle de conformité de l'attitude des acteurs politiques à la réglementation électorale en vigueur. Il s'agit de la fonction de régularité électorale(I).

Par ailleurs, dans un contexte de processus électoral malmené du fait des circonstances exceptionnelles, le juge constitutionnel fait recours, cette fois-ci, à son statut constitutionnel de régulateur du fonctionnement normal des institutions et des activités des pouvoirs publics. Confronté à des situations particulières, le juge constitutionnel est tenu, en dépit même de l'absence d'une base textuelle claire, d'apporter une réponse adéquate à la hauteur de la délicatesse de la question soulevée afin de sauver un processus électoral agité pour préserver l'édifice institutionnel.

C'est un contrôle exercé par le juge constitutionnel en dépit d'un support textuel dans le but de sauver l'élection compte tenu des circonstances inédites. Il s'agit de la fonction de régulation

¹³ Exemples des crises en Côte d'Ivoire, en Guinée Conakry, au Togo, Gabon...etc.

¹⁴ A. B. FALL, « Le processus de démocratisation en Afrique », in J.P.VETTOVAGLIA (dir.), *Démocratie et Elections dans l'espace francophone*, Bruxelles, BRUYLANT, 2010, pp. 553-573 ; voir également par le même auteur. , « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics, pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/>, juin 2003.

électorale **(II)** distincte de celle de la régularité stricte. Dans l'exercice de la fonction de régulation électorale, le juge constitutionnel déploie des pouvoirs exorbitants comme l'injonction et la substitution dans le but exclusif de garantir l'aboutissement d'un processus électoral tumultueux.

I. La fonction de régularité électorale du juge constitutionnel africain

La fonction de régularité électorale renvoie à l'activité classique du juge, par laquelle, il veille à ce que les agissements des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, soient subordonnés à la loi. En matière électorale, elle se réalise par un contrôle juridictionnel de conformité des faits et des actes juridiques par rapport aux dispositions électorales. Par conséquent, le juge ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre. Ainsi, la régularité et la sincérité¹⁵ des élections politiques qu'elles soient nationales ou locales, se déterminent par le contrôle général de régularité qu'effectue le juge aussi bien antérieurement¹⁶ que postérieurement au scrutin. Il en résulte que la fonction de régularité est à la fois antérieure **(A)** que postérieure **(B)** au scrutin.

A. La fonction de régularité antérieure au scrutin

La fonction de régularité antérieure au scrutin est ce contrôle du juge constitutionnel africain qui intervient avant l'élection. Cette fonction de régularité assignée au juge avant le scrutin est primordial dans le déroulement du processus électoral du fait que cette phase préalable a « des répercussions sur le scrutin dont elle peut affecter la régularité »¹⁷. Concrètement, la régularité antérieure au scrutin recouvre ce contrôle juridique qu'assure le juge constitutionnel sur les

¹⁵Sur la sincérité du scrutin, voir *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n°13, « *Études et Doctrines. La sincérité du scrutin* », Dalloz, 2002.

¹⁶ Bruno GENEVOIS, « Le Conseil Constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *R.D.P.*, Janvier-Février 1989, pp. 20-44.

¹⁷ R. GHEVONTIAN, « Un labyrinthe juridique : le contentieux des actes préparatoires en matière d'élections politiques », *R.F.D.A.*, 1994, p.795 ;

« actes préparatoires »¹⁸ appelés aussi « actes constitutifs de préliminaires aux opérations électorales »¹⁹.

Ces actes précédant le scrutin et sur lesquels s'exerce le contrôle de régularité, sont de deux ordres. Ils peuvent être des actes juridiques que sont les lois et règlements destinés à fixer le cadre normatif de l'élection. L'autre catégorie d'actes est d'ordre opérationnel comportant l'ensemble des opérations électorales préparant l'élection.

Le contrôle de régularité qui s'effectue sur ces opérations est un contrôle de régularité du cadre opérationnel de l'élection. Cette dimension opérationnelle de l'élection renvoie à l'établissement de l'électorat et de la liste des candidats et, surtout, à la mise en place de l'ensemble des structures qui accompagnent le processus électoral et qui sont destinées à organiser, superviser et contrôler les élections. Il s'agit, principalement, des Organes de Gestion des Élections (O.G.E)²⁰ créés pour améliorer la transparence et la neutralité²¹ du processus électoral. Le contrôle du cadre opérationnel ne fera pas l'objet de développement dans le cadre de cette étude. Une autre étude y sera consacrée. Dans cette partie relative à la fonction de régularité antérieure au scrutin, l'étude sera circonscrite à la fonction de régularité du cadre normatif. Ce choix se justifie par le

¹⁸ R. GHEVONTIAN, « Un labyrinthe juridique : Le contentieux des actes préparatoires en matière d'élections politiques », *R.F.D.A.*, janv. fév. 1994, pp.793-816.

¹⁹ Qualification du Conseil constitutionnel français dans l'arrêt DELMAS, arrêt n° 81-1 ELEC du 11 juin 1981, JO du 12 juin 1981, P.1725, R.97, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1981/81-1-elec/decision-n-81-1-elec->.

²⁰ Pour une étude approfondie, de ces structures, voir I. M. FALL, (dir.), *rapport sur Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest : Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, 2011 ; El. MBODJ, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales indépendantes en Afrique »
http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Faut_il_avoir_peur_de_l_independance_des_institutions_en_Afrique.pdf. mars 2009.

²¹ Hilaire de Prince POKAM, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », in *Revue juridique et politique des Etats francophones*, n°3, janvier-mars 2006, p. 338, cité par le EL Hadj MBODJ, in « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales indépendantes en Afrique »
http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Faut_il_avoir_peur_de_l_independance_des_institutions_en_Afrique.pdf. mars 2009, p.5.

fait que beaucoup d'études sur le contentieux électoral ne réservent pas d'importants développements au contrôle juridictionnel du cadre normatif. Ces études sont généralement confinées aux opérations d'établissement de la liste électorale et des candidatures.

Or, de notre point de vue, le processus électoral commence depuis la fixation des règles électorales. La fixation de celles-ci nécessite « l'adoption des lois qui fixent les modalités électorales ».²² Ainsi, le contrôle de régularité de ce cadre normatif renvoie au contrôle des lois et des actes administratifs destinés à fixer les règles électorales. Celles-ci sont sources d'un abondant contentieux dans les pays africains entre la majorité et l'opposition. La fonction de régularité du cadre normatif est donc un peu spécifique au juge constitutionnel africain. Cette fonction englobe la contestation des lois électorales et ne se réduit pas uniquement au contentieux des candidatures et des résultats.

Les lois électorales, nous écrivait Alexis de Tocqueville, « sont en démocratie les plus importantes »²³. Ces lois ne doivent pas échapper à la vigilance du juge constitutionnel africain s'il veut rendre effective la régularité du scrutin. C'est tout l'intérêt du contrôle de régularité du cadre normatif. Il ressort de la lecture des jurisprudences des juridictions constitutionnelles que le juge africain, dans l'exercice de ce contrôle, affiche une attitude fréquemment timorée **(1)** qui, toutefois, peut se révéler hardie dans certains cas **(2)**. »

1. Une attitude timorée du juge constitutionnel africain fréquemment affichée

Les règles électorales, compte tenu de leur importance, ne doivent point échapper au contrôle du juge constitutionnel en charge de la régularité des élections nationales. Ce sont les lois constitutionnelles et celles organiques portant codes électoraux qui déterminent, en grande partie, le régime électoral fixant les conditions d'éligibilité et les modalités d'organisation des opérations électorales. La doctrine est d'avis que les règles électorales occupent une place déterminante dans le processus électoral. Chacun y va avec sa formule, mais toutes convergent à reconnaître l'intérêt qui s'attache à la fixation des règles électorales qu'elles soient constitutionnelles, législatives ou réglementaires.

²²S. DAKO, « Les élections devant la Cour Constitutionnelle », *A.B.J.C., Revue de contentieux constitutionnel*, I.2013, p.629.

²³²³ Cité par D. KOKOROKO, « les élections disputées : réussites et échecs », in *Pouvoirs* n°129, 2009, p.118.

Toutefois, il apparaît à l'analyse des jurisprudences du juge constitutionnel africain que le contrôle de régularité du cadre normatif électoral est timoré. Le constat révèle que dans les Etats africains, la loi électorale est fréquemment instrumentalisée dans le but de faire maintenir des Chefs d'Etats au pouvoir. Le juge constitutionnel qui devrait tenir en échec ces initiatives antidémocratiques fait apparaître une attitude timorée dans son contrôle.

Or, lois électorales litigieuses, nous apprend Dodzi KOKOROKO, « *faussent les résultats du suffrage universel et aboutissent à mettre au pouvoir une majorité parlementaire opposée à la majorité des citoyens* »²⁴. Elles sont généralement sources de restriction visant à écarter des « *candidatures gênantes* »²⁵.

L'instrumentalisation de la loi électorale crée des frustrations « *des candidats écartés* », et peut surtout engendrer une tension qui aboutit souvent à un affrontement armé²⁶. Tous les acteurs politiques (...), nous apprend Stéphane BOLLE, « partagent, à tort ou à raison, la même conviction : la loi fait l'élection »²⁷. C'est dire qu'une loi électorale déjà fixée lie le juge constitutionnel et l'amène à appliquer cette loi destinée à servir le candidat sortant et à desservir l'opposition.

Autrement dit, « les révisions dangereuses peuvent lier une Haute juridiction, avec pour effet pervers d'en faire l'exécutant de basses œuvres légales »²⁸. De même, le juge constitutionnel peut-il être « *desservi par le droit* »²⁹ applicable « *dans sa fonction de régulateur des élections présidentielles, dès les premiers instants de la compétition électorale* ».³⁰ C'est dans ce sens que s'interroge Léon Dié KASSABO en ces termes : « que peut faire le juge face à des dispositions

²⁴D. KOKOROKO, Les élections disputées: réussites et échecs », in *Pouvoirs* n° 129, 2009 p.118.

²⁵L. D. KASSABO, op. cit. , p.9.

²⁶L. D. KASSABO, ibidem, p.9.

²⁷ S. BOLLE, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », in J-P VETTOVABLIA (dir.) *Prévention des crises et promotion de la paix volume II, Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 533.

²⁸S. BOLLE, op. cit., p.538.

²⁹ L'expression est de Kossi SOMALI.

³⁰ K. SOMALI, op. cit, p.1298.

constitutionnelles et législatives qu'il est chargé d'interpréter et dont l'application a pour effet d'exclure des postulants de la compétition pour la conquête et l'exercice du pouvoir ? ».³¹

Des modifications des dispositions électorales sont généralement adoptées au service de la majorité qui gouverne. La lecture des jurisprudences renseigne que certains juges constitutionnels africains refusent même d'exercer un contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, même celles ayant un objet électoral. Plusieurs jurisprudences illustrent ce fait.

A titre d'exemple, le Conseil Constitutionnel sénégalais, en s'inspirant d'une jurisprudence longuement établie par son homologue français³², « refuse de contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles »³³. C'est ce qui ressort de sa décision du 18 janvier 2006. En l'espèce, « les sages étaient saisis par l'opposition d'une requête en inconstitutionnalité de la loi n° 29/2005 prorogeant le mandat des députés élus aux élections législatives de 2001 ». Le juge constitutionnel sénégalais a rappelé dans le considérant 12 que : « *le Conseil Constitutionnel ne tient ni [de la loi constitutionnelle] ni de la loi organique le pouvoir de statuer sur une loi constitutionnelle* »³⁴.

Il apparaît, comme le fait remarquer Luc SINDJOUN, qu' « *en motivant le rejet du recours en inconstitutionnalité par son incompétence, le Conseil Constitutionnel [sénégalais] serait tout aussi incompétent s'il lui était soumise une loi constitutionnelle dont l'adoption a violé les procédures prévues par la Constitution* ».³⁵ De cette posture jurisprudentielle du juge constitutionnel sénégalais, inspirée de son homologue français, surgit une interrogation, celle de

³¹L.D. KASSABO, « Le contentieux de l'élection présidentielle », in revue Afrilex, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/Afrilex>, janvier 2014, p.10.

³² Voir Conseil constitutionnel français, Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, J.O du 29 mars 2003, p.5570, R.293.

³³L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 337.

³⁴Jurisprudence quasi similaire aux considérants du Conseil Constitutionnel français dans sa décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 (précitée) sur la révision constitutionnelle relative à l'organisation de la République dans laquelle il s'est déclaré incompétent pour connaître la constitutionnalité des lois constitutionnelles.

³⁵ L. SINDJOUN, op. cit. , p.341.

savoir qui se chargera alors d'arrêter les dérives de la majorité lorsqu'elle entreprend des initiatives qui saccagent la démocratie. Cette interrogation est légitime si l'on considère ce rappel de Stéphane BOLLE qui précisait que la sanction de vices de constitutionnalité devrait permettre de mesurer « l'indépendance du juge vis-à-vis de la majorité, qui use et abuse du pouvoir de faire la loi pour défavoriser, voire désarmer, les candidats au pouvoir »³⁶.

Le refus de contrôler les lois constitutionnelles électorales, combiné à la timidité du contrôle de constitutionnalité des lois organiques portant codes électoraux, peut ouvrir un boulevard à la majorité parlementaire pour adopter unilatéralement des règles électorales qui sont de nature à écarter de potentiels candidats. Ce fut le cas au Sénégal lorsque deux lois portant, respectivement, révision de la Constitution et modification du Code électoral, ont été adoptées à quelques mois de l'élection présidentielle du 24 février 2019.

Il en est ainsi de loi n°2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution³⁷, instituant le parrainage intégral et la loi n°2018-22 du 04 juillet 2018 modifiant le Code électoral³⁸, intégrant les modalités du parrainage dans ledit Code.

En effet, dans une ambiance tendue accompagnée d'une vague de manifestations de l'opposition et de la Société civile, le Président de la République Macky SALL a fait adopter sa majorité parlementaire la « controversée » loi n°2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution, instituant le parrainage citoyen intégral. Cette loi modifiant l'article 29 alinéa 5 de la Constitution dispose que « Pour être recevable, toute candidature à l'élection présidentielle doit être accompagnée de la signature d'électeurs représentant, au minimum, 0,8% et, au maximum, 1% du fichier électoral général ».

³⁶ S. BOLLE, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », in J.P. VETTOVAGLIA, J. Du Bois de GAUDUSSON, A. BOURGI, C. DESOUCHES, J. MAILA, H. SADA, A. SALIFOU (dir.), *Démocratie et Elections dans l'espace francophone, Prévention des crises et promotion de la paix*, vol.2, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 536.

³⁷Loi n° 2018-14 du 11 mai 2018 révisant l'article 29 de la Constitution³⁷, publié au JORS, numéro 7094 du 12 mai 2018, p.551

³⁸ Loi n°2018-22 du 04 juillet 2018 modifiant les articles L.57, L. 115 et L.116 du Code électoral, disponible sur ce lien : <https://www.sec.gouv.sn/loi-n%C2%B0-2018-22-du-04-juillet-2018-portant-r%C3%A9vision-du-code-%C3%A9lectoral>.

En assujettissant la recevabilité de toute candidature à l'élection à la satisfaction d'un seuil élevé de parrainages des électeurs, cette loi est manifestement restrictive³⁹. Il s'y ajoute, la délicatesse de la mise en œuvre matérielle de ce système particulier de parrainage⁴⁰.

La loi instituant ce parrainage spécifique au Sénégal, constitue, de ce fait, une entorse au principe constitutionnel de la liberté de candidature consacré aussi bien par les textes à portée universelle que la législation nationale⁴¹.

Convaincus de cette entorse, les députés de l'opposition ont saisi le Conseil constitutionnel aux fins de censurer cette loi constitutionnelle. En réponse à cette saisine, le juge constitutionnel sénégalais a considéré dans sa décision du 09 mai 2018⁴² « qu'il ne saurait être appelé à se prononcer sur d'autres cas que ceux expressément prévus par la Constitution⁴³ et la loi organique portant Conseil constitutionnel »⁴⁴. Il s'y ajoute, précise la Haute juridiction, « que le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier et de compléter les dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ».

Par conséquent, conclut le juge, le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la conformité à la Constitution de la loi portant révision de la Constitution, instituant le parrainage

³⁹ Or, la liberté de candidature est consacrée par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples (C.A.D.H.P) du 27 juin 1981 et, enfin, la Déclaration de Bamako adoptée le 03 novembre 2000.

⁴⁰ La particularité c'est que c'est un système de parrainage intégral dans lequel tous les électeurs inscrits sur la liste électorale peuvent parrainer. Ce qui est quand même inédit. Ensuite, tout candidat qui dépose le premier ses parrainages au Conseil constitutionnel est le plus avantage du fait qu'il n'aura pas de doublons dans ses parrainages contrairement aux autres candidats qui suivront qui auront à enregistrer inévitablement des milliers de doublons étant donné que le double parrainage est interdit. Les doublons sont invalidés. Enfin, le système informatique de contrôle et de validation des parrainages n'est pas bien maîtrisé par l'opposition.

⁴¹ Article 29 de la Constitution de 2001, modifiée, et l'article L.57 de la loi n° 2017-12 du 18 janvier 2017 portant partie législative du Code électoral.

⁴² Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision n°1-C-2018 du 09 mai 2018 Affaires n°1-C- 18 du 09 mai 2018, disponible sur ce lien : <https://conseilconstitutionnel.sn/dec-n-1-c-2018-du-9-mai-2018-affaire-n-1-c-18/>.

⁴³ Loi n°2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal, modifiée.

⁴⁴ Loi n°2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel, JORS, n° 6946 du 15 juillet 2016.

intégral. Cette déclaration d'incompétence fait soustraire la loi querellée d'un contrôle du juge constitutionnel. En application de cette loi instituant le parrainage, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 janvier 2019⁴⁵ portant publication des candidatures à l'élection présidentielle du 24 février 2019, a invalidé vingt (20) candidatures⁴⁶ au motif que les candidats n'ont pas obtenu le minimum de parrainages valides de 0,8% du fichier électoral exigé désormais par la loi.

Au surplus, l'adoption d'une autre loi modifiant le Code électoral a permis aussi d'écarter deux autres potentiels candidats à l'élection présidentielle du 24 février 2019 que sont Messieurs Karim WADE et Khalifa Ababacar SALL. Il s'agit de la loi n°2018-22 du 04 juillet 2018 intégrant les modalités de parrainage dans le Code électoral.

Après l'adoption de la loi constitutionnelle n°2018-14 du 11 mai 2018 posant le principe du parrainage dans le texte constitutionnel, s'en est suivi le vote de la loi n°2018-22 du 04 juillet 2018 intégrant les modalités du parrainage dans le Code électoral. A l'occasion de l'adoption de cette loi devant insérer les modalités de parrainage dans le Code électoral, le législateur en a profité pour modifier l'article L.57 alinéa 1 du Code.

L'article L. 57 alinéa 1 du Code électoral, dans son ancienne version, était formulé ainsi qu'il suit : «Tout **Sénégalais** peut faire acte de candidature et être élu sous réserve des conditions d'âge et des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi ». Il était clair, qu'avec cette formulation de l'article L.57 alinéa 1, Messieurs Karim WADE et Khalifa Ababacar SALL, même avec leurs condamnations supérieures ou égales à 5 ans d'emprisonnement, peuvent certes

⁴⁵ Conseil constitutionnel, Décision n°2-E-2019 affaire n°12-E- 19 Election séance du 13 janvier 2019 portant publication de la liste de candidature à la l'élection présidentielle du 24 février 2019, disponible sur ce lien : <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-2-e-2019-affaire-n-12-e-19-seance-du-13-janvier-2019/>.

⁴⁶ Ce sont les candidatures suivantes qui ont été invalidées : Cheikhe Hadjibou SOUMARE ; El Hadji Malick GAKOU ; Boubacar CAMARA ; Amadou SECK ; Aissata TALL SALL ; Mamadou Lamine DIALLO ; Aissata MBODJI ; Papa DIOP ; Khalifa Ababacar SALL ; Karim Meissa WADE ; Pierre Atépa GOUDIABY ; Moustapha Mamba GUIRASSI ; Abdoul MBAYE ; Thierno Alassane SALL ; Abdou Wahab BENGELLOUNE ; Bougane GUEYE ; Moustapha Mbacke DIOP ; Samuel SARR ; Amsatou Sow SIDIBE ; El Hadji Mansor SY ; Mamadou NDIAYE ; Mamadou DIOP.

perdre leurs qualités électeurs en application de l'article L.31 du Code électoral⁴⁷, mais ils resteront toujours éligibles à une élection présidentielle. C'est à la suite que le législateur a modifié, subtilement, l'article L.57 alinéa 1 en le reformulant comme suit : « Tout Sénégalais **électeur** peut faire acte de candidature et être élu sous réserve des conditions d'âge et des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi ». Il ressort de la lecture de cette nouvelle formulation de l'article L.57 alinéa 1 que le législateur a ajouté le mot « électeur » au titre des conditions d'éligibilité à une élection présidentielle en violation de l'article 28 de la Constitution. L'article 28 de la Constitution a déjà fixé toutes les conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle et la qualité d'électeur n'y figure nulle part.

Convaincus de cette violation de la Constitution, les députés de l'opposition ont déféré devant le Conseil constitutionnel la loi intégrant les modalités de parrainage dans le Code électoral. Ils ont soulevé dans leurs requêtes plusieurs griefs se rapportant au parrainage et un autre relatif à la modification de l'article L.57 alinéa 1 du Code électoral. Sur ce dernier moyen, les requérants ont fait valoir que la loi électorale ne pouvant se substituer au texte constitutionnel, l'article L.57 alinéa 1 de la loi portant révision du Code électoral ne peut, sans encourir une déclaration d'inconstitutionnalité, poser une condition supplémentaire par rapport aux conditions d'éligibilité prévues par l'article 28 de la Constitution. En réponse à ce moyen, le Conseil constitutionnel sénégalais a considéré dans sa décision du 02 juillet 2018 ⁴⁸, « que par cette disposition, le législateur ne fait que rappeler les conditions de l'éligibilité dont la première et la plus générale est relative au droit de vote, ne pouvant être élus que ceux qui sont titulaires de ce droit ; qu'en ne faisant qu'exprimer une condition résultant implicitement mais nécessairement de l'article 28

⁴⁷ Aux termes de l'article L.31 du Code électoral : « Ne doivent être inscrits sur la liste électorale :

- a. Les individus condamnés pour crime ;
- b. Ceux condamnés à une peine d'emprisonnement sans sursis ou à une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée supérieure à un an, assortie ou non d'une amende, pour l'un des délits suivants : **vol, escroquerie, abus de confiance, trafic de stupéfiants, détournement et soustraction commis par les agents publics, corruption et trafic d'influence, contrefaçon et en général pour l'un des délits passibles d'une peine supérieure à cinq (05) ans d'emprisonnement (...)** ».

⁴⁸ Conseil constitutionnel, décision n°2-C- 2018 du 02 juillet 2018 Affaires n°2 et 3-C-18 du 02 juillet 2018 ; disponible sur ce lien :x <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-2-c-2018-du-2-juillet-2018-affaires-n-2-et-3-c-18/>.

de la Constitution, cette disposition n'est pas contraire à la Constitution. ». Il apparaît, à la lecture de ce considérant, toute la difficulté du juge constitutionnel à motiver sa réponse sur ce moyen. Le recours aux adverbes « implicitement » et « nécessairement » renseigne, à suffisance, l'éprouvante démonstration du juge. A la suite de la décision du Conseil constitutionnel, la loi n°2018-22 du 04 juillet 2018 fut promulguée.

Par la suite, à l'occasion de sa décision du 13 janvier 2013⁴⁹ portant publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle du 24 février 2019, le Haut conseil s'est appuyé principalement sur cette nouvelle disposition de l'article L. 57 alinéa 1 pour juger irrecevables les candidatures de Karim WADE et de Khalifa Ababacar SALL. C'est ce qui ressort de ses considérants ci-après dans sa décision n°2-E-2019, affaire n°12-E-2019 du 13 janvier 2019 : « Considérant que la déclaration de candidature de Monsieur Karim Meissa WADE est accompagnée des pièces énumérées à l'article L.116 du Code électoral, à l'exception de la photocopie légalisée de la carte d'identité biométrique CEDAO faisant office de carte d'électeur ; Considérant 71 : Considérant qu'il résulte de l'article L.57 alinéa premier du Code électoral que, pour faire acte de candidature, il faut être électeur ; dès lors, Karim Meissa WADE n'a pas la qualité d'électeur au sens des articles L. 27 et L. 31 du Code électoral (...) et, pour cette raison, ne peut faire acte de candidature ;

Considérant que Monsieur Khalifa Ababacar SALL ne peut plus se prévaloir de la qualité d'électeur au sens des articles L.27 et L.31 du Code électoral ; que, par suite, ne remplissant pas la condition prévue à l'alinéa premier de l'article L.57 du Code électoral, il ne peut faire acte de candidature à l'élection présidentielle ; considérant qu'il y a lieu de déclarer la candidature de Khalifa Ababacar SALL irrecevable ».

En définitive, vingt-deux (22) candidats au total ont été privés d'un droit aussi fondamental que celui d'être éligible à une élection par deux lois d'exclusion exécutées par un juge constitutionnel

⁴⁹ Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n°2-E-2019, affaire n°12-E-2019 du 13 janvier 2019

timide dans sa fonction de régularité de l'élection. Cette timidité du juge qui pousse à s'interroger sur l'indépendance de la justice.⁵⁰

En tout état de cause, l'attitude timorée du juge peut être source de tensions et occasionne, dans certains cas, une rupture constitutionnelle. Ce climat favorise de plus en plus la crise de la démocratie représentative. Une crise qui se manifeste par la fréquence de la substitution du peuple à ses représentants. Cette substitution du peuple se traduit parfois par des manifestations dans les rues violemment réprimées, sources de guerres civiles. A titre d'exemples, nous pouvons citer la crise ivoirienne de 2010, les événements du 23 juin 2011 au Sénégal, les cas burkinabé du 30 octobre 2014, congolais (R.D.C) de janvier 2015 et togolais de 2019.

Concernant la Côte d'Ivoire, la crise de 2010 est le résultat d'un processus marqué par des révisions constitutionnelles récurrentes insérant dans l'article 35 de la Constitution « que nul ne peut être élu Président de la République « s'il n'est Ivoirien de naissance, né de père et mère, eux-mêmes Ivoiriens de naissance ». En application de cette disposition, le juge constitutionnel ivoirien a invalidé la candidature de Monsieur OUATTARA à l'élection présidentielle de 2000 « pour nationalité douteuse »⁵¹. L'élection s'était tenue dans un climat de tensions et Monsieur Laurent GBAGBO en était proclamé vainqueur. Les violences consécutives à cette élection ont conduit à un soulèvement de la rébellion et le président de la République y trouvait un prétexte pour reporter à plusieurs reprises la tenue du scrutin présidentiel. L'élection présidentielle s'est tenue finalement en octobre/novembre 2010 avec la certification de l'ONU. Le délégué de celle-ci a donné vainqueur le candidat Alassane OUATTARA, tandis que le Conseil Constitutionnel ivoirien (C.C.I), suite aux réajustements et suppressions de « voix douteuses », a proclamé le candidat GBAGBO élu. L'attitude du juge constitutionnel ivoirien a provoqué une crise sans précédent en Côte d'Ivoire dénouée par l'intervention de l'armée française.

⁵⁰ Sur l'indépendance de la justice en Afrique, voir A. B. FALL, « Les menaces internes à l'indépendance de la justice », in *L'indépendance de la justice*, Actes du deuxième congrès de l'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), Dakar, 7-8 novembre 2007, pp. 47-75.

⁵¹ <https://www.jeuneafrique.com/194641/politique/alassane-dramane-ouattara-l-election-pr-sidentielle-cette-fois-j-y-crois/>.

Ce rappel historique illustre comment des dispositions électorales d'exclusion peuvent conduire à l'empiètement de l'Etat si le juge constitutionnel se contente d'une fonction mécanique d'exécutant.

En revanche, certains exemples illustrent, à titre exceptionnel, une attitude hardie du juge constitutionnel africain dans le cadre de son contrôle des lois électorales, même celles de nature constitutionnelle.

2. Une attitude hardie du juge constitutionnel africain exceptionnellement affichée

L'attitude timorée du juge constitutionnel africain dans sa fonction de régularité électorale antérieure au scrutin contraste avec la hardiesse de certains juges bien qu'elle soit de manière saccadée. Cette hardiesse bien que rare est illustrée dans certaines décisions courageuses du juge constitutionnel. Celles-ci ont permis au juge constitutionnel, par intermittence, d'extirper de la Constitution ou de la loi électorale, certaines dispositions envenimées. Il en est ainsi, à titre d'exemple, du juge constitutionnel béninois qui exerce un contrôle de constitutionnalité des lois en général et celles électorales en particulier. A en croire Stéphane BOLLE « le contrôle de constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation, peut (...) apparaitre comme le remède le plus efficace pour purger le Code électoral de tout vice »⁵². C'est tout l'intérêt de la fonction de régularité antérieure au scrutin dont la finalité est d'anéantir en amont les règles électorales dont l'application peut avoir pour effet de fausser le jeu électoral.

La Cour constitutionnelle béninois assure un rôle d'avant-garde⁵³ comme l'illustrent certaines de ses décisions censurant les lois constitutionnelles mues par un mobile d'écarter certains candidats. C'est ce qui ressort de sa décision du 05 janvier 1996. Saisie pour examiner la constitutionnalité de la loi n°95-015 du 11 décembre 1995 qui durcit les conditions d'éligibilité par la création d'une condition supplémentaire en matière de nationalité, la Cour a considéré « que la loi ne pouvait ajouter à la Constitution, en créant une condition d'éligibilité à la

S. BOLLE : « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », in J.P. VETTOVAGLIA (dir.), *Démocratie et Elections dans l'espace francophone*, Bruxelles, BRUYLANT, 2010, pp.532 et s.

⁵³ A. B. FALL « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme en Afrique » in Frédéric Joël AIVO (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 717-728 ;

Présidence de la République »⁵⁴. Ainsi, ce projet de loi qui visait à écarter le candidat Nicéphore SOGLO a été censuré par cette décision audacieuse de la juridiction constitutionnelle béninoise. La Cour a également procédé ainsi en invalidant « un texte durcissant les conditions de résidence au moment de l'élection et susceptible d'éliminer Monsieur Yayi BONI de la compétition électorale ». ⁵⁵

Au surplus, fortement attaché à l'Etat de droit, le juge constitutionnel béninois a érigé le consensus national au rang de principe à valeur constitutionnelle. C'est ce qu'illustre sa décision du 08 juillet 2006⁵⁶ confirmée par celle du 20 octobre 2011⁵⁷. La Haute juridiction constitutionnelle considère dans ces décisions que toute révision constitutionnelle doit nécessairement tenir compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990. Cette attitude du juge constitutionnel béninois doit inspirer les juges constitutionnels africains en général dans l'exercice de leur fonction de régularité antérieure au scrutin. C'est le seul moyen d'imposer aux acteurs politiques un large consensus sur des initiatives législatives ayant un objet électoral. C'est aussi par une attitude courageuse que le juge constitutionnel pourra assurer son rôle d'artisan de la démocratie en Afrique.⁵⁸

A titre de rappel, le large consensus sur les règles électorales est une forte recommandation de la CEDEAO. Le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance prévoit dans sa section II intitulée « des élections » qu' : « aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédents les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques(...) »⁵⁹. Il appartient au juge constitutionnel africain, par son courage, de tenir en échec la délinquance normative des majorités parlementaires. Ce courage doit se prolonger dans sa fonction de régularité postérieure au scrutin.

⁵⁴ Décision DCC 96-002 du 05 janvier 1996, GBADAMASSI Moucharaf ; TIDJANI SERPOS Ismaël

⁵⁵ S. BOLLE, op. cit. , p.536.

⁵⁶ DCC 06-074 de la Cour Constitutionnelle du Bénin du 08 juillet 2006.

⁵⁷ DCC 11-067 de la Cour constitutionnelle du Béni du 20 octobre 2011.

⁵⁸A.B FALL « Le juge constitutionnel africain, artisan de la démocratie en Afrique ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Marie BRETON, Itinéraires du droit et terres des hommes*, éditions Mare et Martin, 2007, pp. 63-82 ;

⁵⁹ Le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté le 21 décembre 2001 à Dakar.

B. La fonction de régularité postérieure au scrutin

La fonction de régularité du juge constitutionnel africain se prolonge après le scrutin. Ainsi, le juge reçoit des contestations qui peuvent être dirigées contre chaque aspect du processus électoral. C'est le moment le plus déterminant du processus électoral du fait qu'il doit marquer la fin d'une compétition politique. Le juge de la régularité électorale est dépositaire d'un redoutable pouvoir de trancher les litiges dirigés contre les résultats des élections. Il enregistre les recours tendant soit, à valider les résultats, soit à les invalider. Par son intervention, le juge de la régularité peut consoler ou irriter les requérants. La décision emporte la proclamation des résultats définitifs qui consacre des vainqueurs et des vaincus.

Compte tenu de l'enjeu qui s'attache à cette décision, le juge constitutionnel doit s'assurer de la régularité de l'élection en répondant aux diverses allégations pouvant porter aussi bien sur les actes préparatoires (listes électorales, précampagne, campagne) que sur les opérations de vote. Ces dernières sont celles qui se déroulent dans l'espace du bureau de vote et environ et dans une séquence temporelle qui s'étend du jour du scrutin jusqu'à la proclamation des résultats provisoires. Elles sont donc circonscrites dans l'espace et dans le temps. Les opérations de vote renvoient à cet enchaînement d'actes réalisés le jour du scrutin allant de l'entrée au bureau de vote, de la prise de bulletins, du retrait dans l'isoloir jusqu'à à l'introduction du bulletin dans l'urne, du dépouillement suivi de ramassage des bulletins, leur recensement et la proclamation des résultats. Chaque aspect de l'opération de vote peut être source de contentieux des résultats.

Il ressort de l'analyse des jurisprudences du juge constitutionnel africain que, dans l'exercice de son office, il est très réticent à annuler des élections nationales ou modifier les résultats. C'est dire que malgré ses pleins pouvoirs dont il est titulaire, le juge constitutionnel se retient à les déployer pleinement. Il en résulte que la fonction de régularité antérieure au scrutin, bien qu'elle soit fortement consacrée **(1)**, demeure retenue dans sa mise en œuvre **(2)**.

1. Une fonction de régularité fortement consacrée

Les Etats de l'Afrique noire francophone, dans leur quasi-totalité, ont confié la fonction de régularité des élections nationales aux juridictions constitutionnelles. La Constitution, les lois organiques portant codes électoraux déterminent la nature et l'étendue de leurs attributions en la

matière⁶⁰. Il en est ainsi, entre autres, au Cameroun⁶¹, au Congo Brazzaville,⁶² au Gabon⁶³, en Côte d'Ivoire⁶⁴, au Bénin⁶⁵ et au Sénégal⁶⁶.

Dans l'exercice de cette fonction de régularité postérieure au scrutin, le juge constitutionnel africain est tenu d'apporter des réponses aux différents griefs qui peuvent être dirigés contre les résultats. Ces griefs qui se caractérisent par leur variété, peuvent se rapporter à chaque aspect du

⁶⁰ A. BA « La contestation des résultats des élections devant le juge électoral : les cas du Sénégal, du Bénin, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée Conakry », in Annales africaines, nouvelle série, vol. 2, n°3, CREDILA., décembre 2015, p. 6.

⁶¹ L'article 48 de la Constitution camerounaise du 02 juin 1972, modifiée, dispose que « le juge constitutionnel veille à la régularité de l'élection présidentielle, des élections parlementaires. Il en proclame les résultats.

⁶² Article 176 de la Constitution du 25 octobre 2015 (voir journal officiel de la République du Congo du 06 novembre 2015, n° spécial) <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/100814/121082/F1693068911/COG-100814.pdf>, dispose que « La Cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Elle examine les réclamations et proclame les résultats définitifs du scrutin.

L'article article 177 de la Constitution dispose que « La Cour constitutionnelle est juge du contentieux des élections législatives et sénatoriales. A ce titre, elle examine les recours relatifs à la contestation des candidatures et aux résultats de ces élections.

⁶³ Le juge constitutionnel gabonais est investi de la fonction de régularité des élections présidentielles, parlementaires, des collectivités locales et des opérations de référendum dont elle proclame les résultats (voir Article 84 (L.13/2003 du 19 août 2003) de la Constitution du 26 mars 1991, modifiée par (La loi n°3/91 modifiée par la loi n° 1/94 du 18 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997, la loi n°14/2000 du 11 octobre 2000 et la loi n° 13/2003 du 19 août 2003, <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/ga/ga002fr.pdf>).

⁶⁴ La loi n°2016_886 du 08 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire <http://loidici.org/loi/2018/08/18/la-constitution-ivoirienne/lois-article-par-article/codes/la-constitution-ivoirienne/>, dispose en son article 126 que « Le Conseil constitutionnel est le juge du contrôle de l'élection présidentielle et des élections parlementaires ». L'article 127 précise qu'il statue sur les contestations relatives à l'élection du président de la République, des députés et des sénateurs.

⁶⁵ Article 117 de la Constitution béninoise de 1990 <http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/lacourpresent/decrets/Constitution.pdf>, dispose que la Cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection du président de la République et des élections législatives.

⁶⁶ L'article 92 alinéa 3 de la Constitution du Sénégal de 2001, modifiée, dispose que le Conseil constitutionnel est juge de la régularité des élections nationales et des consultations référendaires et en proclame les résultats.

processus électoral, ⁶⁷plus particulièrement, aux opérations de vote. Au titre de ces griefs, soutient Kossi SOMALI, on note des contestations alléguant « le vote des morts, des mineurs, des votes sans procuration, la composition irrégulière des bureaux de votes, des actes de violences perpétrés à l'intérieur et aux abords des bureaux de votes par les partisans des candidats, la corruption la falsification des procès-verbaux (...).⁶⁸

La composition du bureau fait souvent l'objet de contestations soulevées devant le juge de régularité des résultats. La décision du 08 juin 1998 du juge constitutionnel sénégalais en constitue une parfaite illustration.⁶⁹ Les documents électoraux peuvent également être contestés devant le juge de la régularité. Les documents électoraux s'obtiennent après l'opération de dépouillement qui suit immédiatement la clôture du scrutin. Le dépouillement est ce moment où l'urne est ouverte et le contenu des enveloppes dévoilé. Il conduit à l'établissement des documents électoraux. Ces documents seront soumis au contrôle de régularité au moment du contentieux des résultats.

C'est ce que nous renseigne Conceptia .D. OUINSOU, lorsqu'elle soutient qu'après la réception des plis, la Cour constitutionnelle béninoise « examine minutieusement le contenu de chaque pli, c'est-à-dire qu'elle vérifie la régularité de toutes les opérations de vote à travers les documents électoraux ». Ces documents, à en croire l'auteur, englobent les feuilles de dépouillement, procès-verbaux de déroulement du scrutin, bulletins annulés, cahiers de vote par procuration, par dérogation, réclamations rédigées par les électeurs, observations des délégués des partis

⁶⁷ Au chapitre de ces griefs figurent entre autres : « l'inscription sur les listes électorales, la distribution des cartes d'électeurs, la corruption des électeurs, le bourrage des urnes, l'absence des représentants des candidats dans les bureaux de vote, l'utilisation de l'encre non indélébile, l'absence d'identification des électeurs, l'empêchement des électeurs de voter, l'irrégularité de l'heure d'ouverture et de clôture du scrutin, la majoration des suffrages exprimés, la modification des résultats, le défaut de liste d'émargement des électeurs, l'acheminement des procès-verbaux par des personnes non qualifiées ».

⁶⁸ K. SOMALI, « Les élections présidentielles devant le Conseil constitutionnel. Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, p.1309.

⁶⁹ Conseil constitutionnel sénégalais, décision n°42/98 Affaires n° 12 à 29/E/98 du 08 juin 1998 portant proclamation des résultats des élections législatives , décision disponible in I.M. FALL, *Décision et avis du Conseil constitutionnel sénégalais*, op.cit., pp.239 et s.

politiques et des représentants des candidats.⁷⁰ Dans l'exercice de son contrôle de régularité antérieure au scrutin, le juge constitutionnel africain accorde un intérêt particulier aux mentions contenues dans ces documents. L'absence de mentions dans les procès-verbaux « est synonyme d'attestation de régularité des opérations de vote ».⁷¹ C'est ce qui ressort de la décision du Conseil constitutionnel sénégalais du 22 avril 1993⁷².

La fonction de régularité s'élargit aussi aux opérations externes au bureau de vote. Le juge du contentieux des résultats est fréquemment invité à se prononcer sur les allégations mettant en cause la régularité de la transmission des procès-verbaux comme l'illustre la décision du Conseil constitutionnel sénégalais du 10 mars 2007⁷³. Le juge de la régularité électorale peut également être saisi des allégations des requérants qui rapportent avoir surpris des membres des Commissions électorales d'ouvrir toutes les enveloppes « déjà fermées contenant les feuilles de dépouillement et les procès-verbaux issus du scrutin de la commune d'Ouéssé ».⁷⁴

Au surplus, l'examen de la jurisprudence sur le contentieux des résultats révèle que certaines allégations des requérants se rapportent à l'absence d'isoloirs dans les bureaux de vote⁷⁵, la propagande dans l'environnement immédiat de l'isoloir⁷⁶, l'entrave au libre accès du bureau de vote⁷⁷ et des actes de violences mettant en cause la liberté de vote⁷⁸.

⁷⁰C.D. OUINSOU, « La gestion du contentieux des élections présidentielles et législatives », op.cit., p. 405.

⁷¹ A. DIEYE, obs., Décision n°83-Affaires n°6 à 12/E/2001 du 12 mai 2001 portant proclamation des résultats des législatives, in I.M FALL, *Décisions et avis du Conseil constitutionnel sénégalais*, op. cit., p. 434.

⁷² Conseil constitutionnel sénégalais, Décision n°10/93- Affaires n°20 à 23/E/C/93, I.D. THIAM, M. DIOP, D. NGOM, SD. THIAM, candidats aux élections législatives.

⁷³ Conseil constitutionnel du Sénégal, décision 96/2007-affaires n° 4/E/2007 et 5/E/2007, Ousmane Tanor DIENG et Abdoulaye BATHILY, tendant à l'annulation des procès-verbaux de la Commission nationale de recensement des votes et du 1^{er} retour du scrutin présidentiel du 25 février 2007.

⁷⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, décision du 20 mars 2011 portant proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 13 mars 2011.

⁷⁵Cour constitutionnelle du Bénin, Décision EL 11-047 du 26 juillet 2011, Barthelemy DAYOU.

⁷⁶ Cour constitutionnelle du Bénin, décision du 29 mars portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011.

⁷⁷ Conseil constitutionnel sénégalais décision n°42/98- Affaires n°12 à 20/E/98 du 08 juin 1998 portant proclamation des résultats des législatives.

La diversité des contestations des opérations de vote soumises à l'examen du juge constitutionnel africain commandent qu'il soit attributaire de pleins pouvoirs juridictionnels à la hauteur de la délicatesse de sa fonction de régularité électorale. Le juge de la régularité est dépositaire de larges pouvoirs dans l'exercice de son office de contentieux de régularité des élections. Considéré comme un contentieux grave et sérieux⁷⁹, le contentieux de la régularité électorale implique la réponse du juge aux fréquentes dénonciations des candidats contre les irrégularités constatées dans le processus électoral.⁸⁰ Le juge des élections, quel que soit son statut, doit disposer des pouvoirs importants. Un juge électoral « à pouvoirs limités, n'est pas un juge démocratique ⁸¹».

De même, « en sa qualité de juge souverain de la validité des élections, il opère diverses *rectifications matérielles et procède aux redressements nécessaires ainsi qu'à* des annulations de suffrages au niveau de certains bureaux de vote ». ⁸²En cette qualité « de juge suprême de la validité de l'élection présidentielle(...) [il peut] annuler des suffrages au niveau de certains bureaux de vote, eu égard à l'importance et à la gravité des irrégularités relevées ». ⁸³Il dispose

⁷⁸ Conseil constitutionnel sénégalais, Décision n°42/98- Affaires n°12 à 20/E/98 du 08 juin 1998 portant proclamation des résultats des législatives.

⁷⁹ I. M. FALL., in obs., sous la décision n°96/2007 du 10 mars 2007 du Conseil constitutionnel du Sénégal, *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, op. cit., p. 518.

⁸⁰ A. BA, « La contestation des résultats des élections devant le juge électoral : les cas du Sénégal, du Bénin, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée Konakry », in *Annales africaines*, nouvelle série, vol. 2, n°3, CREDILA., décembre 2015, p. 5.

⁸¹D. MAUS, « Le contrôle du processus électoral » cité par Soglohoun (P.), *Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo*, thèse en droit public, 2011, 477 p, cité par K. SOMALI, « Les élections présidentielles devant le Conseil constitutionnel. Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, p. 1306.

⁸²(Voir Décision EL 07-144 du 15 mai 2007 ; Décision EL 07-143 du 15 mai 2007.

⁸³ K. SOMALI, « Les élections présidentielles devant le Conseil constitutionnel ». Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, pp. 1305 et 1306.

« d'une certaine souveraineté dans l'appréciation des faits soumis à son examen. En réalité, il a le pouvoir de confirmer, d'invalidier, voire de réformer les résultats des élections »⁸⁴.

En définitive, la fonction de régularité du juge constitutionnel africain s'exerce aussi bien sur les lois électorales que sur les opérations de vote et les contestations auxquelles elles donnent lieu. L'exercice de cette fonction de régularité postérieure au scrutin s'accompagne de l'emploi de ses pouvoirs juridictionnels importants que sont l'annulation et la réformation. Toutefois, la fonction de régularité est retenue dans sa mise en œuvre.

2. Une fonction de régularité retenue dans sa mise en œuvre

Faisant face à une réalité politique rendant impossible l'application d'un contrôle de régularité stricte des opérations électorales, le juge a été contraint de modérer ses pouvoirs classiques d'annulation et de réformation en faisant recours à l'ingénieuse formule de contrôle de sincérité du scrutin. En termes clairs, le juge des résultats n'épuise pas toutes les prérogatives qui s'attachent à sa fonction de régularité. Cette fonction qui lui confère pourtant de redoutables pouvoirs d'annulation et de réformation. Le juge de la régularité ne se déploie pas pleinement et se retient dans son office en se gardant d'user de tous ses pouvoirs. Délibérément, le juge constitutionnel électoral substitue un contrôle de sincérité à sa fonction de régularité stricte en se contentant juste de s'assurer que la volonté populaire n'a pas été altérée.

La sincérité peut se définir comme ce baromètre « *révélateur de la volonté réelle de l'électeur* »⁸⁵. Connue encore sous « *le nom d'effet utile* », la technique du contrôle de sincérité utilisée depuis le XIX^{ème} siècle par le Conseil d'État français⁸⁶, ensuite adoptée par le juge constitutionnel français, a été reprise par le juge constitutionnel africain. Partant, « *l'idée de*

⁸⁴ K. SOMALI, « Les élections présidentielles devant le Conseil constitutionnel. Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, p. 1306.

⁸⁵ R. GHOVANTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *Cahier du Conseil constitutionnel* n°13(Dossier : la sincérité du scrutin) janvier 2003, p.1.

⁸⁶C. PARENT, « L'office du juge électoral », *R.D.P.*, n°5, 2011, p.1213.

sincérité irrigue l'ensemble des branches du droit [et] l'exigence de sincérité se déploie dans tous les domaines (...) et évidemment en matière électorale »⁸⁷.

En faisant recours au contrôle de sincérité, le juge électoral entend se défaire des contraintes d'une régularité stricte pour se mouvoir aisément dans une liberté d'appréciation « *des faits et des preuves [en portant] un jugement souverain sur l'influence que les irrégularités constatées ont pu avoir sur les résultats* ». ⁸⁸L'examen des jurisprudences du juge constitutionnel africain révèle que l'emploi de la technique de sincérité comporte des vertus sans que celles-ci puissent en occulter les vices.

En effet, la première vertu du contrôle de sincérité c'est son réalisme. Il est indéniable que la mission du juge électoral n'est pas forcément de procéder à la restitution systématique de la légalité à la moindre irrégularité du processus. En faisant usage d'une technique lui permettant d'apposer un cachet sincère aux résultats issus des consultations électorales, le juge n'a donc pas failli à sa mission. C'est dire qu'entre un juridisme absolu, qui peut conduire à un processus sans fin, et un pragmatisme pouvant donner lieu à des résultats immédiats crédibles, le juge a pris le choix de la dernière option, celle du pragmatisme électoral. Il ne s'agit donc point pour le juge « de verser dans le fétichisme juridique en annulant de manière systématique les élections pour les irrégularités même vénielles »⁸⁹. C'est ce souci de pragmatisme qui conduit Francis DELPÉRÉE à se demander « *à quoi bon sanctionner tel élu si les suffrages qu'aurait pu recueillir son adversaire ne lui auraient, de toute façon, pas permis de l'emporter ?* »⁹⁰.

Cependant, cette option de pragmatisme soulève une interrogation, celle de savoir à partir de quand peut-on considérer que tels résultats sont sincères bien qu'ils soient entachés

⁸⁷ O. KHOUMA, « La sincérité du scrutin présidentiel devant les juridictions constitutionnelles africaines, les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal, p.7.

⁸⁸J. C. MASLET, « Rapport de synthèse du colloque international sur le contentieux électoral et l'Etat de droit, du 12 novembre 1998, à Cotonou, in *les cahiers de l'Association ouest africaine des hautes juridictions francophones*, p. 42.

⁸⁹K. SOMALI, « Les élections présidentielles devant le Conseil constitutionnel. Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, p. 1036

⁹⁰F. DELPÉRÉE, « Le contentieux électoral en Europe », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 13 Dossier : La sincérité du scrutin, janvier 2003, p.4.

d'irrégularités ? Cette interrogation embarrassante trouve sa réponse dans les jurisprudences du juge constitutionnel électoral. Il ressort de l'analyse de celles-ci que la conclusion à la sincérité du scrutin, quoique réaliste, est subordonnée à deux conditions cumulatives se rapportant aux irrégularités soulevées. Celles-ci ne peuvent mettre en cause la sincérité de l'élection que lorsqu'elles sont d'une telle gravité de nature à illustrer une manœuvre ayant une influence sur les résultats.

En analysant ces deux conditions, Kossi SOMALI nous renseigne qu'il faut que « l'irrégularité soit d'une gravité telle qu'elle ait porté atteinte à la liberté ou la sincérité du scrutin, de l'autre, que l'écart des voix entre le candidat battu et le candidat élu soit étroit »⁹¹. C'est ce que la doctrine a appelé la technique de « *l'effet utile* » ou du « *principe de l'influence déterminante* ». Cette jurisprudence de « *l'effet utile* », selon Francis WODIE, « *postule que le juge constitutionnel n'invalide l'élection que dans l'hypothèse où les fraudes soulevées sont de nature à influencer les résultats du scrutin* ». ⁹²

L'autre vertu du contrôle de sincérité c'est qu'il peut apparaître comme un baromètre d'authenticité et de validité des résultats de l'élection. Sous ce registre, le juge constitutionnel africain apparaît comme « le gardien suprême de l'expression libre et inaltérée du suffrage universel (...) ». ⁹³Un déploiement du contrôle de sincérité suffit pour « préserver l'intégrité du suffrage ». ⁹⁴

Par conséquent, l'absence de sincérité est une forme de référentiel pouvant justifier l'annulation totale ou partielle de l'élection. A titre d'exemple, le démarrage des opérations de vote sans une liste d'émargement met en doute la sincérité du scrutin, et, par conséquent, justifie l'annulation

⁹¹K. SOMALI, « Les élections présidentielles devant le Conseil constitutionnel », Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, pp. 1306 et 1307.

⁹²Francis WODIE, « Le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire », *les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* n°40, 2013/3, p.150.

⁹³K. SOMALI, « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel. Etudes de cas des Etats d'Afrique noire francophone » *R.D.P.* n°5, 2013, p.1306.

⁹⁴A. BA « La contestation des résultats des élections devant le juge électoral : les cas du Sénégal, du Bénin, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée Conakry », in *Annales africaines, nouvelle série*, vol. 2, n°3, CREDILA., décembre 2015, p. 7.

des suffrages émis dans le bureau de vote concerné.⁹⁵ Une jurisprudence constante appliquée par les juridictions africaines révèle que l'annulation d'une élection n'est prononcée que si les faits invoqués par le requérant ont une influence suffisante pour fausser la sincérité des résultats du scrutin comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle malienne⁹⁶.

Au Bénin, Conceptia D. OUINSOU nous apprend que la Cour constitutionnelle, en sa qualité de juge souverain de la validité et garante de la sincérité des élections, « opère, suite à l'examen des réclamations, des annulations de vote jugées nécessaires au niveau de certains bureaux de vote »⁹⁷. Une abondante jurisprudence de la Haute Cour béninoise illustre cette affirmation⁹⁸. Son homologue ivoirien emploie la même technique lorsqu'il « est établi que des irrégularités graves ont affecté le scrutin au sens de sa régularité et de sa sincérité »⁹⁹.

Toutefois, ces vertus du contrôle de sincérité bien que certaines, ne dissimulent pas les vices qu'il comporte. Le recours à la technique de sincérité bien que pragmatique et réaliste n'est pas exempt de vices du fait de son usage intempestif¹⁰⁰.

⁹⁵ Conseil constitutionnel sénégalais, Décisions n°71/2000-Affaires n°4 à 11/E/2000 du 10 mars 2000 portant proclamation des résultats du premier tour de l'élection présidentielle.

⁹⁶ La Cour constitutionnelle malienne, dans son arrêt CC-EL 97-046 du 25 avril 1997, a annulé les élections législatives suite à un constat de nombreuses irrégularités entachant la sincérité du scrutin. Voir à ce propos, B. BERTHE, « Le juge constitutionnel au Mali, un juge électoral », <http://www.courconstitutionnelle.ml/DOCUMENTS/ncrg6hv.pdf>.

⁹⁷ C.D. OUINSOU, « La gestion du contentieux des élections présidentielles et législatives », op.cit., p. 405.

⁹⁸ Voir décisions de la Cour constitutionnelle de la République du Bénin portant proclamation des résultats des élections : Cour constitutionnelle du 10 mars 1996 portant proclamation de l'élection présidentielle du 03 mars 1996 ; Décision Cour constitutionnelle portant proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 04 mars 2001 ; Décision Cour constitutionnelle portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ; Décision Cour constitutionnelle du 23 mars 1996 portant proclamation de l'élection présidentielle du 18 mars 1996, Décision Cour constitutionnelle du 01^{er} avril 1996 portant proclamation des résultats définitifs du 18 mars 1996(...).

⁹⁹ F. WODIE, « Le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire », *les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* n°40, 2013/3, p.150.

¹⁰⁰ Nous empruntons l'expression à K. SOMALI, op. cit., p. 1308.

En République du Bénin, à en croire Kossi SOMALI,¹⁰¹ les décisions des 10 et 23 mars 1996 rendues par la Cour constitutionnelle dans le cadre des élections présidentielles de 1996, « attestent de l'usage intempestif que le juge peut faire de la technique de la sincérité du scrutin ». Un requérant ne peut avoir une réponse plus douloureuse que celle venant d'un juge électoral lui signifiant que « les irrégularités alléguées même établies ne sont pas de nature à remettre en cause la sincérité du scrutin ».

L'illustration parfaite de ce fait se trouve dans la décision du juge constitutionnel togolais du 09 novembre 2002¹⁰². Faisant suite à une saisine sur des irrégularités de l'élection présidentielle de 2005, la Cour constitutionnelle togolaise a considéré que les requérants « ne rapportent pas suffisamment la preuve des faits allégués ; que, même à supposer établies, les irrégularités relevées au niveau des desdits bureaux, (...) ; ne sauraient en rien modifier les résultats d'ensemble de la circonscription électorale concernée ». Cette formule sèche et vague est fréquemment utilisée dans les décisions des juges constitutionnels africains portant proclamation des résultats. C'est pour cette raison, d'ailleurs, que la substitution d'un contrôle de sincérité à celui de la régularité ne fait pas l'unanimité chez la doctrine. Une partie de celle-ci fait le procès de cette technique.

Il est *a priori* délicat, souligne Jean Claude TCHEUWA, « de savoir si telle irrégularité a été commise en vue de déformer le choix des électeurs ou, si tels agissements, visent à exercer une pression sur une partie du corps électoral »¹⁰³

A titre illustratif, le juge camerounais a pu considérer qu'une erreur de saisie du nom du candidat nommé MBAPTE transformé en MBAPPE a eu une influence sur le scrutin. Le juge soutient, en exploitant la configuration sociologique de la circonscription en cause, que « le nom MBAPPE, à consonance autochtone dans la zone côtière du littoral, était de nature à attirer la sympathie de l'électorat autochtone, majoritaire dans la circonscription et que, cette erreur substantielle, a jeté la confusion dans l'esprit des électeurs et altéré de ce fait la sincérité du suffrage »¹⁰⁴. Il s'en est

¹⁰¹K. SOMALI, op. cit., p. 1308.

¹⁰²Cour constitutionnelle du Togo, Décision E-4/02 du 09 novembre 2002, Rec., (2005), p. 75.

¹⁰³J.-C. TCHEUWA, op. cit., p. 18.

¹⁰⁴Cour suprême du Cameroun, Elections législatives du 22 juillet 2007 dans la circonscription du Moundou-sud, Affaire Njana Marie Joseph c/ Etat du Cameroun (MINATD), arrêt n°116/CEL du 07 août 2007, Rôle 13 cité par J.-C.

suivi l'annulation des élections de la circonscription de Moungo- sud du Cameroun. Pourtant, une floraison de jurisprudences illustre des raisonnements d'un juge constitutionnel africain qui constate la véracité des allégations évoquées, mais qui se contente d'exprimer ses regrets.

C'est ce qui ressort de la décision du Conseil constitutionnel sénégalais du 13 mars 1993¹⁰⁵ dans laquelle le Haut conseil a considéré que la diffusion d'une manifestation politique par la télévision alors que la campagne électorale allait être clôturée, est regrettable. Les mêmes regrets ont été exprimés dans sa décision du 13 mars 1993 portant proclamation des résultats¹⁰⁶ en soutenant devoir rejeter les prétentions des requérants même s'il reconnaît avoir constaté que l'organisation du scrutin a été entachée « de lacunes et insuffisances du scrutin regrettables ». Le juge constitutionnel sénégalais reconnaît aussi « qu'il est particulièrement regrettable qu'ait été prise par le Préfet une décision qui relève de la compétence du Ministre de l'intérieur, en violation de la loi électorale ». ¹⁰⁷

D'autres auteurs font le même procès à la technique du contrôle de sincérité. Faisant le bilan de son mandat de juge constitutionnel, Jacques ROBERT, écrit que : « de toutes les missions confiées au Conseil constitutionnel, celle qui m'a laissé, après neuf années de mandat une curieuse impression de malaise, pour ne pas dire un sentiment désagréable d'insatisfaction, est, à n'en point douter, le contrôle de la régularité des élections législatives et présidentielles par le recours à la technique de l'effet utile »¹⁰⁸. Dominique TURPIN considère que la technique de

TCHEUWA, « Droit constitutionnel étranger. Les principes directeurs du contentieux électoral camerounais : à propos de « l'influence significative sur le résultat du scrutin » dans sa mise en œuvre à l'occasion des élections législatives et municipales du 22 juillet 2007 », *R.F.D.C.*, n°86, 2011/2, p. 18.

¹⁰⁵ Conseil constitutionnel décision n°6/93, Affaires n°7 à 12/E/93 du 13 mars 1993 portant proclamation des résultats de la présidentielle.

¹⁰⁶ Conseil constitutionnel sénégalais dans sa n°6/93-Affaires N°7 à 12/E/93.

¹⁰⁷ Conseil constitutionnel sénégalais dans sa n°6/93-Affaires N°7 à 12/E/93.

¹⁰⁸ R. ROBERT, *La garde la République. Le Conseil constitutionnel raconté par l'un de ses membres*, Paris, Plon, 2000, p.154.

contrôle de sincérité est « *l'un des plus grands échecs du droit électoral puisqu'il permet au juge de valider des élections entachées d'irrégularités* »¹⁰⁹.

En définitive, la fonction de régularité postérieure au scrutin est largement reconnue au juge constitutionnel africain, mais insuffisamment utilisée. Le juge de la régularité ne se relâche pas. Il ne déploie pas tous les pouvoirs dont il est dépositaire. Il se retient en faisant recours à la technique du contrôle de sincérité à la place d'un contrôle de régularité strict. Cette substitution subtile permet de se défaire de la rigueur d'une régularité stricte pour se contenter d'un contrôle minimum de sincérité du scrutin. En résumé, le juge constitutionnel africain, dans sa fonction de régularité du scrutin, a tendance « à se retenir » contrairement à son attitude dans sa fonction de régulation électorale.

II. La fonction de régulation électorale du juge constitutionnel africain

L'analyse diachronique de la notion de régulation renseigne qu'elle a d'abord fait irruption dans plusieurs disciplines scientifiques et sociales¹¹⁰, avant d'atterrir dans les domaines du Droit et de Sciences politiques. L'irruption de cette notion en Droit est aujourd'hui une réalité. Les Hautes juridictions, comme le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel français, se sont vues attribuer la fonction de régulation, soit de leur initiative,¹¹¹ soit d'une qualification de la doctrine autorisée¹¹². Au surplus, certains auteurs africains qui étudient les jurisprudences du juge

¹⁰⁹ D. TURPIN, *Contentieux constitutionnel* Paris, PUF, 1994, p.423.

¹¹⁰ Il s'agit notamment de l'emploi du mot régulateur dans la discipline de la mécanique ; ensuite la régulation appliquée aux sciences de l'économie, de physique et de biologie.

¹¹¹ En 1962, le Conseil Constitutionnel français, par sa décision n° 62-20 du 06 novembre 1962, s'est autoproclamé organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics.

¹¹² Voir L. FAVOREU, « Le Conseil Constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *R.D.P.*, 1967, pp.5-120 ; Jean RIVERO, *le Conseil d'Etat, Cour régulatrice*, Dalloz, 1954, chr. XXVIII, p.157 ; G. KNAUB, « Le Conseil Constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'Etat », *R.D.P.*, septembre-octobre 1983, pp.1149-1168.

constitutionnel africain réservent désormais une partie de leur analyse à la fonction de régulation du juge¹¹³.

Le Droit fait face à une réalité qui contraint la discipline de combiner l'abstrait et le concret. C'est dire que le Droit est actuellement tiraillé entre la rigidité de la règle et le caractère contingent des cas qu'elle entend régir. De plus en plus, des situations nouvelles surgissent et déjouent la vigilance du législateur et du constituant. Ces derniers ne peuvent prédire, dans les moindres détails, la délicate résolution de ces situations. Seul le juge qui, dans son office, se confrontant à la réalité ou à un cas particulier, peut se départir d'une fonction de régularité stricte à l'allure « *mécanique* » et faire recours à une fonction beaucoup plus souple, celle de la régulation. Cette fonction est brillamment résumée par Jean-Louis AUTIN quand il nous apprend qu' : « on parle de régulation lorsqu'elle fait défaut et pour remédier aux dysfonctionnements repérés ou proposer une solution aux dérèglements constatés(...) »¹¹⁴.

C'est dans cette acception de la fonction de régulation que s'inscrit et se consacre la présente étude qui entend identifier cette fonction particulière du juge constitutionnel africain en matière électorale. El Hadj MBODJ nous fait remarquer qu' « il est ainsi arrivé au juge électoral de sortir de sa place dans la disposition des organes du pouvoir d'Etat pour réguler, par-dessus, la volonté des autorités normatives, et surtout du constituant, un processus électoral très mal en point »¹¹⁵.

L'étude des jurisprudences du juge constitutionnel africain révèle que le juge est fréquemment saisi de situations électorales inédites auxquelles il lui est demandé, même en l'absence d'une

¹¹³ G. BADET, *Les attributions originales de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (F.E. S), mars 2013, 480 p. L'auteur montre dans toute la deuxième partie de ce livre, la régulation comme l'une des originalités des fonctions du juge constitutionnel béninois. Plus récemment, le Professeur R. DOSSOU, dans sa contribution aux Mélanges en l'honneur Maurice Ahanhanzo-Glélé, consacre son étude à la « La fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles africaines : cas de Bénin », in Frédéric Joël AÏVO (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Ahanhanzo-Glélé*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 729-734.

¹¹⁴ Jean- L. AUTIN, op. cit.,p. 51.

¹¹⁵ El. MBODJ, « Le juge : un déterminant du processus électoral en Afrique », in Ferdinand Mélin-SOUCRAMANIEN (dir.), *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de GAUDUSSON*, Tome I, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux (P.U.B), 2013, p. 437.

base textuelle claire, d'apporter une solution pour sauver un processus électoral malmené. Les saisines pouvant justifier le recours à cette fonction sont très variées. Elles peuvent porter sur l'arrêt des opérations électorales, la levée de blocage d'un processus électoral, le report ou l'anticipation des élections suite à la survenance de circonstances politiques ou naturelles graves. Le juge peut également être saisi pour indiquer la voie à suivre pour sauver un processus électoral perturbé, suite à une crise institutionnelle affectant le fonctionnement normal des institutions et des structures électorales.

La résolution de ces situations inédites commande l'emploi des prérogatives exorbitantes que sont l'injonction et la substitution. En faisant usage de ces prérogatives, le juge constitutionnel africain s'appuie sur son statut de régulateur. En termes clairs, les décisions prises par le juge constitutionnel africain dans ce cadre sont motivées par son statut d'organe régulateur du fonctionnement normal des institutions et des activités des pouvoirs publics. Ce statut est consacré par la quasi-totalité des constitutions africaines adoptées ou modifiées dans la période de transition démocratique des années 90.

Ce statut consacré ou proclamé par le juge trouve ses germes aussi bien dans le contexte politique tumultueux de création des juridictions constitutionnelles, que dans les dispositions constitutionnelles conférant un support textuel à ce statut. La fonction de régulation électorale y trouve donc son origine **(A)**. Saisi en sa qualité de régulateur afin de rétablir l'ordre électoral, le juge de la régulation déploie d'exorbitants pouvoirs qui dérogent aux pouvoirs classiques d'un juge électoral **(B)**.

A. L'origine de la fonction de régulation électorale

L'étude de l'origine de la fonction de régulation électorale s'interroge sur la trajectoire historique et politique des Etats africains ayant donné naissance à une assise juridique de cette fonction de régulation. Ainsi, les origines de la fonction de régulation du juge constitutionnel africain sont d'ordre politico-historique **(1)** et juridique **(2)**.

1. L'origine politico-historique de la fonction

Le processus de mise en place des juridictions constitutionnelles et l'attribution de leurs compétences de régulation sont « *largement déterminés par le contexte politique et historique*

qui les a vus naître »¹¹⁶. En effet, au lendemain des indépendances, beaucoup de pays africains ont très vite montré leur incapacité à se gouverner dans une stabilité politique et institutionnelle¹¹⁷.

Les constitutions africaines « *ont été mises en sommeil, les gouvernants civils renversés dans de nombreux pays par des coups d'Etat et le parti unique imposé partout(...)* ».¹¹⁸ Cette affirmation rend compte du décor de tension politique qui avait caractérisé beaucoup d'Etats africains nouvellement indépendants. Ce constat est également unanime chez la doctrine et chaque auteur y va avec sa propre formule. Les Etats africains, nous informe Babacar KANTE, étaient caractérisés, pour la plupart, par « *le règne du parti unique et des régimes militaires avec toutes les conséquences qui s'y sont attachées* »¹¹⁹. Pendant cette période, affirme Vincent FOUCHER, « les chefs d'Etat ont peu changé en Afrique, ou presque exclusivement par coup d'Etat (...) »¹²⁰. Dans ce contexte politique instable, les conditions d'un « *constitutionnalisme normal n'étaient pas réunies (...)* »¹²¹. A en croire Jean Nazaire TAMA, « le constitutionnalisme était en berne »¹²². Les Chefs d'Etat africains étaient plus préoccupés par la préservation de leur pouvoir et leur prestige qu'une protection des droits de l'Homme ou une organisation d'élections disputées.

Le pouvoir était fortement centralisé au profit d'une seule personnalité politique qui se trouvait être le Président de la République¹²³. Le Chef de l'Etat « *est au centre de tout. C'est lui qui bâtit*

¹¹⁶ B. KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur du Professeur Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien, Lextenso, 2008, p. 66.

¹¹⁷ Certains pays africains de l'espace francophone étaient en revanche relativement stables. Il en était ainsi des cas du Sénégal, de la Côte d'Ivoire etc.

¹¹⁸ C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *R.F.D.C* n°63, 2005, p.452.

¹¹⁹ B. KANTE, op. cit. , p.66.

¹²⁰ V. FOUCHER, « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : Persistance et reconstruction du pouvoir personnel », in *Pouvoirs* n° 129, « La démocratie en Afrique », éd. Seuil, avril 2009, p.127.

¹²¹ J-N. TAMA, *L'odyssée du constitutionnalisme en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 23.

¹²² J-N TAMA, ibidem.

¹²³ En décrivant les traits caractéristiques du leader africain, Maurice KAMTO nous faisait fort justement remarquer que : « *Le leader sera glorifié en raison de la mission exceptionnelle dont il est investi : il faut assoir l'Etat et forcer la*

*la nation, dirige l'Etat et le personnalise à l'intérieur comme à l'extérieur (...). L'on attend de lui, qu'il guide, qu'il enseigne, qu'il protège*¹²⁴. Cette conception du pouvoir conduit naturellement à la personnalisation du pouvoir et à l'influence d'un homme fort sur toutes les institutions de la République. Concrètement, l'Etat et l'Administration s'identifiaient au Chef de l'Etat et au parti qu'il dirigeait. Il s'en est suivi le partage du pouvoir et de ses privilèges au profit d'un petit groupe souvent formé sur la base des identités politiques voire ethniques et religieuses.

Ce schéma était reproduit dans toute l'architecture institutionnelle de l'Etat et toutes les politiques menées, devaient s'y inspirer. Cette configuration politique était conçue et développée sur le fondement d'une unité nationale. Le Chef de l'Etat, était l' « *incarnation présente du mythe de l'unité nationale, [il] se confond avec la Nation à bâtir* »¹²⁵. Monopolisant l'Etat, le héros se comporte en « monarque »¹²⁶. La pensée unique était de mise, c'était « *celle du parti unique ou de l'homme fort du régime qui prévalait* ». C'est cette conception de l'Etat qui avait conduit à l'instabilité politique et institutionnelle chronique comme l'illustre le renversement récurrent des pouvoirs civils¹²⁷ dans les pays de l'Afrique noire francophone comme, entre autres, le Bénin¹²⁸, le Burkina Faso¹²⁹, le Mali¹³⁰, le Congo (Brazza)¹³¹, la Centre

Nation. Le sens de son action est donc indiqué d'emblée. Seul élément symbolique de la Nation, le chef est l'incarnation au présent d'une réalité en devenir. Il se présentera comme le (Hérault d'une nouvelle religion politique, celle de l'Unité nationale) dont il est l'inspirateur. Or...le populisme consiste aussi dans l'exploitation de la croyance au chef protecteur qui existe dans une population non encore émancipée du paternalisme », Maurice KAMTO, Pouvoir et droit en Afrique : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone, Paris, L.G.D.J., 1987, cité par A. DIARRA, Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire, le cas du Mali depuis 1960, p.71.

¹²⁴G. CONAC, « Le portrait du Chef d'Etat », in *Pouvoirs* n°25, *Les pouvoirs africains*, 1983, p. 121.

¹²⁵M. KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique, essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 430.

¹²⁶ M. SCHARTEZENBERG(R.G) l'Etat spectacle, pp 25 et 26 cité par M.KAMTO in *Pouvoir et Droit...* p. 452.

¹²⁷Voir à ce propos J-L. SEURIN, Les régimes militaires », in *Pouvoirs* n°25, *Les pouvoirs africains*, 1983, pp. 89-105.

¹²⁸ A titre illustratif, le Bénin a connu une série de coups d'Etat de 1960 à 1972. Il en est ainsi des coups d'Etat militaires du 22 décembre 1965, du 17 décembre 1967. Il s'y ajoute l'installation forcée de Monsieur Emile Derlin

Afrique¹³², le Togo¹³³. Déjà en 1963, partout en Afrique de l'Ouest et en Afrique du centre, « *des coups d'Etat militaires venaient bouleverser le statu quo issu de la décolonisation*¹³⁴ ». Les coups d'État « *ont connu leurs meilleures expressions depuis 1960 dans les Etats de l'Amérique latine et en Afrique*¹³⁵ ». Ce constat est décrit par Adama KPODAR en ces termes : « *tel un troupeau d'éléphants dans un magasin de porcelaine, l'armée fait son irruption dans la*

ZINSOU le 17 juillet 1968, par les militaires, comme Président de la République en remplacement du Docteur Basile Adjou Moumouni. Un autre coup d'Etat a été enregistré le 12 décembre 1969. Enfin, le 26 octobre 1972 intervenait également le coup d'Etat de Mathieu KEREKOU qui a mis fin à la formule de Présidence tournante autour des trois grands leaders politiques à l'époque qu'étaient Hubert MAGA, Sourou Migan Apithy et Justin Ahomadégbé. Ces informations sont tirées sur le portail officiel du gouvernement de la République du Bénin : <http://www.gouv.bj/tout-sur-le-benin/histoire>.

¹²⁹ Au Burkina Faso, l'histoire politique du pays a connu les mêmes péripéties marquées par des bouleversements violents, voire sanglants, affectant la stabilité du « *pays des hommes intègres* ».

¹³⁰ Dès le 19 novembre 1968, le régime de Modibo KEITA fut renversé par le lieutenant Moussa Traoré.

¹³¹ Le 31 juillet 1968, un soulèvement de l'armée va conduire à la création du Conseil National de Révolution (C.N.R) le 02 août 1968 et le groupe putschiste s'emparera plus tard du pouvoir. Avant cette date, plus précisément le 15 août 1963, l'armée s'était déjà emparée du pouvoir après démission du Président Fulbert YOULOU suite à une pression des syndicats.

¹³² En République Centrafricaine, le 1^{er} janvier 1966 sous le colonel BOKOSSA ; Niger en 1972 sous le lieutenant-colonel etc.

¹³³ Au Togo, l'assassinat du Chef de l'Etat régulièrement élu le 13 janvier 1963 a inauguré « la série des coups d'Etat en Afrique marquant le début de nouvelles difficultés pour ce peuple [togolais] qui venant à peine de se libérer du régime colonial » à en croire C. K. SOGLO, in « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in H. ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : La transition démocratique*, P.I.E.P de Toulouse, deuxième édition modifiée et augmentée, 1995, p. 175.

¹³⁴ J-L. SEURIN, « Les régimes militaires », in *Pouvoirs* n°25, *Les pouvoirs africains*, 1983, p. 89.

¹³⁵ J-N. TAMA, *L'odyssée du constitutionnalisme en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 42.

*politique(...) elle va même jusqu'à mettre fin à la Constitution*¹³⁶». Ce phénomène a fait l'objet de plusieurs études doctorales¹³⁷.

Cette situation ayant caractérisé ces pays africains en cette période¹³⁸, a également eu des conséquences économiques et politiques très néfastes. Cette période tragique de l'histoire politique des Etats africains poussa ces derniers à amorcer une ère de transition démocratique qui a été ouverte par la République du Bénin à travers la Conférence nationale de 1990. Cette année a marqué l'adhésion du Bénin à l'idéal de l'Etat de droit démocratique¹³⁹. Cette transition démocratique béninoise a déclenché un processus « *qui, telle une onde de choc, a métamorphosé le droit politique africain, en le délivrant du monopartisme qui asservissait l'Etat, la Constitution, l'individu, à ses vues* »¹⁴⁰.

Le cas béninois est en réalité représentatif de tous ces pays africains de l'espace francophone qui ont été marqués par un processus tumultueux de démocratisation et qui ont connu des Conférences nationales¹⁴¹.

La République béninoise venait de poser, à travers sa nouvelle Constitution¹⁴², l'acte fondateur de la vague de création de juridictions constitutionnelles autonomes au début de la décennie 90.

¹³⁶ A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », in Frédéric Joël AIVO (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-GLELE*, Paris L'Harmattan, 2014, pp. 101 et 102.

¹³⁷ T. HOLO, *Etude d'un régime militaire, le cas du Dahomey(Bénin)*. Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I, 1979 ; Koffi Ahadzi-NONOU, *Essai de réflexion sur les régimes de fait : le cas du Togo ?* Thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Poitiers, 1985 ; Panabel (J.-P.), *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1984 ;

¹³⁸ Il faut préciser toutefois, que si le processus de démocratisation a été plus mouvementé dans ces pays, il a été en revanche, relativement pacifique, dans d'autres pays comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire etc.

¹³⁹ D. KOKOROKO, « Réflexions sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision constitutionnelle au Bénin », in *Constitutions, Revue de Droit constitutionnel appliqué* juin-septembre 2013 n° 3, pp.329

¹⁴⁰ J. Gicquel, in préface, I.M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008.

¹⁴¹ Voir sur ce point M. KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des Constitutions », in D. DARBON et J. du Bois de GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp 181 et s.

Ainsi, les autres pays africains qui avaient organisé les conférences nationales ont suivi l'exemple béninois. C'était le cas du Gabon¹⁴³, du Mali¹⁴⁴, de Djibouti¹⁴⁵. .

Par ailleurs, d'autres Etats africains n'ont pas organisé des Conférences nationales. Le processus historique était plus pacifique dans ces pays où « *les traditions de juridisme sont plus enracinées et qui s'efforcent de faire triompher les valeurs de la démocratie*¹⁴⁶ ». C'est le cas, entre autres, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Cameroun. Dans ces pays, « *les changements politiques ont été mesurés, à différentes périodes, soit à l'aune des révisions constitutionnelles, même si celles-ci portaient en fait la marque de simples aménagements techniques, soit, par l'adoption de nouvelles Constitutions*¹⁴⁷ ». Ces Etats ont utilisé, en définitive, deux procédés pour réussir une ouverture démocratique. C'était soit, l'adoption d'une nouvelle Constitution, soit la modification des constitutions ou dispositions législatives existantes.

En tout état de cause, « *diverses voies ont été suivies, plus ou moins précipitées et accomplies, mais toutes se sont inscrites dans une même perspective, l'instauration d'institutions démocratiques* »¹⁴⁸. Conscients qu'ils ne doivent plus revivre la période post-indépendance peu reluisante, la quasi-totalité des Etats africains ont institué, dans les nouvelles constitutions, au profit du juge constitutionnel, le statut de régulateur du fonctionnement normal des institutions et des activités des pouvoirs publics. C'est la source juridique de la fonction de régulation électorale.

¹⁴² Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

¹⁴³La loi n° 3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République gabonaise a institué la Cour Constitutionnelle.

¹⁴⁴La Constitution de la III^{ème} République du Mali issue de la loi référendaire du 12 janvier 1992 et promulguée le 25 février 1992 consacre en son titre IX une Cour constitutionnelle distincte de la Cour suprême, voir à ce propos P-E SPITZ, « La Cour constitutionnelle du Mali et le droit électoral », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel* n°2 (Dossier Mali), mai 1997, p.32.

¹⁴⁵ Constitution du 15 septembre 1992. Ces constitutions sont citées par A. DIARRA, op. cit., p.188.

¹⁴⁶C.K. TCHAPNGA, « Les Etats francophones d'Afrique noire », *R.F.D.C* n°63, juillet 2005, p. 470.

¹⁴⁷ A. BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique », *R.F.D.C.*, n°52, 2002, p.724.

¹⁴⁸M. M. MBORANTSUO, *La contribution des Cour constitutionnelles à l'Etat de Droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007, p.1.

2. La source juridique de la fonction de régulation

La tempête de la transition démocratique avait secoué la quasi-totalité des pays de l'Afrique noire francophone. Cette vague de transitions démocratiques intervenues dans les années 90 s'est soldée par l'adoption de nouvelles constitutions des Etats africains de l'espace francophone¹⁴⁹. Ces constitutions ont institué des juridictions constitutionnelles attributaires de larges compétences garant de la défense des droits et libertés des gouvernés d'une part, et de la régulation du jeu politique, d'autre part. Les Cours ou Conseils constitutionnels ouest-africains ont reçu de réelles compétences¹⁵⁰. Les Etats africains qui n'ont pas tenu les Conférences nationales, ont également créé des juridictions constitutionnelles autonomes par le procédé soit, de modification de la Constitution, soit de l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale¹⁵¹.

¹⁴⁹A propos de toutes les transitions et des institutions adoptées ou modifiées dans les années 90, voir J. Du Bois De GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHES (dir.), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, Paris, *La documentation française*, 1998, 458p ; J. Du Bois De GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHES (dir.), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Paris, *La documentation française*, 1997, 452p ;

¹⁵⁰ S. BOLLE, « Les leçons de Giessen, Documentation de l'atelier de recherche : Le défi de la démocratisation et le rôle des Cours Constitutionnelles – La justice constitutionnelle en Afrique de l'Ouest francophone », tenu du 24 au 25 mai 2013 à l'Université de Giessen, Allemagne, p. 3

¹⁵¹ Par exemple, au Sénégal, la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution avait bouleversé l'organisation judiciaire sénégalaise par l'éclatement de la Cour suprême en plusieurs juridictions que sont le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, et la Cour de Cassation. La loi organique n°92-23 du 30 mai 1992 portant Conseil Constitutionnel publiée au J.O n° 5469 du 1^{er} juin 1992 abrogée et remplacée aujourd'hui par la loi n°2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel, J.O.S, n°6946 du 15 juillet 2016. La loi organique n° 92-24 du 30 mai 1992 portant Conseil d'Etat publiée au J.O n° 5469 du 1^{er} juin 1992 du 1^{er} juin 1992. La loi n° 92-25 du 30 mai 1992 portant Cour de Cassation publiée au J.O n° 5469 du 1^{er} juin 1992.

En Côte d'Ivoire, En 1994, la loi constitutionnelle n° 94-438 du 16 août 1994 portant révision de la Constitution crée le Conseil Constitutionnel ivoirien. La loi organique n° 94- du 16 août 1994 modifiée par la loi n°95-523 du 06 juillet 1995 va préciser l'organisation et le fonctionnement, voir M. DJEDJRO, *Décisions et avis de la jurisprudence constitutionnelle de Côte d'Ivoire*, Centre national de Documentation Juridique (C.E.N.A.T) 2012, pp.5 et 6.

Hantés par la période obscure traversée, les Etats africains francophones, ne voulant plus revivre une tragédie démocratique, étaient motivés à instituer ces juridictions constitutionnelles autonomes investies d'une mission de régulation en générale et celle électorale en particulier. A la différence de l'état embryonnaire de justice constitutionnelle qui prévalait avant la période de transition démocratique, les nouvelles juridictions constitutionnelles étaient autonomes et attributaires de statuts de régulateurs du jeu politique.

Autrement dit, la plupart des Constitutions adoptées ou modifiées dans les années 90 ont conféré au juge constitutionnel africain le statut de régulateur du fonctionnement normal des institutions et des activités des pouvoirs publics. C'est ce statut de régulateur, constitutionnellement consacré, qui confère à la fonction de régulation électorale une base textuelle. Le juge constitutionnel africain trouve dans cette consécration une clause générale de compétence de la fonction de régulation électorale. Il peut fonder également sa fonction de régulation dans plusieurs dispositions constitutionnelles distillées un peu partout dans les constitutions africaines attribuant au juge constitutionnel la compétence de résoudre ou constater certaines situations inédites¹⁵². Ainsi, dans cette fonction de régulation, le juge électoral invoque, au soutien de ses décisions, deux types de dispositions constitutionnelles. Le premier tient d'une clause générale de compétence tirée de son statut de régulateur. Le second résulte d'attributions

¹⁵² A titre d'exemples, la Constitution du 11 décembre 1990 de la République du Bénin dispose en son article 50 qu'«en cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, (...). Le Président de l'Assemblée Nationale saisit la Cour Constitutionnelle qui constate et déclare la vacance de la Présidence de la République ». La Constitution béninoise va même plus loin dans son article 54 qui prévoit qu'« en cas de mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice, son intérim est assuré par le Président de la Cour Constitutionnelle qui exerce toutes les fonctions de Président de la République à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154 ».

La loi n°2016-886 du 08 novembre 2016 portant Constitution ivoirienne consacre en son article 62, alinéas 1 que l'incapacité du Président de la République à exercer ses fonctions pour empêchement est immédiatement constatée par le Conseil constitutionnel. La Constitution sénégalaise de 2001 dispose dans son article 31 alinéa 2 que : « Si la présidence est vacante, par démission empêchement définitif ou décès, le scrutin aura lieu dans les soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après la constatation de la vacance par le Conseil Constitutionnel ».

constitutionnelles spécifiques comme les constats de vacance, de rupture de mandats présidentiels par démission ou décès.

La mission de régulation dévolue aux juridictions constitutionnelles a été réaffirmée dans les Constitutions actuellement en vigueur. Au Congo (Brazza), l'article 75 alinéa 3, de la Constitution du 25 octobre 2015¹⁵³ dispose que « la Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics ». La Constitution gabonaise du 26 mars 1991¹⁵⁴ prévoit en son article 83, dernier alinéa, que la Cour constitutionnelle « *est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ». Cette fonction de régulation est consacrée dans les termes quasi similaires dans d'autres Etats de l'Afrique noire francophone comme le Cameroun¹⁵⁵, la Côte d'Ivoire¹⁵⁶, la République de Djibouti¹⁵⁷, le Mali¹⁵⁸ et le Togo.¹⁵⁹

¹⁵³ Constitution du 25 octobre 2015, Journal officiel de la République du Congo du 06 novembre 2015, n° spécial.

¹⁵⁴ Constitution modifiée par la loi n°3/91 modifiée par la loi n° 1/94 du 18 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997, la loi n°14/2000 du 11 octobre 2000 et la loi n° 13/2003 du 19 août 2003.

¹⁵⁵ L'article 46 alinéa 2 de la Constitution du 02 juin 1972 révisée le 18 janvier 1996 modifiée par les lois du 09 mars 1975, du 29 juin 1979, du 21 juillet et du 18 novembre 1983, du 04 février 1984 et du 16 décembre 1991, de la loi n° 96-06 adoptée par referendum le 18 janvier 1996, dispose que « *Le Conseil est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions* », source : Journal officiel de la République du Cameroun , n° spécial , 30 janvier 1996, Le Conseil est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions, voir J. Du Bois De GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHES (dir.), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Paris, *La documentation française*, 1997 p. 129.

¹⁵⁶ Article 126 alinéa 2 de la Constitution issue de la loi référendaire n°2016-886 du 08 novembre 2016 dispose que « *le Conseil constitutionnel est l'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics* », voir <http://loidici.com/CONSTITUTION%202016/Constitutionconseilconstattribu.php>.

¹⁵⁷ L'article 75 dernier alinéa de la Constitution du 15 septembre 1992 dispose que « *Le Conseil constitutionnel est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* », voir Journal officiel de la République de Djibouti, spécial n°2 du mardi 22 septembre 1992 ; ordonnance n° 92-0102/PRE portant date d'entrée en vigueur de la Constitution adoptée par referendum le 04 septembre 1992, au 15 septembre 1992, voir J. Du Bois De GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHES (dir.), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Paris, *La documentation française*, 1997, p. 283 et s.

De même, l'article 114 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose que la Cour constitutionnelle est « *l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ». Sur le fondement de cet article, la Cour est dépositaire d'une fonction de régulation dont le périmètre s'est précisée à travers sa jurisprudence sur une vingtaine d'années¹⁶⁰. La Cour constitutionnelle béninoise, opine Gilles BADET, « *joue un rôle important comme organe protecteur des droits fondamentaux et comme de régulation* »¹⁶¹. Sur la base d'une large interprétation de cette qualité de régulateur, la Haute juridiction béninoise « *élargit considérablement sa compétence d'attribution pour se saisir de tout contentieux ne trouvant pas de juge, mais dont la non résolution est susceptible de mettre en péril l'Etat de droit* »¹⁶². La Cour affirme fortement sa qualité « *d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics* »¹⁶³. Dans un cadre africain plus généralement, nous fait remarquer Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, « *la lecture de certaines jurisprudences du juge constitutionnel africain dénote une prise de conscience de celui-ci, de son rôle en tant que régulateur des nouvelles institutions démocratiques* »¹⁶⁴.

En définitive, en souvenance « *des turpitudes de trois décennies d'exercice autoritaire du pouvoir* »¹⁶⁵, le juge constitutionnel africain semble désormais signer un pacte avec le peuple

¹⁵⁸ L'article 85, alinéa 2 de la Constitution du 25 février 1992, prévoit que « *la Cour constitutionnelle* » est *l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ».

¹⁵⁹ Aux termes de l'article 99 de la Constitution adoptée par referendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992 modifiée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002, « *la Cour est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ».

¹⁶⁰N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, Saarbrücken Editions Universitaires Européennes (E.U.E), 2012, p.51.

¹⁶¹G. BADET, *Bénin, Démocratie et Participation au processus politique : une évaluation de 20 ans de « Renouveau démocratique »*, une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for West, Africa (O.S.I.W.A), 2010, p. 19.

¹⁶²J. M. FALL, *L'évolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, CREDILA CREPOS, 2007, p. 79.

¹⁶³J. M. FALL, *Les Décisions et avis du Conseil Constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDIALA, 2008, p.25.

¹⁶⁴ A.S OULD BOUBOUTT, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : Evolutions et enjeux », *A.I.J.C.*, XIII, 1997, p.42.

¹⁶⁵J. DIALLO, « A la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », *A.I.J.C.*, XX, 2005, p.95.

pour porter à destination tout processus électoral même perturbé. Pour y parvenir, il s'appuie sur sa fonction de régulation électorale pouvoir déjouer les pièges, lever les obstacles et aplanir les aléas qui peuvent surgir à tout moment dans un processus électoral. En invoquant son statut de régulateur, le juge constitutionnel africain peut recourir à sa fonction de régulation électorale en l'absence même d'une base textuelle claire. Autrement dit, les moyens juridiques dont dispose le juge électoral pour assurer cette fonction, peuvent être résiduels *a priori*, mais suffisants pour fonder les motivations de ses décisions qui rentrent dans le champ de la fonction de régulation électorale. Dans l'exercice de son office de juge de régulation électorale, le juge constitutionnel africain met en œuvre, après saisines inédites, d'exorbitantes prérogatives qui dérogent aux pouvoirs classiques d'un juge électoral.

B. La mise en œuvre de la fonction de régulation électorale

La fonction de régulation est déclenchée par des saisines variées qui sont de nature à provoquer des réponses audacieuses du juge constitutionnel électoral. Ces saisines constituent l'élément déclencheur de la fonction de régulation **(1)**. En réponse à ces saisines, le juge constitutionnel africain déploie des prorogatives exorbitantes **(2)**.

1. Le déclenchement de la fonction de régulation électorale

Le déclenchement de la fonction de régulation électorale obéit à un minimum de conditions et d'exigences procédurales. La procédure n'est certes pas formalisée, ni décrite par un texte précis, mais la lecture des jurisprudences y relatives, révèle un constat qui jette les bases d'une systématisation du déclenchement de la fonction de régulation électorale. Celle-ci est mise en œuvre par le juge constitutionnel africain après saisine de plusieurs natures par une catégorie d'autorités et/ou de structures impliquées dans le processus électoral. Il apparaît ainsi que le déclenchement de la régulation électorale appelle l'identification des autorités de saisine et l'objet de celle-ci.

En effet, il ressort de l'examen des jurisprudences du juge constitutionnel africain, que les saisines débouchant sur une régulation électorale, émanent de manière constante, d'une catégorie de requérants. En termes clairs, l'étude des requêtes introduites devant le juge électoral et ayant

conduit à une mise en œuvre d'une régulation électorale, révèle que les auteurs de ces requêtes sont, soit des institutions politiques, soit des commissions électorales. Au titre de ces requérants, figurent le Président de la République, le Chef du gouvernement et les Commissions électorales. Les saisines peuvent évoquer, entre autres, un cas de force majeure, une crise financière, les conditions climatiques rendant impossible le déroulement des élections, demande d'arrêt des opérations électorales pour atteinte à l'intégrité du territoire et l'entrave au fonctionnement des structures impliquées dans le processus électoral. Ces cas de saisines évoquées sont illustrés par plusieurs jurisprudences.

En effet, la décision du Conseil constitutionnel ivoirien du 28 octobre 2005¹⁶⁶ illustre suffisamment un cas de saisine du juge constitutionnel par le Président de la République provoquant un nécessaire recours à la fonction de régulation électorale. En l'espèce, par requête en date du 28 octobre 2005, le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel, aux fins de constater l'impossibilité du déroulement normal de l'élection présidentielle du fait de l'existence de circonstances graves portant atteinte à l'intégrité du territoire en application de l'article 38 de la Constitution¹⁶⁷. Or, l'article 38 prévoyait qu'il incombe au Président de la Commission Electorale Indépendante (C.E.I), structure en charge des élections, de saisir « *le Conseil constitutionnel en cas d'événements ou de circonstances graves rendant impossible le déroulement normal des élections* ».

A partir de ce moment, deux questions juridiques se posaient devant l'office du juge constitutionnel. L'une tenant sur la procédure, donc de la recevabilité de la requête. L'autre question, tenant sur le fond, renvoie à la compétence du Conseil constitutionnel d'ordonner

¹⁶⁶Conseil Constitutionnel ivoirien, Décision n° 2005-011/CC/SG du 28 octobre 2005.

¹⁶⁷ L'article 38 de la Constitution disposait qu'il revient au Président de la Commission Electorale Indépendante (C.E.I), structure en charge des élections, de saisir « *le Conseil Constitutionnel en cas d'événements ou de circonstances graves rendant impossible le déroulement normal des élections* ». Toutefois, c'est le Président de la République qui s'est substitué au Président de la C.E.I pour saisir le Conseil Constitutionnel pour faire constater l'impossibilité du déroulement normal de l'élection au motif que le contexte de crise ne permet pas à la C.E.I de fonctionner encore moins à une élection de se dérouler convenablement. Cette disposition est remplacée aujourd'hui par l'article 73 de la loi n° 2016-886 du 08 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire publiée au J.O., numéro spécial, du mercredi 09 novembre 2016, disponible sur ce lien :

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ivc160760.pdf>.

l'arrêt des opérations électorales et, consécutivement, de proroger le mandat du Président de la République.

En réponse à cette saisine, le Conseil Constitutionnel a considéré la requête du Président de la République non seulement recevable, mais il a ordonné également l'arrêt des opérations électorales comme l'a sollicité le Chef de l'Etat. A l'appui de sa décision, la juridiction constitutionnelle a rappelé la situation de crise de la Côte d'Ivoire en indiquant que le pays, « *depuis le 19 mars 2002 a une partie de son territoire occupée par une force politico-militaire (...) ; que le déploiement de l'Administration sur toute l'étendue du territoire s'avère impossible ; qu'une telle situation constitue incontestablement une atteinte à l'intégrité du territoire*¹⁶⁸ ». Il faut préciser, à de rappel, que cette saisine à laquelle le juge constitutionnel a donné suite, ne repose sur aucune base textuelle. En réalité, en application de l'article 38 de la Constitution ivoirienne, il incombait au Président de la Commission Electorale Indépendante de saisir le Conseil Constitutionnel dans pareilles circonstances. Certes, le Président de la République a mis en œuvre ses pouvoirs exceptionnels¹⁶⁹, en application de l'article 48¹⁷⁰ de la

¹⁶⁸Déjà dans son avis n° 003/CC/SG du 17 décembre 2003, le Conseil constitutionnel, sur demande du Président de la République, avait qualifié la situation qui prévalait en cette période, en Côte d'Ivoire, d'atteinte à l'intégrité du territoire. Le Professeur Meledje DJEDJRO dans ses observations aux avis n°003/CC/SG et n°004/CC/SG du Conseil constitutionnel, nous renseigne que la consultation du Chef de l'Etat consistant à demander « *si la situation qui prévaut en Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002 constitue un cas d'atteinte à l'intégrité du territoire* », semble manquer de pertinence. Selon l'auteur, « *il était de notoriété publique, dès le début de cette année 2003, qu'une atteinte à l'intégrité du territoire ivoirien s'était produite du fait de la rébellion armée* », v. M. DJEDJRO, *Décisions et avis de la jurisprudence constitutionnelle de la Côte d'Ivoire*, CENAT, 2012, p. 474.

¹⁶⁹Par un message à la nation du Président de la République, en date du 26 avril 2005, le Président a mis e œuvre les pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 48 de la Constitution.

¹⁷⁰L'article 48 de la loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire disposait que : « *Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances après consultation obligatoire du Président de l'Assemblée nationale et de celui du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit* ».

Constitution¹⁷¹, mais il n'en demeure pas moins, que cette saisine n'est pas expressément prévue. Or, à en croire Luc SINDJOUN dans ses observations portées sur cette décision, « *ni les difficultés internes du fonctionnement de la Commission Electorale Indépendante, ni la mise en œuvre des mesures exceptionnelles ne suffisent a priori pour justifier la substitution du Président de la Commission Electorale Indépendante par le Président de la République* »¹⁷². Il s'ensuit que la juridiction constitutionnelle devrait juridiquement lui opposer une fin de non-recevoir au motif qu'il n'existe aucune base textuelle qui prévoit une telle saisine. Le Conseil constitutionnel en a décidé autrement en acceptant de statuer sur le fond.

Cette attitude du juge ne correspond pas à une fonction de régularité *stricto sensu*, mais elle renvoie plutôt à une fonction de régulation électorale. Cette qualification de la fonction du juge, se fonde, en l'espèce, sur le fait que la juridiction constitutionnelle puisse habilitier le Président de la République à le saisir en dépit de l'absence d'une base textuelle. La solution du juge, quant au fond, commande des interrogations.

Le Conseil constitutionnel dans sa réponse s'est appuyé, principalement, sur deux motifs que sont la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels du Président de la République et la situation d'atteinte à l'intégrité du territoire. Sur quelle base textuelle le juge constitutionnel peut-il proroger le mandat du Président de la République sur demande de ce celui-ci ? Quelle légitimité doit-il rester au Président de la République dont le mandat est arrivé à terme et qui est maintenu au pouvoir sur simple décision de la juridiction constitutionnelle ? Telles semblent être les interrogations que suscite l'analyse de cette décision. Ces interrogations peuvent être saisies sous deux angles d'analyse.

Du point de vue du réalisme politique, il n'est pas sans intérêt de préciser, que l'attitude du juge, en l'espèce, bien que juridiquement contestable, est dans une certaine mesure compréhensible et réaliste. Elle peut se résumer en la formule suivante : mieux vaut un Président de la République en prorogation de mandat qu'un Etat sans Chef d'Etat du tout, dans un contexte d'atteinte à l'intégrité du territoire de surcroît. Une décision d'irrecevabilité ou d'incompétence précipiterait

¹⁷¹ On fait référence à la Constitution qui était en vigueur à l'époque. Elle est aujourd'hui abrogée et remplacée par la Constitution de 2016.

¹⁷²L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, Droit constitutionnel et Politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p.506.

indéniablement un chaos total, et décimerait l'once d'autorité qui subsistait encore dans ce pays. Quel que soit notre attachement à la légalité, il faut se rendre à l'évidence, que dans ce contexte de l'émiettement du pays¹⁷³, l'organisation d'une élection présidentielle transparente ne correspond pas à la réalité. Ce sentiment est partagé par le Conseil de sécurité des Nations-Unies dans sa résolution n°1633 du 23 octobre 2005 constatant « *l'impossibilité d'organiser des élections présidentielles à la date prévue* » par la Constitution. Djedjro Francisco MELEDJE est également d'avis, qu' « *aussi bien pour l'élection présidentielle que les élections législatives, l'atteinte à l'intégrité du territoire qui est l'obstacle à la tenue du scrutin, est réelle et incontestable* »¹⁷⁴.

Sous l'angle de la légalité, il est significatif de préciser que, la compréhension évoquée ci-dessus, ne voile pas les dérives qui peuvent accompagner cette posture du Conseil Constitutionnel et cette demande du Président de la République. Celui-ci, pourrait être tenté, en faisant abstraction de la légalité, de proroger indéfiniment son mandat par ce mécanisme et de renoncer à tout effort pour la reprise normale du processus électoral. D'ailleurs, les événements survenus postérieurement renseignent que cette tentative est devenue une réalité si l'on sait que l'élection présidentielle ne se tiendra que cinq (05) ans plus tard, soit un mandat de cinq (05) ans de plus sans ignorer les turbulences de cette période d'incertitude.

Il faut en conclure, qu'en tout état de cause, la décision du juge constitutionnel ne se réduit pas à une fonction de régularité stricte, mais elle comporte une régulation qui va au-delà des carcans textuels et exigences procédurales. C'est une position similaire que le Haut conseil ivoirien va adopter dans son avis qui interviendra un (01) mois plus tard suite à une demande d'avis du Président de la République sur l'expiration du mandat des députés.¹⁷⁵

D'autres jurisprudences illustrent que le juge constitutionnel peut également faire recours à sa fonction de régulation suite à une saisine du Chef de Gouvernement invoquant des conditions climatiques pour solliciter l'anticipation de la tenue des élections comme l'atteste l'avis de la

¹⁷³La partition du pays se faisait en deux zones : une zone rebelle et une zone dite de confiance maîtrisée par le Gouvernement. Entre les deux se trouvent « *les forces étrangères d'interposition* » conduites par l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI).

¹⁷⁴D. F. MELEDJE, op. cit., p. 507.

¹⁷⁵ Conseil constitutionnel ivoirien, avis n°2005-013/CC/SG du 15 décembre 2005.

Haute Cour constitutionnelle malgache du 09 mai 2006¹⁷⁶. En l'espèce, le Chef du Gouvernement demande l'avis de la Cour constitutionnelle sur la tenue anticipée de vingt (20) jours de l'élection présidentielle du 03 décembre 2006. A l'appui de sa demande, le Premier ministre soutient que la date de l'élection coïncide avec « *la période des cyclones et la saison des pluies, risquant d'handicaper fortement le déroulement normal des opérations électorales* ». Le juge constitutionnel malgache a répondu favorablement à la demande de Chef de Gouvernement d'anticiper de vingt (20) jours l'élection afin « *de faciliter la participation des électeurs au scrutin et à favoriser l'égalité des chances des candidats* ».

Il ressort de ce qui précède que les requêtes qui sont de nature à provoquer le recours à une fonction de régulation électorale peuvent émaner des autorités du pouvoir l'exécutif, plus particulièrement, du Président de la République et du Chef du Gouvernement

Toutefois, les saisines qui peuvent être à l'origine du recours à la fonction régulation électorale n'est pas l'apanage de l'exécutif. Il est arrivé que des requêtes des parlementaires et des Présidents de Commissions électorales soient à l'origine de l'emploi d'une fonction de régulation par le juge.

A titre d'exemple, les cas de blocage liés au processus de mise en place des structures en charge des élections commandent, parfois, sur demande des députés, l'intervention audacieuse du juge électoral pour déjouer les obstacles qui entravent le fonctionnement de ces structures. La désignation des membres de celles-ci constitue un moment fort du processus électoral. L'enjeu peut se situer, dans certains cas, dans la répartition, au profit des groupes parlementaires, des membres appelés à siéger dans les Commissions électorales. Cette répartition est un exercice très délicat ayant provoqué, dans plusieurs cas, le recours à la fonction de régulation du juge suite à une interpellation des députés. L'enjeu qui s'attache à l'installation des Commissions électorales s'est illustré par l'abondance de la jurisprudence de la régulation électorale y relative¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, avis n°03-HCC/AV du 09 mai 2006.

¹⁷⁷Conf. Les décisions de la Cour constitutionnelle ci-après : DCC 01-011 du 12 janvier 2001 et DCC 01-012 du 22 janvier 2001. Des développements y seront consacrés dans le Titre II de la deuxième partie.

En effet, la décision de la Cour constitutionnelle du Bénin du 22 février 2011¹⁷⁸, illustre un cas de saisine du Président de l'Assemblée nationale sollicitant l'intervention de la Cour constitutionnelle suite à un retard accusé dans l'installation des démembrements de la C.E.N.A. Un retard dû à la défaillance de l'Assemblée nationale dans la désignation des membres des Commissions Electorales Communes (C.E.C.) et les Commissions Electorales d'Arrondissement (C.E.A).

Cette décision fait suite à l'arrêt rendu le 14 février 2011¹⁷⁹ par lequel la Haute Cour qui, en s'appuyant sur le principe de continuité du processus électoral, avait ordonné à l'Assemblée nationale, « *de faire désigner par les groupes parlementaires présents aux séances de l'Assemblée les membres des Commissions Electorales Communes (C.E.C.) et les Commissions Electorales d'Arrondissement (C.E.A) dans les proportions de nombre qui leur étoient* ». Le Président de l'Assemblée nationale était contraint d'appliquer cette décision, mais c'est sans compter sur la persistance de certains députés et de leur volonté de perturber la séance parlementaire convoquée à cet effet. C'est ainsi que le Président de l'institution parlementaire a saisi à nouveau la Cour, d'une requête relative à la mise en œuvre de la décision EP 11-006 du 14 février 2011 précitée. La Haute Cour a considéré que les dits députés en agissant ainsi, ont violé la Constitution et « *se sont abstenus d'exercer leur mission, entraînant de ce fait un blocage préjudiciable au fonctionnement normal de l'Assemblée nationale et de la Commission Electorale Nationale Autonome* »¹⁸⁰.

Partant de ce qui précède, la Cour a donné pouvoir au requérant, le Président de l'Assemblée nationale en l'espèce, de désigner « d'office et chaque fois que nécessaire, un député pour assurer les fonctions de secrétaires parlementaires (...) et transmettre à la C.E.N.A la liste des personnes devant siéger dans ses structures décentralisées (C.E.C. ; C.E.A) ». En attribuant ces prérogatives au Président de l'Assemblée nationale, la Cour a réussi à lever le blocage pour permettre une installation immédiate de la C.E.N.A et de ses démembrements.

¹⁷⁸Cour Constitutionnelle, Décision EP 11-014 du 22 février 2011, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/ep11014.pdf.

¹⁷⁹Décision EP 11-006 du 14 février 2011, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/ep11006.pdf.

¹⁸⁰Cour Constitutionnelle, Décision EP 11-014 du 22 février 2011, v. obs. de Arsène-Joël ADELOUI, in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, pp.421-429.

L'examen des jurisprudences des juridictions constitutionnelles de l'Afrique noire francophone renseigne que les Commissions de Recensement des Votes peuvent porter, à l'appréciation du juge électoral, des questions délicates susceptibles de fonder l'usage d'une fonction de régulation électorale. Il en est ainsi, à titre d'exemples, de deux remarquables décisions du Conseil constitutionnel sénégalais des 02 et 13 mars 1993¹⁸¹ intervenues suite à des saisines du Président de la Commissions Nationale de Recensement des Votes (C.N.R.V). En l'espèce, suite au blocage des travaux de la C.N.R.V rendant impossible la proclamation des résultats provisoires de l'élection présidentielle de 1993, le Président de la Commission nationale de Recensement des Votes a transmis tous les documents électoraux au Conseil constitutionnel. La Haut Conseil a renvoyé les documents à la C.N.R.V en l'ordonnant de poursuivre ses travaux et de proclamer les résultats provisoires dans un délai raisonnable de 72h.

Passé ce délai, sans qu'intervienne une proclamation provisoire des résultats, la Commission est considérée comme dessaisie et les candidats peuvent faire mention de toute contestation dans le rapport du Président de la Commission. La persistance de l'entrave au fonctionnement de la Commission a conduit cette dernière, après l'expiration du délai impératif de 72h, à renvoyer tous les documents électoraux, à nouveau, au Conseil constitutionnel pour proclamation des résultats définitifs. Cette fois-ci, le Conseil constitutionnel a accédé à la demande du Président de la Commission nationale en procédant à la proclamation définitive des résultats¹⁸². A titre de rappel, cette saisine du Conseil constitutionnel n'était prévue par aucun texte. Cependant, compte de la nécessité de faire aboutir le processus électoral, le juge constitutionnel s'est inventé une fonction de régulation pour sauver un processus électoral agité. Cette turbulence électorale a été résolue par le recours à une fonction de régulation dont la mise en œuvre commande l'usage de prérogatives exorbitantes.

2. Les prérogatives exorbitantes du juge constitutionnel africain de régulation électorale

¹⁸¹ Conseil constitutionnel sénégalais, décision n°5/93-Affaires n°6/E/93 du 02 mars 1993 ; Conseil constitutionnel sénégalais, Décision n° 6/93 Affaires n°7 à 12/E/93 du 13 mars 1993 ;

¹⁸² Conseil constitutionnel sénégalais, décision n° 6/93 –Affaires n°7 à 12/E/93 du 13 mars 1993.

Le caractère de ce qui est exorbitant renvoie à quelque chose qui excède une mesure et qui sort de la règle commune¹⁸³. Au sens juridique, est exorbitant, ce qui déroge au droit commun. L'emploi de l'adjectif « exorbitant » pour qualifier les prérogatives du juge en matière électorale, peut laisser croire l'irruption d'une notion dans une matière qui lui est étrangère. L'évocation de l'adjectif « exorbitant » pour qualifier les pouvoirs du juge en matière constitutionnelle est donc une nouveauté. Cette nouveauté confirme l'irruption annoncée plus haut.

Cependant, elle doit être relativisée, si l'on considère que le Droit public¹⁸⁴ est, en général, un Droit exorbitant du fait de la place qu'il réserve à la puissance publique. Toutefois, l'invocation d'un caractère exorbitant des pouvoirs d'un juge constitutionnel intervenant en matière électorale, demeure inhabituelle. C'est ce qui donne une signification particulière à la notion d'exorbitance dans cette présente étude pour endiguer le cortège d'incertitudes qui peut l'accompagner.

Dans la présente étude, l'attribut « exorbitant » des prérogatives du juge de régulation électorale exprime une qualification qui met en relief l'intensité de ses pouvoirs dans cette fonction en comparaison à ses attributs classiques de réformation et d'annulation des résultats de scrutins. Ces attributs du juge en matière électorale, quelle que soit leur importance, ne se déploient pas hors du champ du contentieux de la légalité et de la régularité. Or, en matière de régulation électorale, la fonction du juge s'exerce et se réalise, dans la plupart des cas, en marge de la légalité stricte. Autrement dit, c'est dans une ambiance de défaillance institutionnelle et de carence textuelle que s'exerce la fonction de régulation électorale. Dans l'exercice de cet office, le juge de régulation mobilise ses prérogatives exorbitantes comportant l'injonction et la substitution.

En effet, « *en tant que régulateur des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, la Cour s'est octroyée une grande marge d'appréciation qui l'a conduite à donner des injonctions* ». ¹⁸⁵
C'est dire que dans l'exercice de sa fonction de régulation électorale, si la nécessité le

¹⁸³CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 11ème édition Paris, PUF, 2016, p. 435.

¹⁸⁴E. SAILLANT, *L'exorbitance en droit public*, Paris, Dalloz, 2011, p. 12.

¹⁸⁵D. GNAMOU, « La Cour constitutionnelle de Bénin en fait-elle trop ? in Frédéric Joël AIVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-GLELE, La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ?* Paris, L'Harmattan, p. 696.

commande, le juge fait recours à l'injonction à l'encontre de l'Institution, de l'Administration ou d'une Commission électorale dans l'unique but de sauver un processus électoral. L'injonction, opine Alix PERIN, « *est un acte de contrainte ayant pour objet de forcer son destinataire à s'exécuter* »¹⁸⁶.

Plusieurs jurisprudences illustrent que dans sa fonction de régulation, le juge constitutionnel africain fait recours à des injonctions pour mettre fin aux blocages des institutions impliquées dans le processus électoral. C'est ce qui ressort, à titre d'exemple, de la décision de la Cour constitutionnelle du Bénin du 31 mars 2011¹⁸⁷. En l'espèce, suite à un constat relatif à une difficulté d'application de la loi électorale, le Président de la Commission Electorale Nationale Autonome (C.E.N.A) a saisi la Cour constitutionnelle aux fins d'obtenir le report des élections législatives.

Or, le Président de la République, par décret n°2011-005 du 07 janvier 2011, avait convoqué le corps électoral pour les élections législatives. Face aux difficultés d'application de la loi électorale du fait des contraintes de délais, le Président de la C.E.N.A sollicite de la Cour constitutionnelle, « *qu'elle autorise un report de la date des élections législatives du 17 avril pour le lundi 25 avril et permette au Président de la République de convoquer le corps électoral à la date indiquée* ». La Haute juridiction, en s'appuyant sur son statut de régulateur des institutions, a autorisé le report de la date des élections du 17 avril « *à une date qui ne saurait dépasser le 30 avril 2011* ». L'application de cette décision n'a pas été sans difficulté comme l'atteste la deuxième décision de la Cour constitutionnelle du 27 avril 2011¹⁸⁸.

En effet, suite à cette fixation de la date des élections au plus tard le 30 avril 2011, des Présidents de certaines Commissions électorales départementales¹⁸⁹ ont bloqué le processus électoral au motif que leurs revendications liées aux primes et autres indemnités n'ont pas été satisfaites. Constatant ce blocage susceptible d'être préjudiciable au respect de la date du 30 avril, le Président de la Commission électorale a saisi encore la Haute juridiction d'un recours aux fins d'une part, de dénonciation du blocage des élections législatives du 30 avril 2011, de l'entrave au

¹⁸⁶A. PERIN, *L'injonction en droit public français*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2009, p.359.

¹⁸⁷Décision Cour constitutionnelle du Bénin, EL_11-001 du 31 mars 2011, Président de la C.E.N.A.

¹⁸⁸Cour constitutionnelle, DC EL_11_06 du 27 avril 2011, Président de la C.E.N.A.

¹⁸⁹Il s'agit des C.E.D d'Atlantique, du ZOU, du Borgou, de l'Alibori, de l'Ouémé et du Plateau.

fonctionnement des institutions et de la violation de la décision EL-11-001 du 31 mars 2011 précitée.

D'autre part, le Président de la C.E.N.A a sollicité de la Cour de « *bien vouloir sommer les présidents des CED(...) et les démembrements de la CENA de mettre en œuvre la décision ci-dessus visée ; de décider que les présidents et les membres des démembrements qui résisteraient à la présente décision seront automatiquement et immédiatement remplacés par la CENA ; que ceux qui auraient touché des primes alors que les services n'ont pas été rendus seront mis en débet et qu'ils seront déclarés incapables d'officier dans les CENA à venir* ». A titre de rappel, ces saisines ne sont pas prévues par la Constitution, mais le juge constitutionnel est tenu d'apporter une réponse en s'appuyant sur sa fonction de régulation électorale. C'est pour cette raison qu'elle a considéré que « *pour éviter tout blocage, il échet pour la Cour Constitutionnelle, organe régulateur du fonctionnement des institutions, d'ordonner toutes mesures utiles au bon fonctionnement de la CENA et au bon déroulement du processus électoral en cours ; que la CENA, disposant d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République(...) est donc autorisée à procéder sans délai à la destitution des membres défaillants de ses différents démembrements (CED, CEC¹⁹⁰ et CEA¹⁹¹) et, si nécessaire, à leur remplacement immédiat afin de garantir la tenue effective des élections législatives le 30 avril 2011* ».

Une telle posture du juge constitutionnel consistant à autoriser la C.E.N.A à procéder au remplacement des défaillants, révèle l'exorbitance de ses pouvoirs dans l'exercice de cette fonction. L'invocation de son statut de régulateur du fonctionnement des institutions au soutien de sa décision et, en cette qualité, la nécessité d'ordonner toute mesure, traduit suffisamment que cette décision rentre dans le champ de la fonction de régulation électorale. Le juge constitutionnel béninois a également pu faire usage de ce même pouvoir d'injonction à l'Assemblée nationale dans sa décision du 14 février 2011¹⁹² suite à une installation tardive de la C.E.N.A du fait du retard accusé par les parlementaires dans la désignation de leurs représentants

¹⁹⁰Commission électorale communale.

¹⁹¹Commission électorale d'Arrondissement.

¹⁹² Cour constitutionnelle du Bénin, Décision EP-11-006 du 14 février 2011, Président de la C.E.N.A, disponible sur ce lien http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/ep11006.pdf.

dans cette structure. C'est cette prérogative d'injonction qui a été aussi déployée également dans sa décision du 11 mars 2011¹⁹³ suite au retard accusé par les candidats de proposer aux Commissions Electorales communales (C.E.C), leurs représentants dans les bureaux de vote conformément à la loi électorale. D'autres décisions révèlent les pouvoirs d'injonction du juge constitutionnel en matière de régulation électorale. C'est ce qui ressort de la décision la Cour constitutionnelle togolaise suite au blocage de la Commission Electorale Nationale suivie d'une cascade de démissions¹⁹⁴ et celle de la Cour béninoise enjoignant le ministre de l'intérieur à livrer sans délai des enveloppes à la C.E.N.A¹⁹⁵.

Le juge de la régulation électorale peut aller plus loin en se substituant à une institution ou Commission électorale défaillante dans le but de sauver un processus électoral malmené. C'est dire que l'une des prérogatives exorbitantes que détienne le juge de régulation électorale est la substitution. La substitution « *est ce droit exorbitant accordé à une personne, dans certains cas, par la loi et dans certaines conditions définies restrictivement de se substituer aux autorités sous tutelle et d'agir en leur lieu et place* ». ¹⁹⁶

Dans le cadre de cette étude, la substitution constitue cette prérogative à laquelle le juge de régulation électorale fait recours en agissant en lieu et place d'une Institution et/ou une commission défaillante en invoquant son statut de régulateur pour résoudre un cas inédit. C'est ce qui ressort de la décision du juge constitutionnel sénégalais en date du 13 mars 1993¹⁹⁷. Constatant l'impossibilité de la Commission nationale de Recensement des Votes de proclamer des résultats provisoires de l'élection présidentielle de 1993, du fait du blocage de cette

¹⁹³ Cour constitutionnelle du Bénin, décision EP 11-041 du 11 mars 2011, Président de la C.E.N.A, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/ep11041.pdf.

¹⁹⁴ Cour constitutionnelle togolaise, décision n°E-004/98 du 02 juillet 1998, voir rapport Organisation de l'Unité Africaine(O.U.A)-Organisation Internationale de la Francophonie, Elections présidentielles au Togo, du 21 juin 1998, Rapport d'observation de la mission conjointe « OUA-La Francophonie », cité par Ismaila Madior FALL in *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.86.

¹⁹⁵ Cour constitutionnelle, EL-P-96-006 du 27 janvier 1996, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/ep96026.pdf.

¹⁹⁶G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 11^{ème} édition, Paris, PUF, 2016, p. 996.

¹⁹⁷Conseil constitutionnel sénégalais, Décision n° 6/93 Affaires n7 à 12/E/93 du 13 mars 1993.

Commission, le Conseil constitutionnel s'est substitué à celle-ci. La décision précitée a emporté la proclamation définitive des résultats du scrutin sans qu'intervienne la proclamation provisoire qui était pourtant dévolue à la Commission nationale de Recensement des Votes.

Le juge constitutionnel peut également se substituer à une Assemblée nationale dont la défaillance est de nature à retarder le processus électoral. Il est en est ainsi de la décision de la Cour constitutionnelle béninoise du 22 janvier 2001¹⁹⁸. En l'espèce, suite à une saisine des députés contestant les décisions de l'Assemblée nationale portant répartition des membres de la C.E.N.A au sein des groupes parlementaires. En réponse à cette saisine la Cour constitutionnelle avait pris la décision DCC 01-011 du 12 janvier 2001 donnant injonctions à l'Assemblée de corriger le mode de répartition. En application de cette décision, l'Assemblée a pris de nouvelles décisions portant répartition des membres de la C.E.N.A. au profit des groupes parlementaires. Ces décisions furent encore contestées devant la Haute juridiction par les mêmes requérants. Ainsi, la Haute juridiction a reçu, à nouveau, des requêtes contestant « *le non-respect par l'Assemblée nationale de la DCC 01-011 du 12 janvier 2001 quant au mode de répartition des membres de la CENA au niveau de chaque groupe parlementaire* ».

En termes clairs, les requérants soutenaient, entre autres, que les nouvelles décisions prises par l'Assemblée nationales en application de la décision n° DCC 01-011 du 12 janvier 2001 précitée ne sont pas conformes aux injonctions données par celle-ci. La Cour, après avoir enregistré ces nouvelles requêtes, a considéré par sa décision du 22 janvier 2001,¹⁹⁹ que l'examen du nouveau tableau récapitulatif de la répartition des membres de la C.E.N.A «*dénote une fois de plus les mêmes disproportions et disparités que celles relevées* » dans les décisions précédentes de l'Assemblée nationale et qui avaient fait l'objet de censure. Ce refus de ne pas se conformer à la décision citée ci-dessus peut faire trainer la mise en place de la Commission électorale et, consécutivement, faire retarder le déclenchement du processus électoral.

Or, aux termes de la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant à l'époque, règles générales pour les élections en République du Bénin, « *les membres de la C.E.N.A doivent être impérativement*

¹⁹⁸ Cour constitutionnelle béninoise DCC 01-012 du 22 janvier 2001, BIGOU Bio Bani Léon, SACCA

¹⁹⁹ Cour constitutionnelle béninoise DCC 01-012 du 22 janvier 2001, BIGOU Bio Bani Léon, SACCA Kina G.L Chabi Jérôme, Président de la République, J.O de la République du Bénin du 15 janvier 2001, v. http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/010112.pdf.

installés dans leurs fonctions quatre-vingt-dix (90) jours au moins avant la date du scrutin ». La contrainte temporelle combinée à l'autorité de la chose jugée de la décision n° DCC 01-011 du 12 janvier 2001 évoquée ci-dessus, a conduit la Haute juridiction à faire recours à sa fonction de régulation électorale en procédant à la substitution.

Ainsi, sur la base de l'autorité qui s'attache à sa décision du 12 janvier précitée et « *en sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des institutions* », la Cour a dit et jugé que la règle de la proportionnalité dans la composition de la C.E.N.A doit être impérativement respectée. Sur la base de cet impératif, la juridiction constitutionnelle s'est substituée à l'Assemblée nationale en réaffectation deux sièges de la C.E.N.A à deux groupes parlementaires. En dernière analyse, la Haute Cour a assorti de sa décision n° DCC 01-012 du 22 janvier 2001 d'une nouvelle répartition des membres de la C.E.N.A en se substituant ainsi à l'Assemblée nationale et en exigeant à celle-ci de se conformer à la nouvelle répartition. En procédant ainsi, la Cour Constitutionnelle a entendu signifier à l'Assemblée nationale, que l'installation de la C.E.N.A est impérative pour la poursuite du processus électoral, déjà perturbé par ce blocage. Ce recours à la substitution a été suivi d'effet, du fait que, comme nous le fait remarquer Gilles BADET, « *l'Assemblée nationale s'est inclinée devant les injonctions de la Haute juridiction et a procédé comme exigé par la Cour constitutionnelle* ». Cette substitution de la Cour à la représentation nationale, ne peut être fondée que sur une nécessité. Le juge, en s'appuyant sur ce moyen efficace, a réussi l'installation de la C.E.N.A dans les délais impartis afin d'écarter tout risque de retard dans le déclenchement du processus électoral.

En dernière analyse, Il ressort de notre étude que le juge constitutionnel africain exerce deux fonctions en matière électoral. Il s'agit de la fonction de régularité et celle de la régulation électorale. La fonction de régularité électorale comporte une régularité à la fois antérieure et postérieure au scrutin. La régularité antérieure au scrutin correspond au cadre normatif. La régularité postérieure au scrutin s'exerce sur les opérations électorales et les résultats qui en sont issus.

S'agissant de la régulation électorale, elle trouve son fondement juridique dans le statut de régulateur conféré à la plupart des juges constitutionnels africains. Le juge constitutionnel africain fait recours à cette fonction pour apporter des réponses à des situations électorales inédites. Dans l'exercice de cette fonction, le juge constitutionnel fait usage de prérogatives

exorbitantes. Celles-ci se déploient par la substitution et l'injonction à l'encontre des institutions et Commissions électorales défaillantes. L'emploi de ces prérogatives est en adéquation avec la délicatesse de certains cas qui surviennent lors d'un processus électoral.

Toutefois, une partie de la doctrine fait un procès à l'exorbitance de ces prérogatives du juge de la régulation électorale. Faisant le bilan des consultations électorales de 2011 au Bénin, Oladé O. Moïse LALEYE²⁰⁰ nous fait remarquer, que pour l'essentiel, les débats « *se sont focalisés sur l'exercice par le haut juge d'un imperium, évocateur d'une émergence subtile du gouvernement des juges exorbitant, phénomène juridictionnel, naturellement redouté dans un Etat de droit* ». Trop souvent, poursuit l'auteur, « sous le couvert de sa fonction de régulation, le juge s'adonne à des expédients ou artifices juridiques ou juridictionnels pour gérer le contentieux électoral »²⁰¹. Joël AIVO s'interroge sur l'aptitude de la Cour constitutionnelle béninoise « *à statuer sur la configuration politique de l'Assemblée nationale qui est l'une des institutions les plus politiques et les plus politisées du renouveau démocratique ?* »²⁰². En invoquant cette notion qui n'a pas valeur constitutionnelle, précise l'auteur, « *quelles missions les sages de la Cour s'assignent –ils, quelles conceptions ont-ils du rôle que doit jouer l'institution ? Organe politique ou juridiction ?* ». C'est dans ce registre d'interrogations que s'inscrit celle soulevée par Dandi GNAMOU qui se demande si la Cour constitutionnelle béninoise n'en fait pas

²⁰⁰O. O. Moïse LALEYE, « La régularité des élections majeures au Bénin : Effectivité ou fiction », Afrilex, juin 2014, p.4.

²⁰¹ O. O. Moïse LALEYE, op. cit., p.5 ;

²⁰²Pour rappel, cette notion créée par la Cour constitutionnelle depuis sa décision du 07 décembre 2000, a été à l'origine d'une abondante jurisprudence. L'exigence du respect de ce critère par l'Assemblée nationale dans la composition de la C.E.N.A, a été même source de l'impasse résultant d'un retard accusé par l'institution parlementaire dans la désignation des membres devant siéger à la C.E.N.A. C'est ce qui ressort des décisions déjà citées : Cour constitutionnelle béninoise DCC 01-012 du 22 janvier 2001, BIGOU Bio Bani Léon, SACCA Kina G.L Chabi Jérôme, Président de la République, J.O de la République du Bénin du 15 janvier 2001, v. http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/010112.pdf. Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 01-011 du 12 janvier 2001, Bio BOUGUI Bani Léon/SACCA-KINA GUEZERE L. Chabi/DAVO LANI Bernard/AKOBI I. Ahamed n.org/lois electorales/2000-18.pdf.

trop ?²⁰³Ces réserves émises par les auteurs inspirent une interrogation, celle de savoir qui va réguler les pouvoirs de régulation électorale du juge ? Autrement dit, qui arrêtera les pouvoirs exorbitants du juge de régulation électorale ?

Dr Yaya NIANG, Chercheur en Droit public à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis,

Chercheur associé au Laboratoire « l'Afrique dans le Monde » (LAM) de Sciences Po de Bordeaux, mail:niangyaya@yahoo.fr

²⁰³D. GNAMOU, « La Cour constitutionnelle de Bénin en fait-elle trop ? in Frédéric Joël AIVO (dir.), Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-GLELE, *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique* ? Paris, L'Harmattan, pp.687-715.