

FAUT-IL AVOIR PEUR DE L'INDEPENDANCE DES INSTITUTIONS ELECTORALES EN AFRIQUE ?

El Hadj Mbodj

*Agrégé des facultés de droit
Facultés des sciences juridiques et politiques
de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar*

Les régimes politiques africains issus des transitions démocratiques de la dernière décennie du vingtième siècle avaient, pour la plupart, construit un système électoral qui reposait sur une sorte de corrélation quasi axiomatique entre la légitimité électorale et la conduite du processus électoral par un organe indépendant de régulation des élections. Ce faisant, ils remettaient en cause ce qui, jusqu'alors, était considéré comme une tradition électorale inspirée de l'ancienne métropole et qui faisait du ministre de l'Intérieur, le principal, voire l'unique animateur d'un processus électoral qu'il organise et régule à lui tout seul, sur la base de mécanismes et procédures souvent discrétionnairement imposés par des assemblées législatives instrumentalisées.

Aussi, l'organisation des élections allait-elle poser alors un véritable problème d'éthique politique. En effet, « l'inféodation » de l'administration électorale avec le parti unique ou le parti majoritaire la rend « inapte à garantir la sincérité du scrutin » ⁽¹⁾. En effet, membre éminent d'un gouvernement qui est l'émanation institutionnelle du parti au pouvoir, le ministre de l'Intérieur est, dans les faits, politiquement responsable de la victoire électorale de sa famille politique. L'obligation politique de rendre compte qui pèse sur lui s'étend également à ses représentants dans les circonscriptions administratives en charge du pilotage, à la base, du processus électoral.

Ce noyautage de toute la chaîne du processus électoral par le gouvernement et ses démembrements territoriaux a été très vite perçu comme un facteur négatif limitant l'épanouissement du jeu démocratique dans les nouvelles démocraties africaines en construction. Il n'est nullement de nature à offrir les traditionnelles garanties minimales de neutralité, d'impartialité, de transparence et de sincérité dans l'expression du suffrage. Or, l'existence d'un cadre organisationnel crédible permettant un déroulement harmonieux du processus électoral emportant la confiance et l'adhésion de tous les protagonistes du jeu électoral à des règles consensuelles est le gage minimal d'une élection régulière, transparente, sincère et loyale.

Aussi, la mise en place d'institutions électorales indépendantes des gouvernements, apparaît-elle comme une réponse appropriée à la méfiance manifestée à l'égard des administrations

¹ Cf. Professeur Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°13/ 2002, pp. 101.

électorales formatées dans la culture du système de parti unique de fait ou de droit et des régimes militaires d'exception. Ces institutions d'appui ou d'accompagnement des nouvelles démocraties africaines, encore balbutiantes, sont venues enrichir le décor institutionnel et politique de la troisième génération des régimes politiques africains ⁽²⁾ se démarquant ainsi des institutions et organes classiques par leur ouverture sur un champ social mieux intégré dans la dynamique institutionnelle. Ainsi que le fait observer Zekeria, ces institutions électorales procèdent en théorie de la volonté de « soustraire les résultats des compétitions à la suspicion d'illégitimité qui pesait sur les scrutins organisés par le seul appareil étatique ⁽³⁾ Elles contribuent de ce fait à procurer une plus grande visibilité et une transparence du jeu électoral et à sécréter une culture du consensus dans les rapports entre l'Etat dans sa dimension institutionnelle et les acteurs sociaux qui doivent le conforter dans la régulation du jeu démocratique. Ces institutions ont eu à administrer dans nombre de pays (Bénin, le Sénégal, le Burundi, la République démocratique du Congo, les pays de la SADEC) la preuve de leur performance, de leur efficacité et de leur capacité à organiser ou à superviser et à contrôler le déroulement d'élections transparentes et sereines, suscitant ainsi l'admiration et le respect des acteurs sociaux et renforçant, en passant, considérablement leur légitimité vis-à-vis des protagonistes électoraux ⁽⁴⁾.

Hors de la sphère des Etats-nations, une des préoccupations majeures des partenaires au développement démocratique se trouve être l'organisation d'élections véritablement démocratique ce qui passe, entre autres, par l'existence d'institutions électorales impartiales. Le plaidoyer de M. Kokoroko pour un « droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain » ⁽⁵⁾ a reçu des échos favorables. L'Union africaine, sortie de la prudence de sa devancière – Organisation de l'unité africaine- prend de plus en plus des initiatives des actions visant à inciter les Etats membres de l'organisation continentale à

² La première génération correspondant aux régimes directement hérités de la colonisation, la seconde génération correspond aux régimes politiques monolithiques civils ou militaires, alors que la troisième génération est celle des régimes pluralistes nés de la vague de démocratisation de la dernière décennie du second millénaire.

³Zekeria ould Ahmed Salem, « L'observatoire national des élections au Sénégal. Une neutralité sous surveillance » in Patrick Quantin (dir), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, l'Harmattan, 2004, pp.149

⁴ Voir en ce sens : Champin (C.), Perret (T.), « Elections en Afrique francophone : des progrès relatifs » ; in *revue internationale et stratégique*, n°33, 1999, pp.183-217 ; Thiriou Céline, « La consolidation des régimes post-transition en Afrique. Le rôle des commissions électorales nationales », in Patrick Quantin (dir), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciation* ; op. cit. pp.129-147..

⁵ Cf. Dodzi Kokoroko, « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain » ; in *Revue juridique et politique des Etats francophones*, janvier-mars, 2004, n°2, pp. 152-166.

intégrer dans leurs systèmes électoraux des mécanismes, principes et institutions propres à garantir la sincérité de l'expression du suffrage. C'est dans ce cadre que se situent les déclarations, décisions, et autres instruments juridiques plus ou moins contraignants proposant des normes ou des modes opératoires visant à promouvoir des pratiques électorales démocratiques ⁽⁶⁾.

Devenues « à la fois un mythe constituant un des thèmes mobilisateurs du discours politique en Afrique et un dogme démocratique, ces institutions peinent toutefois à sortir de « l'euphorie démocratique des années quatre-vingt dix » ⁽⁷⁾. Les institutions électorales ne sont nullement une panacée contre les conflits ou autres contentieux électoraux qui persistent malgré tout dans le champ électoral africain. Les expériences électorales malheureuses au Mali en 1997, au Togo en 1998, au Congo en 2007, au Kenya en 2007 ou au Zimbabwe en 2008 ont mis en exergue les limites objectives des institutions électorales qui ont été au cœur des désordres, des tensions et conflits administrant ainsi la preuve à leurs détracteurs qu'elles ne sauraient être à elles-seules un gage de la sincérité des élections.

Si le maintien des institutions électorales indépendantes dans le dispositif électoral des régimes politiques africains reste irréversible, il n'en demeure pas moins qu'elles doivent être revisitées afin qu'elles puissent mieux prendre en charge leur mission de régulation. Les critiques positives et négatives tournent généralement autour de leur indépendance qui soit dérange, soit est considérée comme factice. Il convient alors de s'arrêter sur les contours de cette indépendance dans sa double dimension organique et fonctionnelle. Elle ne devrait pas prêter à équivoque. Si les institutions électorales sont effectivement des corps étrangers au gouvernement, elles n'en restent pas moins délégataires de prérogatives ressortissant à la souveraineté de l'Etat qui, en dernière instance, est responsable de la bonne conduite des

⁶ Il en est ainsi, entre autres, de « *La Déclaration de Durban* » de juillet 2002 sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique qui appelle les Etats membres de l'Union africaine à mettre en place des « institutions impartiales, sans exclusive, compétentes et dotées d'un personnel bien formé et équipé de moyens logistiques adéquats » comme garantie d'une véritable transparence dans l'organisation des élections.

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance - Décision EX.CL/301 (X) adoptée par la huitième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine tenue le 30 Janvier 2007 à Addis Abeba (Ethiopie)- donne une portée juridique plus effective à cette déclaration. En effet, il résulte des stipulations de l'article 17 de la charte, la réaffirmation de l'engagement des Etats parties à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'Union sur les Principes régissant les Elections démocratiques en Afrique. A ces fins, tout Etat partie doit en application de l'article 17-1 créer et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion des élections. *Source. website : www.africa-union.org*

⁷ Cf. Professeur Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », op. cit., p.102

élections. On voit ainsi la double relation d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif (I) et de dépendance vis-à-vis de l'Etat dont les institutions électorales sont l'émanation de la volonté souveraine de l'Etat (II).

I. L'INDEPENDANCE VIS-A-VIS DU POUVOIR EXECUTIF

Instituées par le droit positif des Etats afin de rendre effectif un des attributs essentiels de souveraineté de l'Etat, à savoir l'organisation et la légitimation de la dévolution du pouvoir politique aux gouvernants que les gouvernés veulent se choisir librement; les institutions électorales devraient avant tout jouir d'une présomption de confiance de la part des protagonistes du jeu électoral aussi bien de la majorité que de l'opposition. Elles sont, ainsi que le remarque M. Hilaire de Prince Pokam, «un enjeu du débat politique sur l'exercice de la gestion des élections»⁽⁸⁾. Les institutions électorales doivent, en conséquence, être organisées de manière à les placer à équidistance des protagonistes du jeu électoral et des tentatives d'accaparement et de récupération des autres institutions politiques et, en particulier, du pouvoir exécutif qui a perdu ses compétences en matière électorale. L'indépendance qui s'attache à leur existence est alors à la fois existentielle et fonctionnelle.

A. L'INDEPENDANCE EXISTENTIELLE

L'indépendance statutaire s'apprécie par rapport à la position dans laquelle se trouvent ces institutions électorales indépendantes du fait de la constitution, des lois et des règlements en vigueur.

Selon les régimes politiques considérés, l'indépendance peut être assurée et garantie par un certain nombre d'arrangements statutaires liés à la base juridique, à la sécurisation juridique et matérielle de ces institutions.

1. Le fondement juridique

⁸ Selon l'auteur, les commissions électorales sont une ressource permanente convoitée aussi bien par l'opposition qui les mobilisent afin d'accéder aux positions de pouvoir que par la majorité qui les mobilisent en vue de conserver leurs positions face à la pression de leurs challengers. Cf. M. 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

Le fondement juridique interpelle la nature de l'acte fondateur des institutions électorales. L'autorité de ces institutions est conditionnée par leur place dans la hiérarchie des normes juridiques. En effet, plus elles se trouvent à un niveau supérieur de l'ordonnement normatif des institutions de la République, mieux elles seront considérées. Une revue des institutions électorales indépendantes dans l'espace africain met en relief un traitement différencié du fondement juridique de ces institutions qui peuvent trouver leur source, soit dans la constitution, soit dans la loi.

a. La base constitutionnelle

La constitutionnalisation des institutions électorales, inaugurée par le Bénin, au lendemain de sa conférence nationale, allait faire des émules un peu partout sur le continent (Mali, Niger, République démocratique du Congo). Il est toutefois à relever que, sans passer par une conférence nationale, les Seychelles ont également constitutionnalisé le Commissaire électoral, leur institution électorale indépendante.

La constitutionnalisation présente des avantages indéniables. Placées de ce fait hors de portée du législateur, les institutions électorales indépendantes ne pourront, dans le futur, être supprimées ou modifiées que dans les conditions expressément prévues par la constitution.

Les controverses qui avaient alimenté le processus de mise en place de la Commission électorale indépendante (CEI) de la République démocratique du Congo (RDC) permettent d'appréhender l'impact de la constitutionnalisation de ces institutions. La CEI faisait partie des institutions d'appui à la démocratie mises en place par l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002 et la Constitution de la transition du 3 avril 2003. De vives controverses avaient animé les débats au Parlement de la transition lors du vote de la loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement de la CEI, notamment la question de la dissolution de la CEI dès la remise de son rapport général sur les élections. Il se trouve que la loi organique, elle-même votée sur invitation du constituant de la transition, ne peut envisager la dissolution d'une institution constitutionnelle.

Au demeurant, en soulevant un débat de cette nature qui ne semblait pas poser problème à la CEI appuyée par certains partenaires internationaux, l'objectif visé était d'éviter de placer la CEI dans une situation de quasi infériorité vis-à-vis des autres institutions et, surtout, de la

soustraire de toute influence de la part du législateur de la transition qui, au demeurant, partage avec la CEI la même légitimité constitutionnelle.

b. Le fondement législatif

Si la constitutionnalisation des institutions électorales indépendantes a eu les faveurs des démocraties africaines nées des révolutions démocratiques de la décennie 1990-2000, elle n'en provoque pas moins une certaine gêne de la part des puristes qui se désolent d'une « tropicalisation des constitutions » (sic), devenues de véritables « fourre-tout », avec l'intégration dans les constitutions d'institutions trouvant normalement leur origine dans une simple loi, dès lors que la mission à elles dévolue était jusqu'alors pris en charge par des institutions déterminées et organisées par la loi. Cette vision explique le choix fait par certains pays d'inscrire dans la loi la création, l'organisation et le fonctionnement des institutions électorales indépendantes.

Au Sénégal, par exemple, lors des concertations de 1997 ayant aboutit à la création de l'Observatoire National des Elections (ONEL), la proposition de constitutionnaliser cette structure avait été purement et simplement rejetée. Il en fut de même tout récemment de la loi portant création de la Commission électorale nationale autonome (CENA) quand ses concepteurs proposèrent l'institutionnalisation de la CENA par une loi organique qui, elle-même, ne peut être votée que si elle a été expressément prévue par le constituant.

Toutefois, la cohérence institutionnelle qui sous-tend une telle démarche ne saurait occulter les aléas qui entourent les institutions électorales ayant une base législative.

Les régimes politiques africains fonctionnent pratiquement tous selon une logique majoritaire qui a grandement contribué à transformer les Parlements en chambres d'approbation, de ratification et d'enregistrement des projets initiés par le leader de la majorité parlementaire qui, dans les faits, est le chef de l'Etat. La loi peut traduire alors l'humeur du moment du chef et apparaître comme un simple instrument de légitimation d'une volonté subjective.

L'existence, l'autonomie et la performance recherchée de l'institution électorale peuvent en conséquence être remises en cause du jour au lendemain (⁹).

2. La composition inclusive des institutions électorales

Les institutions électorales sont des institutions citoyennes d'accompagnement et d'appui de la démocratie. Elles sont généralement ouvertes à leur environnement qui influe doublement sur la désignation de leurs membres et sur la nécessaire protection statutaire dont elles devraient bénéficier pour mettre judicieusement en œuvre la mission qui leur est dévolue.

a. La désignation des membres

La composition de ces institutions réserve une très large part au recrutement extérieur au gouvernement et à la participation des principaux acteurs intéressés à la tenue d'élections sincères, transparentes et équitables.

L'autorité formelle de nomination est généralement le chef de l'Etat, même s'il arrive qu'il exerce ce pouvoir en liaison avec d'autres institutions, comme par exemple l'Assemblée nationale (¹⁰). Les systèmes électoraux lui confèrent, selon les situations, un pouvoir plus (¹¹) ou moins (¹²) discrétionnaire dans le choix des animateurs.

⁹ A titre d'illustration ce fut en plein processus électoral pour l'élection des conseils régionaux, municipaux et ruraux en 2003 que le président Wade fit adopter un projet de loi portant création de la CENA. Même si la procédure législative n'avait pas été menée à terme, ce projet déstabilisa profondément l'ONEL et ses animateurs qui ne furent plus psychologiquement en mesure de superviser sereinement les élections locales de 2003.

¹⁰ En Guinée Bissau, l'Assemblée nationale élit, à la majorité des 2/3 des députés pour un mandat de 4 ans, le Secrétariat exécutif de la CEI qui est un organe collégial permanent formé de 4 membres dont un Président, un secrétaire exécutif et 2 secrétaires exécutifs adjoints. Les candidatures étant soumises par voie de listes par les groupes parlementaires.

De même, la CEI de la RDC qui est composée des représentants des composantes et entités signataires de l'Accord global et inclusif et de la constitution de la transition est présidée par le représentant de la société civile

¹¹ La loi électorale du Sénégal, par exemple, confère au Président de la République, un pouvoir discrétionnaire considérable de choix des membres de la commission. N'envisageant que la consultation des institutions au sein desquelles sont choisis les membres de la structure électorale, le dernier mot revenant au seul Président de la République, ce processus de désignation ne peut qu'affecter sérieusement la crédibilité de l'indépendance recherchée de ces institutions.

¹² Aux Seychelles, par exemple, le Commissaire Electoral est choisi par le Président de la République parmi les candidats proposés par les trois membres de la Commission des nominations constitutionnelles pour un mandat

L'institution peut être très politisée dans sa composition, animée alors par des représentants des partis politiques de l'opposition et de la majorité en nombre plus ou moins égal et présidée par un acteur indépendant (magistrat ou représentant de la société civile) généralement élu.. Sa composition peut aussi être mixte en prenant en compte des représentants des partis politiques, de l'Etat et de la société civile (Burkina Faso, Niger). Certains systèmes électoraux, comme celui du Bénin, excluent purement et simplement les formations politiques de leur composition.

Des avantages et inconvénients existent dans chaque mode de composition. La coloration exclusivement partisane de l'institution est de nature à polluer l'atmosphère et troubler la sérénité des travaux. En outre, elle ne tient pas compte des contraintes particulières de l'administration qui, lors même qu'elle est exclue du processus, demeure toujours un acteur sur le qui-vive quant à la sécurité électorale ou l'usage rationnel des ressources et moyens de l'Etat alloués à ces institutions indépendantes.

Cependant, la composition partisane garantit néanmoins plus facilement l'acceptation du verdict des urnes, tout en responsabilisant grandement les politiques aux yeux des observateurs. Au demeurant, la composition politique ne s'oppose pas à une velléité des membres de s'affranchir de la tutelle de leurs formations politiques ⁽¹³⁾.

De même, la composition qui réserve à la seule société civile la gestion du processus électoral a l'avantage de garantir une certaine neutralité et équidistance par rapport aux acteurs en jeu ; mais elle sous-tend l'incapacité des politiques placés sous la tutelle de personnes qui, elles, ne sont pas politiquement responsables devant le corps électoral.

de 7 ans au plus. L'article 140 de la constitution Seychelloise du 8 juin 1993 prévoit que le Président de la République et le Chef de l'opposition nomment chacun un membre de la commission des nominations constitutionnelles, ces deux personnes choisissant à leur tour le troisième membre comme leur Président. Si elles n'arrivent pas à s'entendre sur un choix, elles doivent s'en remettre au Président de la République qui prendra la décision finale sur la base d'une liste, de deux candidats au moins et trois au plus, qu'elles auront établie.

¹³ Si la CEI de la RDC est exclusivement politique dans sa composition, il nous a été donné de constater, au fur et à mesure de son évolution, la tendance chez ses membres à s'autonomiser par rapport à leurs composantes et entités. Il s'est développé une agrégation d'intérêts les amenant à prendre leurs responsabilités dans certaines situations critiques pour éviter des dérapages dont ils seraient les seuls à assumer la responsabilité devant le peuple.

b. La sécurisation de l'institution

L'environnement de la mise en œuvre du processus électoral doit être juridiquement et matériellement sécurisé afin de permettre à ses animateurs d'assumer en toute sérénité la mission qui leur est dévolue. La permanence de la structure et la protection statutaire de ses animateurs sont autant de facteurs stabilisants.

L'institution électorale peut être permanente ou conjoncturelle. Certains Etats mettent en place une structure permanente ⁽¹⁴⁾, même si les membres sont élus pour un mandat limité dans le temps ⁽¹⁵⁾. D'autres Etats mettent par contre en place la structure électorale à la veille du démarrage du processus électoral et le mandat des membres prend fin soit à la proclamation des résultats, soit à la remise du rapport, soit à l'expiration d'une période fixée par la loi électorale. La permanence de l'institution électorale indépendante conforte l'indépendance tout en permettant la supervision en permanence des opérations d'établissement et de révision des listes électorales.

L'indépendance des membres de ces institutions électorales indépendantes, dans l'exercice de leurs fonctions, doit être rigoureusement préservée par un mandat irrévocable assorti d'un double régime d'immunités et d'incompatibilités. Les membres ne devraient pouvoir être démis de leurs fonctions en cours de mandat qu'en cas d'incapacité réelle et constatée à exercer les exigences de leurs charges, que ce soit pour des motifs d'intégrité physique, mentale ou autres, ou pour manquements graves aux règles de transparence ou de neutralité. Ils doivent en outre bénéficier d'un régime d'immunités qui les protège des poursuites ou harcèlements pouvant éventuellement provenir du pouvoir. Il s'y ajoute la reconnaissance de privilèges, honneurs et avantages, matériels et financiers, généralement accordés aux plus hautes autorités de la République pour les placer au-dessus des conflits d'intérêts, en renforçant ainsi leurs capacités de résistance aux tentatives de corruption ⁽¹⁶⁾. Les membres sont enfin astreints à un régime d'incompatibilités avec la qualité de candidat à la présidentielle, à la députation ou à des élections locales. Ils ne peuvent en outre occuper des positions politiquement marquées dans l'appareil gouvernemental ou administratif de l'Etat.

¹⁴ CENA du Sénégal, CENI de la RDC

¹⁵ 6 ans, au Sénégal et 7 ans au plus pour les Seychelles

¹⁶ Aux Seychelles, par exemple, les appointements et le salaire du Commissaire électoral sont payés sur des fonds consolidés et ne peuvent être modifiés à son détriment après sa nomination.

B. L'INDEPENDANCE FONCTIONNELLE

L'indépendance fonctionnelle interpelle les conditions dans lesquelles les prérogatives des institutions électorales indépendantes sont mises en œuvre, ainsi que les relations qu'elles entretiennent avec les acteurs institutionnels et sociaux. Quelle que soit la nature des missions qui leur sont dévolues, les institutions électorales doivent se trouver dans une situation d'indépendance réelle dans la mise en œuvre de leurs prérogatives qu'elles doivent exercer sans interférence, ni aucune tutelle du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

1. La nature des missions

Les compétences attribuées aux institutions électorales peuvent être plus ou moins larges. Elles peuvent aller de l'organisation matérielle à la supervision des élections. Cette indépendance est plus visible pour les institutions qui, chargées de la conduite de l'entièreté du processus électoral, prennent au quotidien des actes et opérations touchant directement au déroulement des opérations électorales. En revanche, la perception de l'indépendance demeure contingente pour les institutions de supervision et de contrôle qui, elles, ne sont pas généralement investies d'un pouvoir décisionnel, mais d'information, d'alerte et de sensibilisation dont l'effectivité est, au demeurant, conditionnée par le bon vouloir ou la bonne foi de l'administration électorale.

L'opposition entre les institutions d'organisation et les institutions de supervision n'est pas linéaire dans la mesure où la mission assignée à une même institution peut évoluer en fonction des préoccupations politiques et institutionnelles du moment. Des remises en cause structurelles ou fonctionnelles sont toujours possibles ⁽¹⁷⁾. Elles peuvent même aller jusqu'à amener les détracteurs de ces institutions nouvelles à s'interroger sur l'utilité de leur maintien et à recommander la restitution au ministre de l'intérieur la plénitude de ses prérogatives électorales au nom de l'esprit républicain.

¹⁷ Par exemple, si au Mali la première CENI fut chargée de l'organisation des élections, les dérives et dysfonctionnements constatés lors des élections législatives de 1997, ont amené les autorités à lui retirer le pouvoir électoral organisationnel, désormais confié à une direction générale des élections rattachée au ministère de l'intérieur. La CENI, dans le nouvel ordonnancement institutionnel du Mali, est devenue juste une institution de supervision et de contrôle des processus électoral et référendaire, à l'instar de l'Observatoire National des Elections au Sénégal ou au Cameroun.

a. La conduite du processus électoral

Les institutions d'organisation, principales bénéficiaires du transfert des prérogatives électorales traditionnellement dévolues au ministère de l'Intérieur, sont les premières à avoir vu le jour dans le dispositif de mise en place des institutions citoyennes ayant accompagné le processus de démocratisation des régimes politiques africains de la fin du 20^{ème} siècle.

Les compétences électorales organisationnelles de ces institutions sont plus ou moins étendues. Certains systèmes électoraux excluent totalement l'administration de l'ensemble de la chaîne électorale allant de l'identification des électeurs jusqu'à la proclamation des résultats des scrutins. L'institution agit directement sur le dispositif qu'elle peut orienter dans un sens ou dans un autre, dans la mesure, où elle est généralement dotée d'un pouvoir réglementaire de concrétisation des normes électorales dont les plus importantes sont fixées par le législateur.

Il en est ainsi, par exemple, au Niger où le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a perdu l'essentiel de ses prérogatives en matière électorale au profit de la CENI qui est chargée du recensement électoral, de la gestion du fichier électoral, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations électorales et référendaires, de la compilation et de la centralisation des votes ainsi que de la proclamation des résultats provisoires des élections et du référendum. Le ministre de l'Intérieur n'intervient ici que dans la sécurisation matérielle des élections.

En Guinée Bissau, la loi n°4/98 du 23 avril 1998 portant création de la Commission Nationale des Elections fait de celle-ci « un organe indépendant et permanent » chargé de l'organisation et de la gestion de tout processus électoral et référendaire. Cette indépendance, au regard de la loi, ne s'oppose toutefois pas à l'exercice de ses activités sous l'autorité de l'Assemblée nationale populaire dont elle est l'émanation

Dans ce même ordre d'idées, le Commissaire aux élections des Seychelles apparaît dans ce pays comme le véritable chef d'orchestre du processus électoral. C'est ainsi qu'en application de l'article 116-1.a, il est responsable tant de la tenue et du contrôle de l'inscription des électeurs sur la liste électorale que des élections et du registre des partis politiques. En outre,

il propose, par voie de rapports assortis de recommandations, au Président de la République et à l'Assemblée nationale, la révision des circonscriptions électorales. Enfin, il cumule la responsabilité du registre de l'état civil et la délivrance des cartes d'identité nationale.

La RDC qui vient de relever le défi de l'organisation des élections qui ont permis la sortie du pays des crises récurrentes de légitimités avait, dans les textes fondamentaux de la transition, transféré à la CEI tous les pouvoirs liés à l'organisation des élections ⁽¹⁸⁾. La CEI fixe la date des élections et du référendum, procède à l'identification et à l'enrôlement des électeurs, arrête la liste des lieux et bureaux de vote, nomme les membres des bureaux de vote, compile les votes et proclame les résultats provisoires.

Si dans ces pays cités en référence, l'institution électorale dispose d'une compétence générale et absolue en matière d'organisation des élections, d'autres pays impliquent l'administration dans la dynamique organisationnelle à des niveaux variables. L'administration centrale peut intervenir pour fixer la date des élections (Bénin), prendre en charge les opérations d'établissement et de révision des listes électorales (Burkina Faso) ou nommer formellement les membres des bureaux de vote (RCA).

b. La supervision et le contrôle du processus électoral

Les institutions de supervision et de contrôle des processus électoral et référendaire ont vu le jour au Sénégal en réponse à une exigence de l'opposition de mettre en place une CENI en réaction aux dysfonctionnements constatés lors des élections locales de 1996 ⁽¹⁹⁾. L'ONEL

¹⁸ Après une période de vaines résistances du ministère de l'Intérieur qui voulait continuer à prendre en charge l'organisation matérielle des élections, le consensus s'est dégagé en faveur du pouvoir organisationnel de la CEI, se fondant notamment sur la résolution n°9 CPJ/DIC fixant les attributions réservées à la future commission électorale. Le consensus était d'autant plus souhaité à partir du moment où sont représentées au sein de la CEI toutes les composantes et entités, contrairement au ministère de l'Intérieur placé sous l'autorité du Professeur Théophile Fundu, membre influent du parti du président Kabila.

¹⁹ Des concertations avaient été organisées de février à mai 1997 par une Commission cellulaire instituée par décret du 13 février 1997. A la suite de l'échec des négociations politiques, le Président Diouf demanda alors aux membres de la commission cellulaire de continuer la réflexion afin de lui proposer des éléments de solution au contentieux qui avait miné le déroulement des élections locales de novembre 1996.

Les positions des partis politiques étaient antinomiques. Le parti au pouvoir, le PS, et ses satellites voulaient le maintien du statut quo permettant ainsi au ministère de l'Intérieur de conserver la plénitude de ses prérogatives en matière d'organisation des élections. De son côté, l'opposition, regroupée dans un dit « Collectif des 19 », souhaitait pour sa part la mise en place d'une CENI chargée de la conduite du processus électoral dans son entièreté. La Commission cellulaire choisit alors de couper la poire en deux, en proposant, à la satisfaction de

devait, par la suite, faire des émules dans nombre de pays africains de tradition juridique française ⁽²⁰⁾.

Les commissions électorales de supervision et de contrôle troublent moins la quiétude du ministère de l'Intérieur que celles chargées d'organiser les élections. Généralement investies d'une fonction de vérification indépendante et non partisane ⁽²¹⁾, les institutions de supervision et de contrôle apparaissent, à certains égards, comme de véritables procureurs des droits électoraux et des censeurs vigilants de la bonne marche des opérations électorales. Elles ne se substituent pas à l'administration pour prendre un acte ou accomplir une opération en lieux et places de cette dernière, même si un certain pouvoir d'injonction peut leur être reconnu ⁽²²⁾. Cette prérogative de « faire faire » et non « de faire directement » contribue assurément à leur acceptation par les institutions classiques qui ne se sentent pas ébranlées dans l'exercice de leurs compétences traditionnelles.

En définitive, si les institutions d'organisation agissent directement sur le dispositif électoral, celles chargées de la supervision surveillent et font redresser les irrégularités ou autres dysfonctionnements électoraux, soit en faisant prendre les mesures correctrices appropriées soit, le cas échéant, en saisissant la justice pour faire sanctionner les infractions aux dispositions pénales de la loi électorale.

Il convient toutefois de reconnaître qu'à l'épreuve de la pratique électorale, les prérogatives des structures de supervision et de contrôle sont objectivement limitées. Entre l'enclume de l'administration et le marteau du juge, elles sont souvent désarticulées en cas de mauvaise

tous les acteurs politiques, la création d'une structure intermédiaire ou mixte de gestion des élections. Au ministère de l'Intérieur d'organiser matériellement les élections et à l'Observatoire National des Elections (ONEL), la supervision et le contrôle des élections pour mieux garantir la transparence et l'acceptation du verdict des urnes.

²⁰ Au Cameroun, au Niger sous le régime du Général Baré Manaïssara, et surtout au Mali qui, tirant les conséquences des dysfonctionnements ayant conduit à l'annulation des législatives de 1997, procéda au transfert de l'organisation matérielle des élections à une Direction générale des élections (DGE) rattachée au ministre de l'Intérieur avec, toutefois, une certaine marge d'autonomie dans la mise en œuvre de ses missions. La CENI du Mali est, actuellement, une structure de supervision et de contrôle des élections. A cette panoplie d'institutions indépendantes de supervision et de contrôle des élections, il convient d'ajouter la CENI mise en place en République Islamique de Mauritanie sous la transition pour assurer l'impartialité et la transparence des opérations référendaires et électorales devant conduire le pays à un régime constitutionnel démocratique.

²¹ cf. M. Hilaire de Prince Pokam, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op.cit., p.336.

²² C'est le cas de la CENA du Sénégal instituée par la loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 sur les cendres de l'ONEL

volonté de l'administration ou de refus du juge de prendre toutes ses responsabilités en tant que régulateur en dernière instance du processus électoral.

Le fameux contentieux de la recevabilité des listes de la « Coalition Sopi 2009 » - les partis au pouvoir- dans dix communautés rurales lors des élections régionales, municipales et rurales du 22 mars 2009 au Sénégal ont mis à en relief aussi bien les limites normatives que la complexité d'un système électoral organisé par le ministère de l'Intérieur, contrôlé et supervisé par une commission électorale indépendante et arbitré par les juridictions.

Suite à une interpellation d'un huissier de justice, le Sous-préfet de Ndingy a reconnu « avoir reçu les listes de la coalition Sopi 2009, après le délai légal des listes, et a déclaré les avoir acceptées malgré la forclusion sur instructions des autorités supérieures et ce sous réserve en attendant que le texte prorogant le délai suive » ⁽²³⁾.

Les représentants de la Commission électorale départementale autonome (CEDA) de Diourbel, en ce qui les concerne, ont constaté « qu'il ne résulte ni des récépissés de dépôts de candidature dûment signés par les sous-préfets susvisés et visés par les contrôleurs de la CEDA, ni même des constatations des superviseurs de la CEDA dépêchés dans les deux sous-préfectures dans la soirée du 20 janvier que la coalition Sopi 2009 ait déposé ses listes dans les délais légaux » ⁽²⁴⁾.

Malgré ces aveux circonstanciés, l'administration électorale locale publia les listes de candidats à l'élection des conseillers ruraux du 22 mars 2009 incluant les listes de la coalition Sopi 2009. Après des mises en demeure infructueuses aux fins de mesures correctrices, la CENA, en même temps que la coalition « Bennoo Siggil Sénégal », saisit la Cour d'Appel le 02/02/2009 d'une requête aux fins d'invalidation des listes de candidature de la coalition Sopi 2009 au niveau des arrondissements de Ndoulo et Ndingy en faisant prévaloir des « preuves irréfutables et unanimement constatées de forclusion de la coalition Sopi dans lesdits arrondissements ».

Si le parquet, dans sa réquisition, se prononça pour l'irrecevabilité des deux requêtes considérées comme portées devant une juridiction incompétente dès lors que les demandes ne

²³ Cf. Procès verbal de constat dressé par Maître Papa FAME, Huissier de justice près les Cours d'Appel du Sénégal et les tribunaux de Diourbel, versé à la requête de la coalition des partis politiques dénommée « Bennoo Siggil Sénégal » aux fins d'annulation et de rejet des listes déposées par la coalition Sopi 2009 pour les élections rurales du 22 mars 2009 dans les communautés rurales de Ndingy et de Ndoulo

²⁴ Lettre du 30 janvier 2009 du Président de la CEDA de Diourbel à la CENA

visent ni plus ni moins qu'à demander l'annulation d'un acte administratif qui est du ressort de la chambre administrative de la Cour suprême, la Cour d'Appel, accepta la recevabilité des requêtes avant de les rejeter au fond pour « absence de preuves suffisantes ».

La Cour suprême, juridiction compétente en dernier ressort du contentieux des élections locales fut alors saisie d'un pourvoi en cassation de la CENA. La sentence du juge fut, là aussi, impitoyable pour la structure de supervision et de contrôle qui, en sus du rejet, fut mise devant ses responsabilités par le juge suprême qui, sans un communiqué reçu à l'APS ⁽²⁵⁾, lui rappelle « les notables prérogatives que la loi électorale lui a conférées, notamment en ses articles L3 et L10. »⁽²⁶⁾

Répondant à l'invite de la Cour suprême d'exercer ses responsabilités, la CENA prit un arrêté en date du 19 mars 2009 invalidant les listes de la « Coalition Sopi » dans les circonscriptions contestées. L'arrêté déclencha immédiatement l'ire du ministre de l'Intérieur qui, dans un communiqué rendu public le même jour, déclara que l'arrêté « ne peut être exécuté » pour violation de décisions de justice par la CENA, car argue-t-il, « en droit, on ne peut fonder une décision sur un acte qui n'a pas encore été notifié et donc opposable » et que « l'arrêt de la Cour suprême a rejeté le recours de la CENA comme mal fondé », en sus de l'arrêt de la Cour d'Appel du 5 février 2009 qui avait rejeté le même recours pour insuffisance de preuves. Le ministre de l'Intérieur poursuit son argumentaire juridique en faisant savoir à la CENA que « ces décisions des hautes juridictions revêtent l'autorité de la chose jugée et ne peuvent en aucun cas être remises en cause ⁽²⁷⁾ ».

Donnant plein effet à son refus d'obtempérer à l'injonction de la CENA, l'administration électorale maintint toutes les listes de la coalition Sopi 2009 dans toutes les circonscriptions où elles étaient invalidées par la CENA alors que les listes de la « Coalition Benno Siggil Sénégal » avaient été déclarées irrecevables dans 110 circonscriptions électorales pour dépôt tardif.

²⁵ http://www.aps.sn/aps.php?page=articles&id_article=53418

²⁶ Les deux dispositions visées sont relatives au pouvoir de la C.E.N.A, après une mise en demeure, de prendre des décisions immédiatement exécutoires d'injonction, de rectification, de dessaisissement, de substitution d'action dans le cadre des opérations électorales, nonobstant son pouvoir de saisine des juridictions compétentes.

²⁷ Source « *Le Matin* » du 20 mars 2009

Ce jeu d'échecs entre la structure d'organisation et celle de supervision et de contrôle sous un arbitrage vétilleux du juge électoral montre les imperfections des systèmes électoraux qualifiés de mixtes, périlleux dans leur mise en œuvre sans que le but recherché soit réalisé. Des contestations ou remises en causes émaillent souvent le déroulement du processus électoral affectant généralement la crédibilité même de la structure de supervision et de contrôle qui, en définitive, se contente d'influer ⁽²⁸⁾ sur le dispositif électoral en grignotant des compétences dont ne veut point se départir une administration jusque là omnipotente. Il reste toutefois entendu que l'impact politique de leurs mises en garde, critiques et recommandations contraint généralement l'administration électorale à se mouvoir dans un cadre d'équité, de justice et de transparence qui, seul, est en mesure de garantir la sincérité du vote.

2. La mise en œuvre autonome des prérogatives électorales

La création des institutions électorales indépendantes est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler un organisme du gouvernement, des départements ministériels et du Parlement, afin de lui confier la prise en charge du domaine particulièrement sensible de la dévolution, par le biais d'élections honnêtes, régulières, libres et transparentes, des charges publiques.

Aussi, cette indépendance doit-elle être sans équivoque, ainsi que le met en exergue la loi sur la CENI du Niger, l'institution électorale doit être « indépendante de tout pouvoir ou autorité ». Cette indépendance a été réaffirmée par la Cour constitutionnelle du Bénin qui considère la CENA comme « une autorité administrative autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » ⁽²⁹⁾.

L'indépendance n'a cependant de portée que si la structure bénéficiaire est en mesure d'exprimer et de faire prévaloir sa volonté sans aucune ingérence ou interférence d'un corps qui lui est extérieur. L'expression de l'égo de l'institution ne peut être conditionnée ou sanctionnée que dans les cas expressément prévus par la loi.

²⁸ La CENA du Sénégal est considérée par certains comme « un machin sans aucun pouvoir » ; cf. M. Cheikh Fadel Barro, « Discours du 3 avril. Face ou dos au peuple », in *La Gazette*, n°4 du 9 au 17 avril 2009, p. 6.

²⁹ Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994

A cet égard, les compétences des institutions électorales indépendantes ainsi que leurs relations avec les autres institutions et structures impliquées dans le processus électoral doivent être clarifiées et périodiquement réévaluées afin de mieux cantonner, voire freiner, les velléités centralisatrices des institutions politiques classiques.

L'indépendance d'action se traduit par la reconnaissance d'une sphère autonome de gestion, d'organisation et de fonctionnement dont la mise en œuvre ne devrait être contestée ou érodée que dans les seuls cas aménagés par la loi.

a. L'autonomie administrative et financière

Les institutions sont toutes dotées d'une administration autonome composée de personnels de l'Etat placés en position de détachement ou de ses propres agents recrutés dans les conditions de droit commun. Elle peut bénéficier aussi d'experts nationaux ou internationaux au titre de l'assistance électorale. Elle peut recourir également aux contrats de prestations de services pour l'accomplissement de certaines missions sensibles ou requérant une haute qualification technique, comme par exemple l'établissement du fichier électoral ou les techniques de compilation des votes.

L'argument, traditionnellement mis en avant pour chercher à banaliser ces institutions nouvelles, était celui de la compétence de « l'Administration d'Etat forte de sa capacité technique et de la logistique dont elle dispose »⁽³⁰⁾ face à l'amateurisme des animateurs des institutions électorales. Ce défi de la maîtrise des outils de gestion du processus électoral a été très vite levé à l'heure des nouvelles technologies de l'information et de la communication⁽³¹⁾.

L'institution électorale devrait assumer sa tâche sans immixtion directe de l'administration qui, d'ailleurs, en plaçant à l'intérieur du dispositif sous le couvert de l'assistance technique

³⁰ Cf. Professeur Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », op. cit., p.102

³¹ En tout cas, il l'a été en République démocratique du Congo où les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs ainsi que l'établissement de la carte électorale ont été minutieusement accomplies dans un contexte difficile par des entreprises spécialisées contractantes, là où les services du ministère de l'Intérieur d'autres pays peinent à consolider un fichier électoral ou à délivrer des cartes d'électeur numérisés dans des délais raisonnables.

un personnel qui dépend exclusivement d'elle, pourrait orienter le processus dans un sens qui lui est favorable, mais qui peut ne pas l'être pour l'institution et contribuer de facto à décrédibiliser l'institution. L'exemple le plus frappant est celui des agents des bureaux de vote qui dans certains pays (Sénégal, République Centrafricaine) sont nommés par les représentants du pouvoir central et généralement parmi les agents publics, naturellement enclins à suivre les mots d'ordre de l'administration que ceux de l'institution électorale indépendante, d'autant que la pratique administrative consiste surtout à nommer les agents les plus dévoués et les plus sûrs à la tête des commissions d'établissement des listes électorales, des bureaux de vote, des commissions de retrait des cartes d'électeur. En revanche, dans les pays où les agents électoraux sont nommés par l'institution électorale, le parallélisme des compétences contribue sans nul doute au renforcement de l'autorité de l'institution électorale sur tous les agents électoraux.

A côté de l'autonomie administrative, il convient d'insister particulièrement sur le rôle déterminant de ce véritable nerf du processus électoral qu'est l'argent. En effet, les élections sont très coûteuses, même si la démocratie n'a pas de prix. La réussite des élections dépend pour une très large part de la bonne mobilisation au profit des institutions électorales des ressources financières et de la souplesse des opérations d'exécution dans le cadre néanmoins des principes et règles qui guident les finances publiques. Les institutions électorales sont généralement dotées de l'autonomie financière. Elles ont leur propre budget composé de ressources qui leur sont allouées par l'Etat qui doit supporter, à titre principal, le poids financier des élections qui sont l'expression même de sa souveraineté. Des ressources additionnelles peuvent provenir de subventions allouées par les partenaires internationaux au processus électoral. Les fonds sont gérés directement par une administration financière interne à l'institution, même si dans certains pays, le ministère des finances désigne un représentant ou affecte un gestionnaire financier pour assister et aider l'institution à tenir correctement ses livres comptables et financiers, contribuant de ce fait à minimiser les risques de dilapidation, de gaspillage, de prévarication ou de détournement des moyens financiers affectés aux élections.

b. L'autonomie d'action

La personnalité juridique reconnue aux institutions électorales indépendantes leur confère des droits tout en les assujettissant à des obligations vis-à-vis des autres institutions et acteurs

sociaux. Il en résulte un pouvoir autonome qui garantit une neutralité, chèrement conquise lors des conférences nationales souveraines, mais qui subit cycliquement les coups de boutoirs de l'Administration d'Etat.

Si la marge de manœuvre de l'institution électorale dans ses rapports avec le pouvoir exécutif est la plus cruciale à préserver, les termes de l'autonomie se posent différemment s'agissant du Parlement. En effet, la tradition libérale accorde un préjugé favorable au Parlement qui, émanation de la volonté nationale et dépourvu de moyens matériels lui permettant d'intervenir directement dans le management du processus électoral, offre le profil du meilleur garant de cette indépendance de ces nouvelles institutions.

Toutefois, ce préjugé favorable accordé au Parlement ne doit pas occulter la loi d'airain de toute institution procédant du suffrage populaire de chercher subtilement à placer l'institution sous son giron. Cette stratégie pernicieuse du Parlement était apparue au grand jour en RDC lors de l'élaboration de la loi organique sur la CEI. L'exposé des motifs de la première mouture du projet de loi organique sur la CEI soulignait que « l'Assemblée Nationale et le Sénat sont chargés de veiller au bon fonctionnement et au respect de l'autonomie de la Commission Electorale Indépendante ». Aussi, la CEI devait-elle transmettre périodiquement son rapport de fonctionnement au Parlement qui devait aussi approuver le Règlement Intérieur de la CEI déclaré conforme par la Cour Suprême de Justice avant son application. Enfin, avant leur entrée en fonction, les membres de la Commission Electorale Indépendante sont présentés devant l'Assemblée Nationale et prêtent serment devant l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis.

Pour les observateurs et experts, de telles prérogatives reconnues aux parlementaires étaient sans nul doute de nature à vider l'indépendance de la CEI de toute sa substance. L'indépendance d'action dont fait allusion le législateur dans l'exposé des motifs est, dès lors, sérieusement affectée par la restauration implicite d'une tutelle qui ne le dit pas. Même si la CEI, soutenue par des partenaires internationaux, semblait s'accommoder de ces dispositions, il n'en demeurerait pas moins qu'aux yeux de la grande majorité des observateurs et partenaires, l'indépendance devrait être rigoureusement aménagée au-delà des préoccupations stratégistes du moment des acteurs institutionnels.

Les controverses sur les dispositions initiales de la loi organique furent si vives au point que le texte voté par l'Assemblée nationale fut revu par la chambre basse du Parlement congolais afin qu'y soient extirpées toutes les dispositions portant sérieusement atteinte à l'autonomie de la CEI ⁽³²⁾.

En définitive, l'indépendance des institutions électorales indépendantes vis-à-vis d'un gouvernement qui est l'émanation d'une majorité politique doit être entièrement et effectivement consacrée pour mieux garantir la transparence, la sincérité et la sérénité de la compétition électorale. Toutefois, cette indépendance doit être ramenée à sa juste mesure. Elle ne saurait conduire à la création d'un électeur libre dans le dispositif institutionnel de l'Etat ou à l'isolement complet de l'institution électorale qui, si elle dispose d'une indépendance d'action vis-à-vis des autres institutions politiques de l'Etat, ne saurait cependant pas se mettre en marge de l'Etat, d'où la légitimité des limites à leur indépendance.

II. L'EMANATION DE LA VOLONTE SOUVERAINE DE L'ETAT

L'indépendance est un attribut qui s'attache à l'Etat dans ses relations avec les autres sujets de droit international. Elle s'apprécie au plan interne par la faculté qui lui est reconnue de déterminer souverainement sa forme d'organisation politique et d'aménager librement ses relations avec ses sujets. Aucune institution nationale ne saurait être indépendante de l'Etat sous peine de vider celle-ci de sa signification.

Les institutions électorales ne font pas exception à la règle. Elles sont une émanation même de l'Etat qui leur a simplement délégué la mise en œuvre des élections qui sont une de ses prérogatives de souveraineté. L'indépendance dont il s'agit est essentiellement fonctionnelle. Elle renvoie, dans une certaine mesure, à l'indépendance du pouvoir judiciaire considérée comme un dogme de la démocratie libérale qui rassure au lieu d'inquiéter.

³² Les rapports périodiques étaient supprimés pour ne pas permettre aux parlementaires de formuler des critiques ou même d'adresser des injonctions pouvant vider l'autonomie de toute sa substance. Seuls les rapports généraux des élections et du référendum doivent être déposés au Parlement pour le vote éventuel de mesures visant à améliorer le système électoral. Le Règlement intérieur ne fait plus l'objet d'une approbation parlementaire préalable au contrôle de légalité. Enfin, les membres de la CEI sont formellement présentés au Parlement mais devront prêter serment devant la Cour suprême de justice.

Le développement de ces corps autonomes ne porte nullement atteinte à la cohérence institutionnelle de l'Etat et à l'autorité qui s'attache inéluctablement à l'essence même de la République. Ces institutions existent et exercent leurs missions dans le cadre de l'Etat qui les détermine, régule la vie sociale et garantit la sécurité publique, préservant de ce fait intacte son autorité. Il n'est dès lors pas surprenant que des contraintes normatives et matérielles limitent sensiblement l'indépendance de ces commissions.

A. LES LIMITES NORMATIVES

Les limites normatives tiennent au dispositif légal plaçant les structures électorales dans une situation objectivement définie au regard de leurs relations avec les autres acteurs institutionnels. Qu'elles tirent leur origine de la constitution ou de la loi, ces structures sont avant tout des autorités administratives indépendantes exécutant la mission technique d'application de la loi électorale. Si les structures électorales sont statutairement une création de l'Etat, fonctionnellement elles ne définissent pas les règles du jeu qui sont du ressort exclusif du constituant et législateur, même si le pouvoir de concrétisation des normes par voie réglementaire peut leur conférer un certain pouvoir d'édiction de normes secondaires.

La soumission des institutions électorales indépendantes à la légalité républicaine constitue une limite normative par excellence, car leur mission s'inscrit dans un cadre tracé par les textes juridiques en vigueur, dont la violation est sanctionnée par les cours et tribunaux. Le pouvoir judiciaire est chargé de valider, en dernière instance, le déroulement du processus soit en corrigeant les irrégularités commises par ces institutions, soit en orientant l'action de ces institutions.

1. Le redressement judiciaire des irrégularités électorales

Les juridictions sont traditionnellement chargées du contrôle de la moralité et de la régularité de l'élection (³³). A cet effet, elles sont investies d'un pouvoir de correction et d'annulation des actes afférents au processus électoral.

En amont, du processus électoral, on retrouve également les juridictions de proximité qui connaissent du contentieux né des opérations préélectorales d'établissement et de révision

³³ Cf. Bernard Maligner, *Le droit électoral*, Paris, éditions Ellipses, 2007, pp.862 et s.

des listes électorales. En cas d'omission ou de radiation d'un électeur des listes électorales, cette juridiction saisie par le requérant pourra ordonner à l'institution électorale d'ajouter sur les listes l'électeur indûment omis.

Au cours du processus électoral, les juridictions veillent à la régularité des élections et en examinent les réclamations. Il revient au juge des élections de veiller à la régularité de la composition des membres de ces institutions et au respect des règles de désignation et d'intronisation. Selon les systèmes électoraux, le juge dispose plus ou moins d'une compétence entière pour apprécier la régularité de tous les actes électoraux posés pour et par ces institutions ⁽³⁴⁾. De même, si l'institution électorale veille au bon déroulement de la campagne électorale, les contestations nées de la rupture de l'égalité de traitement dans l'affectation et la distribution des panneaux d'affichage ou dans la couverture médiatique de la campagne sont portées en dernier devant les juridictions.

Après les opérations électorales proprement dites, les juridictions connaissent des réclamations dirigées contre les incidents ou autres irrégularités qui ont émaillé le vote et proclament les résultats définitifs, confirmant ou, le cas échéant, infirmant les résultats provisoires proclamés par l'institution électorale indépendante ⁽³⁵⁾.

2. Le conditionnement juridique des institutions électorales indépendantes

Les juridictions suprêmes veillent en dernier ressort à la régularité juridique des élections par rapport à l'encadrement du pouvoir de suffrage par les textes constitutionnels, législatifs et réglementaires en vigueur. Or, le potentiel conflictuel du jeu électoral peut hypothéquer tout le processus de dévolution populaire du pouvoir politique. Reposant sur des équilibres

³⁴ La Cour constitutionnelle du Bénin se reconnaît, par exemple, compétente pour examiner tout contentieux relatif à l'institutionnalisation de la Commission Electorale Nationale Autonome ainsi qu'aux modalités de désignation de ses membres dans la mesure où de telles questions ressortissent au contrôle de la régularité des élections. Inversement, au Sénégal les actes concernant la composition de la structure électorale sont traités conformément au régime de l'excès de pouvoir dont les règles de procédure ne tiennent pas compte de la célérité du traitement des litiges électoraux.

³⁵ A titre d'illustration, les élections législatives maliennes du 13 avril 1997, marquées par beaucoup de ratés, avaient été annulées par la Cour constitutionnelle de ce pays qui avait ainsi sanctionné l'organisation anarchique des inscriptions sur les listes électorales.

politiques contingents, les règles électorales sont souvent ambiguës, lacunaires et, même dans certaines situations, purement et simplement inapplicables matériellement.

Le juge électoral intervient pour combler les lacunes en indiquant la démarche à suivre à partir de la légalité existante ou en mettant en branle son pouvoir normatif jurisprudentiel pour garantir la conduite du processus jusqu'à son aboutissement.

a. La clarification juridique du jeu électoral

La gestion contentieuse des élections régionales, municipales et rurales du 22 mars 2009 a permis à la Cour suprême, nouvellement restaurée ⁽³⁶⁾, de clarifier les règles du jeu relatives aux rapports conflictuels entre l'organisateur et le superviseur des élections. Le juge avait, à juste titre, reproché à la CENA de ne pas prendre ses responsabilités dans la mesure où l'organe de supervision et de contrôle « après avoir formalisé des mises en demeure restées infructueuses, aurait dû réagir contre l'inaction de l'administration en prenant des décisions immédiatement exécutoires, comme les articles L3 et L10 précités lui en donnent le pouvoir. ». Allant plus loin dans son raisonnement, le juge suprême procède à un rappel de principes fondamentaux du droit public, notamment le caractère d'ordre public des règles de compétence que la CENA de la loi et auxquelles elle « ne peut renoncer » ou le pouvoir de réformation ou de substitution de l'autorité de contrôle qui est de droit ⁽³⁷⁾. La Cour suprême fait enfin connaître à la CENA que la saisine des juridictions compétentes est "subsidaire", notamment en matière pénale ou l'exercice de l'action publique est de la compétence du parquet, qui peut être saisi par plainte ⁽³⁸⁾.

En clair, la CENA aurait dû se substituer immédiatement aux autorités électorales locales en prenant les arrêtés de publication des listes de candidats dans les circonscriptions litigieuses

³⁶ Cf. Loi constitutionnelle n° 2008-34 du 7 août 2008 portant révision de la Constitution ; Loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême, J.O., du 8 août 2008, pp.755 et s.

³⁷ L'irrecevabilité des recours des autorités compétentes demandant au juge de prononcer des mesures qu'elles peuvent prendre elles-mêmes remonte au début du vingtième siècle avec notamment la jurisprudence, CE 30 mai 1913, préfet de l'Eure, S.1915, p.9, note Hauriou .

³⁸ Il résulte en effet des dispositions de l'article L.10, alinéas 4, 5, 6 et 7 du code électoral que la saisine directe des autorités judiciaires, qui statuent sans délai, n'est légalement envisagée qu'en cas de « manquements commis par les partis politiques, les candidats ou les électeurs ». Le Procureur de la République ou son délégué, saisi d'une plainte par la C.E.N.A à l'occasion des opérations électorales, garde l'initiative des poursuites. Toutefois dans la mise en œuvre de cette action, la C.E.N.A est jointe à toutes étapes de la procédure. Elle peut, le cas échéant, saisir le tribunal par citation directe du ou des mis en cause.

après les mises en demeure restées vaines ⁽³⁹⁾. Or, les actes des autorités électorales locales ⁽⁴⁰⁾ ne peuvent être contestés que dans les trois jours suivant leur notification ou leur publication. Le pouvoir de substitution doit être exercé dans ce délai, le caractère attractif recours juridictionnel s'opposant à toute contestation judiciaire à l'expiration du délai prescrit par la loi. Aussi, la légalité de la décision de la CENA à ce stade du processus électoral nous paraît-elle douteuse dans la mesure où toute contestation précontentieuse devrait être vidée dans les trois jours suivant la publication de l'arrêté portant listes de candidatures.

Toutefois, il n'est nullement du ressort du ministre de l'Intérieur d'apprécier et de juger la légalité d'un acte d'une autorité administrative indépendante. L'arrêté de la CENA, présente une nature administrative. Il est à cet effet investi du privilège du préalable qui « entraîne directement le résultat » que la décision « prescrit, et qui commande son respect par ses destinataires, sauf à exercer un recours contre elle »⁴¹. Le Conseil d'Etat français, nous rappellent d'éminents juristes, voit dans le privilège du préalable « la règle fondamentale du droit public » ⁽⁴²⁾.

Conséquemment, le ministre de l'Intérieur devrait utiliser les voies de recours juridictionnel pour contester les actes de la CENA pris dans le cadre de son pouvoir de substitution qui emporte un dessaisissement de la compétence de l'administration défaillante. La jurisprudence du Conseil constitutionnel français est, à cet égard, sans équivoque. Elle considère, à propos de la Commission nationale de communication et des libertés (CNCL), que les autorités administratives indépendantes – c'est le cas de la CENA- sont, « à l'instar de toute autorité administrative » soumises au contrôle de légalité « qui pourra être mis en œuvre par le gouvernement, qui est responsable devant le Parlement de l'activité des administrations de l'Etat, que par toute personne qui y aurait intérêt ⁽⁴³⁾. Le ministre de l'Intérieur devrait dès lors mettre en œuvre le contrôle de légalité en saisissant la juridiction

³⁹ Le pouvoir de substitution « permet à l'autorité de tutelle ou de contrôle d'accomplir des actes à la place de l'autorité contrôlée, soit en cas de défaillance de celui-ci, soit même directement, en l'absence de défaillance » cf. Long, Weil, Delvolvé et Genevois, « *Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative* », Paris, Dalloz, 16 éd, 2007, p.378.

⁴⁰ L'article L. 210 relatif au contentieux des déclarations de candidatures aux élections régionales s'applique *mutatis mutandis* aux élections municipales et rurales.

⁴¹ Georges Vedel, Pierre. Delvolvé, *Droit administratif*, Paris, P.U.F, coll. Thémis, 11^e éd., 1990, p. 245

⁴² André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, T1, Paris, LGDJ, 14^e éd., 1996, p. 713

⁴³ N° 86-217 Dc, 18 sept.1986, Rec. 141, AJ.1987.102, note Wachsmann

compétente au lieu de se substituer au juge pour déclarer l'illégalité d'un acte d'une autorité administrative indépendante.

b. L'expression du pouvoir normatif jurisprudentiel

La disposition électorale peut, dans certains cas, être manifestement inapplicables et faire le lit au contentieux électoral. Là également, l'ascendance du juge sur l'organisation des élections est souhaitable dès lors qu'il est l'ultime responsable du déroulement des élections, même si celles-ci sont organisées par d'autres structures. Ses pouvoirs peuvent être très étendus et aller même jusqu'à déterminer des règles se substituant à celles qui avaient été initialement posées par le constituant ou le législateur.

Dans cet ordre d'idées, la Cour suprême de justice de la RDC a eu à se distinguer positivement en assumant courageusement les responsabilités qui incombent au juge électoral de faire, dans certaines situations, œuvre normative. L'article 71, alinéa 1 de la Constitution du 18 février 2006 ⁽⁴⁴⁾ fait manifestement partie de ce que le professeur Jean du Bois de Gaudusson considère fort justement comme un ensemble de « mécanismes et de règles, souvent repris sans évaluation critique du droit français » et, par voie de conséquence, sources de « complications inextricables » ⁽⁴⁵⁾ avec l'impasse dans laquelle se trouvait la CEI d'appliquer le prescrit constitutionnel.

Se trouvant dans l'impossibilité matérielle d'organiser le second tour de la présidentielle dans les délais constitutionnels, la CEI avait arrêté un calendrier fixant au 29 octobre 2006 la date du deuxième tour qui, normalement devait se tenir dans les 15 jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs du premier tour de scrutin qui eut lieu le 30 août 2006.

Le calendrier de la CEI fut attaqué devant la Cour suprême de justice qui avait enregistré le 5 septembre 2006 une requête parallèle de la CEI sollicitant le report du second tour, nonobstant les dispositions combinées des articles 71 de la Constitution et 114 de la loi électorale qui fixent le second tour dans les 15 jours suivant le premier tour. Dans ses arrêts, la Cour, d'abord a sanctionné la CEI pour avoir violé la loi en fixant son calendrier électoral sans

⁴⁴ Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, *il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour.*

⁴⁵ Cf. Jean du Bois de Gaudusson, *Les élections à l'épreuve de l'Afrique*, op.cit., p. 103.

avoir, au préalable, tenu compte des exigences de la Constitution que la CEI est tenue de respecter et de s'y conformer. En l'espèce, relève la Cour, la décision incriminée a fixé un délai qui a largement dépassé le délai constitutionnel.

Seulement, le recours à des éléments extérieurs imprévisibles et irrésistibles rendant matériellement impossible l'application de la disposition constitutionnelle ⁽⁴⁶⁾ allait motiver le second arrêt de la Cour Suprême de justice rendu sur requête de la CEI autorisant une prolongation de 50 jours pour l'organisation du second tour de la présidentielle

L'expression de ce pouvoir d'orientation du juge électoral met en lumière les limites normatives des institutions électorales indépendantes qui exercent leurs prérogatives sous le contrôle vigilant du juge qui, à travers ses pouvoirs de redressement, de sanction et d'orientation, apparaît comme le véritable régulateur juridique des élections.

B. LES LIMITES MATERIELLES

Les limites matérielles tiennent à l'environnement dans lequel les institutions électorales sont appelées à assumer leurs missions. Ces institutions nouvelles évoluent dans un contexte administratif et sociologique qui peine à les intégrer dans le dispositif organisationnel classique de l'appareil d'Etat.

En réalité, l'opérationnalité de ces institutions est étroitement liée à leur ouverture directe aux acteurs et partenaires impliqués dans la conduite du processus. Ces institutions ne peuvent fonctionner isolément du pouvoir central ainsi que des partenaires qui devront apporter leurs concours à leur bonne marche. La coordination interinstitutionnelle au sein de l'Etat et l'assistance électorale contribuent fort opportunément à une bonne régulation de l'indépendance de ces structures électorales.

1. La coordination inter-institutionnelle

⁴⁶ Le déploiement de 60.000 kits électoraux (urnes, isolements, encre...) dans près de 50.000 bureaux de vote, l'impression des bulletins de vote et leur acheminement dans un pays 4 fois plus étendu que la France ou 80 fois plus que la Belgique avec des infrastructures embryonnaires faisaient que la disposition constitutionnelle était manifestement inapplicable.

La conduite des opérations électorales requiert l'intervention de plusieurs acteurs gouvernementaux: le ministère de l'Intérieur pour la sécurité électorale et le maintien de l'ordre public; le ministère des finances pour la gestion des ressources financières ainsi que la tenue de la comptabilité des fonds publics alloués par le législateur ; le ministre des affaires étrangères pour l'observation internationale; le ministre de la justice dont le personnel est très sollicité tout au cours du processus. Les instances de régulation des médias interviennent également dans le déroulement du processus électoral.

La pluralité des acteurs responsables de la bonne marche des élections requiert une claire détermination de leurs périmètres de compétences. Or, les compétences des institutions électorales et leur articulation avec celles des autres acteurs institutionnels ne sont pas souvent clairement déterminées par les textes. Il en résulte alors des risques de conflits de compétences qu'il convient de minimiser pour ne pas hypothéquer un processus dont la responsabilité incombera à l'Etat dont ils sont tous des bras séculiers.

Une coordination inter-institutionnelle accompagne souvent la gestion des élections par des institutions électorales indépendantes. Il s'agit d'une structure de concertation de toutes les institutions impliquées, directement ou indirectement, dans la conduite des élections. Ce cadre privilégié de coordination de toutes les opérations électorales et surtout d'implication et de responsabilisation des structures qui se considéraient exclues du processus électoral, permet ainsi de restaurer la confiance d'une administration qui, marginalisée, pourrait concourir à la fragilisation, voire au naufrage de la structure électorale dans la bonne marche des affaires de l'Etat.

Le comité inter-institutionnel vise à assurer la cohérence et la rationalité des actions entreprises au sein de l'Etat. C'est aussi un cadre d'expression d'une volonté nationale dans la mesure où il se réunit sans les partenaires internationaux. Les questions sensibles ayant trait à la préservation de la souveraineté ou à la résolution des différends nationaux y sont généralement librement débattues, en même temps que les orientations quant aux actions à mener dans la cohésion, l'entente et le respect du champ de compétence de chaque institution considérée. Ce comité interinstitutionnel permet ainsi de lever les malentendus entre le ministre de l'Intérieur et la structure électorale dans le respect des compétences qui leur sont respectivement dévolues.

2. L'assistance électorale

L'utilisation judicieuse des ressources humaines et financières passe par une harmonisation des actions afin d'éviter les doubles emplois ou des discordances dans l'assistance électorale. Les domaines privilégiés d'intervention de cette assistance sont la formation et la gestion du personnel, l'éducation électorale des citoyens et la bonne maîtrise des techniques de vote. La qualité et la diversité des contributions matérielles et immatérielles des partenaires ont permis aux institutions bénéficiaires d'avoir une bonne maîtrise des outils de gestion du processus électorale.

L'assistance électorale émane des partenaires nationaux mais aussi et surtout des institutions et organisations internationales qui apportent un concours fort appréciable aux institutions électorales indépendantes des Etats africains. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la création, par l'Union Africaine, de l'Unité et du Fonds d'appui à la démocratie et d'assistance électorale offrant des services de consultations ou d'assistance aux institutions et processus électoraux des Etats parties ⁽⁴⁷⁾.

Seulement, pèse sur ces institutions l'hypothèque du financement périodique des élections. Le coût des élections est exorbitant et peut encourager certains Etats à banaliser les élections en les reportant sans cesse pour des raisons financières ⁽⁴⁸⁾. C'est dire que les institutions électorales indépendantes ne peuvent se passer, dans l'immédiat ⁽⁴⁹⁾, de l'assistance financière des partenaires internationaux, même si, à terme, cette assistance devrait déperir. En attendant, cette perfusion financière leur permet de s'acquitter convenablement de leurs engagements vis-à-vis des citoyens.

⁴⁷ Article 18 – 1. de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ; *Décision EX.CL/301 (X) adoptée par la huitième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine tenue le 30 Janvier 2007 à Addis Abeba (Ethiopie).*

⁴⁸ Au Sénégal, les élections législatives de 2006 ont été reportées uniquement sous le prétexte d'économiser 7 milliards de francs cfa destinés à secourir des victimes d'inondations. L'argument présenté véhiculé par les autorités était que les élections ne sont pas si importantes comparées aux catastrophes nationales. Récemment la CENI du Bénin avait déployé des moyens inimaginables pour organiser les élections alors qu'elle était pratiquement financièrement à bout de souffle.

⁴⁹ Les dernières élections en RDC ont été supportées à hauteur de 500 millions de dollars par la communauté internationale ; ce qui a fait de la CEI la mieux choyée de toutes les institutions d'appui à la démocratie.

Il reste à souhaiter que ce dépérissement programmé de l'assistance électorale soit progressif afin de préparer les institutions à se passer de ce concours dans les meilleurs délais et conditions ⁽⁵⁰⁾.

CONCLUSION

Les institutions électorales indépendantes avaient des difficultés d'acceptation et d'acclimatation dans un environnement institutionnel qui leur était hostile ⁽⁵¹⁾. L'inexpérience - souvent mise en exergue - des animateurs de ces institutions ajoutée à la multiplicité et à la complexité des compétences qui leur sont attribuées, aux contraintes du maillage judiciaire du territoire électoral, à l'organisation matérielle des scrutins et au fonctionnement des bureaux de vote, à la pléthore des membres, et à l'utilisation à mauvais escient de l'argent alloué aux différents scrutins ont été mis en exergue par les détracteurs de ces structures électorales indépendantes. Il s'y ajoute des manœuvres sournoises de sabotage pour faire couler tout le processus afin de jeter l'opprobre sur l'organisateur des scrutins et légitimer, par la même occasion, un retour en force de l'administration qui ainsi tirerait profit de l'incapacité de ces institutions à dérouler sereinement tout le processus électoral. Dans une perspective de légitimation de l'organisation des élections par le ministère de l'Intérieur, le Président Wade s'est réjoui d'«une bonne préparation et une bonne organisation du scrutin» ⁽⁵²⁾, illustrant ainsi "la maturité" du système politique sénégalais ainsi que "la fiabilité et la transparence du fichier électoral numérisé."⁽⁵³⁾ Sur cette même lancée, le ministre de l'Intérieur s'offrait un satisfecit sur l'organisation de ces élections estimant que « personne ne peut donner la preuve que le ministre de l'Intérieur n'a pas été équidistant des partis » ⁽⁵⁴⁾. Il balaie d'un revers de la

⁵⁰ S'agissant de la RDC, par exemple, il est à craindre que l'arrêt brutal de cette assistance électorale ne mette la CENI dans l'impossibilité d'assurer une bonne organisation des prochaines élections dans ce gigantesque pays, mais aux infrastructures de communication encore embryonnaires dans une grande partie du pays. En effet, un échec dans l'organisation matérielle des scrutins à venir pourrait, plus tard, remettre en cause la viabilité ou l'existence même de la future CENI.

⁵¹ Voir en ce sens le Rapport général de synthèse des travaux de la 3^{ème} réunion préparatoire - Les élections - du « *Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* », Paris, 25 - 27 avril 2000, in « *Recueil des rapports généraux introductifs et de synthèse des travaux* », publications de l'AIF, p. 93.

⁵² <http://www.nettali.net/Le-president-de-la-Republique-Me.html>

⁵³ <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPXXIJ20090404145611/-opposition-election-Abdoulaye-Wade--tire-les-lecons--des-elections-locales.html>

⁵⁴ <http://the.dakartimes.com/francais/article/Le-ministre-de-l-...> - 32k

main qualifiant de « faux débat » devant être dépassé « les suspicions qui laissent penser qu'un ministre de l'Intérieur affilié à un parti politique serait incapable d'organiser dans la transparence des élections et rester à équidistance des formations politiques. » ⁽⁵⁵⁾. Cette autoglorification de l'administration électorale contraste cependant avec les manquements relevés çà et là aussi bien par la société civile offusquée de l'attitude du ministre de l'Intérieur dans l'affaire Ndindi et Ndoulo qualifiée de « violation flagrante de la loi électorale » ⁽⁵⁶⁾ que par l'organe de supervision et de contrôle des élections ⁽⁵⁷⁾.

Un retour en force du ministère de l'Intérieur ne peut donc constituer, nullement, une garantie de la bonne gestion du processus électoral, dès lors que ce département ministériel est politiquement sensible et que pèse sur les épaules du ministre une obligation politique de résultats qui pourrait être de nature à fausser la neutralité, gage de la sincérité et la transparence des élections.

En l'état actuel de l'évolution des systèmes politiques africains, les structures électorales indépendantes demeurent, à nos yeux, indispensables dans le dispositif démocratique, dès lors

⁵⁵ Son argumentaire se fonde sur sa propre défaite dans sa circonscription électorale. « Vous croyez que moi, si j'avais fraudé, on m'aurait battu à Saint-Louis. Je suis le ministre de l'Intérieur, membre du Pds (Parti démocratique sénégalais, au pouvoir et principale formation de la coalition Sopi 2009) et même battu dans sa localité. » <http://www.xibar.net/Cheikh-Tidiane-Sy-'-Dire-qu-un-ministre...> - 35k

⁵⁶ <http://www.nettali.net/La-Societe-Civile-s-offusque-de-l.htm...> - 31k

⁵⁷ - Un homme dont le nom ne figure sur aucune des onze listes en compétition se retrouve élu à l'issue du scrutin, in www.nettali.net du 31 mars 2009, *Mystère électoral à Tambacounda* ;

- acheminement tardif du matériel électoral empêchant les électeurs de la communauté rurale de Ndorna (région de Kolda) à accomplir leur devoir d'électeur ;
- réception par la commission départementale de recensement des votes de Kolda de procès-verbaux provenant de Ndorna alors qu'il n'y avait pas de vote dans cette communauté rurale le 22 mars 2009 ;
- le constat de l'irrégularité des élections dans cette circonscription avait amené la CENA à demander à ses contrôleurs et superviseurs de ne pas siéger dans les bureaux de vote, estimant : « on ne pouvait proroger un vote, qui à l'heure de fermeture des bureaux, n'avait pas encore commencé », même si, poursuit-elle « trois de ses contrôleurs ont siégé, sur la base d'arrêtés de prorogation et d'injonctions de l'autorité administrative » et « sont retournés à leur base avec un total de trois procès-verbaux sur lesquels est marquée l'heure du vote. »
- démarrage du scrutin dans des bureaux de vote de Ndorna, malgré le retrait des contrôleurs et superviseurs de la CENA et en l'absence des représentants des partis politiques.

Ces irrégularités relevées dans le déroulement du scrutin organisé dans ces localités constatées même par l'administration électorale devaient, par la suite, provoquer l'intervention du décret n° 2009 – 217 du 23 mars 2009 convoquant à nouveau le collège électoral à Ndorna le samedi 28 mars 2009.

Cf. <http://www.nettali.net/La-Cena-donne-sa-version-et.html>

qu'elles suscitent la confiance des peuples et contribuent à la pacification des compétitions électorales.

En conséquence, loin d'œuvrer à leur dépérissement ou à leur banalisation, les démocraties africaines devraient s'atteler préserver et surtout à crédibiliser ces institutions républicaines d'accompagnement et d'appui à la démocratie en leur allouant toutes les ressources nécessaires humaines, financières, matérielles et temporelles indispensables au renforcement de leurs capacités contributives au développement de la conscience citoyenne des populations.