

**« COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LA PRATIQUE DU CONTENTIEUX ELECTORAL
DANS L'ESPACE FRANCOPHONE »**

*Organisé en partenariat avec l'Association des Cours constitutionnelles ayant en
partage l'usage du Français (ACCPUF) et la Cour constitutionnelle du Bénin*

Cotonou (Bénin), Hôtel Novotel, 4, 5 et 6 novembre 2013

SYNTHESE DU RAPPORT

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DU COLLOQUE SUR LE CONTENTIEUX ELECTORAL

Depuis fort longtemps, l'élection est considérée comme un des fondements de la légitimité démocratique. Un très grand engouement avait accompagné les premières élections pluralistes de la fin des années quatre-vingt-dix dans l'espace francophone.

Cet enthousiasme a été parfois suscité et souvent accompagné par la Communauté internationale, notamment les organisations internationales et la société civile. C'est ainsi que l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) s'est fortement engagée à côté de ces jeunes démocraties pendant cette phase délicate de leur évolution politique. Elle a ainsi aidé à bâtir un consensus dans la formulation et l'adoption de normes devant régir les élections. Elle a aussi entrepris des actions d'accompagnement de nature à permettre leur mise en œuvre effective tout comme elle a organisé plusieurs rencontres d'évaluation du dispositif et des mécanismes d'organisation de ces élections.

Cependant, après une quinzaine d'années de fonctionnement du système électoral de ces pays de l'espace francophone et qui font l'expérience de la démocratie, le bilan qui s'impose n'est pas, pour dire le moins, totalement positif. L'analyse est qu'au lieu d'être une célébration du suffrage universel et une fête de la démocratie, l'organisation des élections y est presque partout devenue une source de tension voire de conflits ouverts.

Il est dès lors important de se poser la question de savoir pourquoi, malgré l'expérience capitalisée et le soutien de la Communauté internationale, les pays concernés n'arrivent pas à maîtriser le processus électoral pour lui faire jouer le rôle de facteur de légitimation de l'exercice du pouvoir et de pacification de l'espace politique.

II. PROBLEMATIQUE : LES DEFIS DU JUGE ELECTORAL DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Dès lors que les élections ne jouent plus leur rôle, et qu'elles produisent même des effets contreproductifs, il importe d'identifier les problèmes que pose le processus électoral. De ce point de vue, on peut constater que, malgré quelques efforts et progrès réalisés, de nombreux défis se posent toujours au bon déroulement des élections dans l'espace francophone. Il s'agit, en autres, de :

A. L'imprécision de l'ordonnancement juridique

Les sources du droit électoral sont devenues en effet complexes et hétérogènes. Certaines règles relèvent de la Constitution, d'autres de la loi, d'autres encore du règlement et même du système international.

La détermination du droit applicable au contentieux électoral constitue donc un premier défi pour le juge des élections.

B. La complexité du cadre institutionnel

Plusieurs organes, institutions ou structures interviennent à différents titres dans le processus électoral des pays appartenant à l'espace francophone : l'administration centrale (le Ministère de l'Intérieur), les autorités administratives indépendantes (les Commissions électorales autonomes ou indépendantes – CENA OU CENI) et les organes juridictionnels (les juridictions constitutionnelles).

En fonction des rapports de force et des circonstances du moment, on assiste parfois à des chevauchements de compétences ou d'attributions, à des combats de frontières ou à l'existence d'un vide juridique.

La définition exacte de sa compétence, c'est-à-dire la juste détermination de son rôle et de sa place parmi tous les organismes intervenant dans le processus électoral, constitue pour le juge un deuxième défi.

C. La sensibilité du contexte sociopolitique

Les situations de crise politique s'expliquent aussi par une nouvelle donne caractérisée par la multiplication de partis politiques « lilliputiens », la montée en puissance de leaders d'opinion et la vitalité de la société civile.

Le juge des élections se trouve ainsi pris en tenaille dans un environnement hostile où il doit arbitrer entre des revendications souvent politiciennes et rarement politiques au sens noble du terme.

La nécessité de réconcilier le droit et la justice ou le droit et la politique, afin de contribuer à la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie, constitue un troisième défi pour le juge électoral.

III. OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA RENCONTRE

Le colloque a été organisé pour répondre à la problématique développée ci-dessus. Ouverte par le Président de la République du Bénin, Son Excellence Dr Boni YAYI, il a réuni une vingtaine de participants venus de différents pays de l'espace francophone, dont des juges constitutionnels, des responsables de CENA ou CENI, des personnalités politiques, des membres de la société civile et des professeurs d'Université. Son objectif était multiple :

1. Identifier les obstacles à une gestion rationnelle du contentieux électoral ;
2. Formuler des recommandations pour lever ces contraintes ;
3. Définir le cadre normatif, institutionnel et politique du contentieux électoral ;
4. Relever les problèmes pertinents relatifs au contentieux électoral ;
5. Déterminer les bonnes pratiques en matière de gestion des crises électorales ;
6. Proposer des recommandations pour résoudre les problèmes soulevés.

Les travaux ont été organisés en huit (8) ateliers ci-après répartis en deux groupes A et B.

- *Atelier 1 : Le contentieux de l'inscription sur les listes électorales et le fichier électoral ;*
- *Atelier 2 : Le droit applicable et les normes de référence en matière électorale ;*
- *Atelier 3 : Les compétences et attributions du juge en matière électorale ;*
- *Atelier 4 : Les pouvoirs du juge électoral ;*
- *Atelier 5 : Le contrôle de la validité des candidatures et la publication de la liste des candidats ;*
- *Atelier 6 : Le contrôle du déroulement de la campagne électorale et du scrutin ;*
- *Atelier 7 : La proclamation des résultats ;*
- *Atelier 8 : La portée et l'exécution de la décision de proclamation des résultats.*

V. CONCLUSIONS GENERALES

Le colloque a débouché sur un certain nombre de conclusions importantes qu'on pourrait regrouper autour de quatre grands axes :

A. Les élections comme sources potentielles de conflits

Il a été donné de constater que dans de nombreux pays de l'espace francophone, en phase de transition ou de consolidation démocratique, les élections sont paradoxalement devenues des facteurs de tensions et de crises.

En matière de contentieux électoral, les décisions portant proclamation des résultats ne sont pas toujours acceptées et font l'objet de contestations parfois fondées sur des moyens politiques qui échappent au juge électoral.

B. Soutien de la Communauté internationale, dont l'OIF, à l'ancrage de l'Etat de droit et la consolidation de la démocratie dans les pays en transition

Les participants ont remercié et félicité l'OIF pour son soutien constant aux pays de l'espace francophone à travers ses missions d'information, d'expertise et d'observation électorale. Cette action reste déterminante pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.

Cet accompagnement international a permis de réelles avancées dans de nombreux pays, même si l'on relève la persistance de difficultés dans d'autres.

Au titre des avancées, on pourrait citer le respect du calendrier électoral par un nombre de plus en plus important de pays ; la capitalisation, dans de nombreux pays, de l'expérience électorale par les organes chargés des élections et le professionnalisme dont font de plus en plus preuve ces organes ; enfin une plus grande maîtrise de la gestion pacifique du contentieux électoral.

Au titre des difficultés, certains pays ne parviennent toujours pas à organiser, à intervalles réguliers, des élections libres et transparentes dans un environnement apaisé, conformément à la Déclaration de Bamako.

C. Persistance et manifestations multiformes du contentieux électoral

Lorsqu'il éclate, le contentieux électoral couvre les trois phases du processus : préélectorale, scrutin et postélectorale. Il se manifeste sous des formes multiples et revêt bien évidemment un aspect politico juridique, mais aussi pénal et social.

A la phase préélectorale, la fiabilité et la sécurisation du fichier électoral constituent une des premières sources de conflit entre les acteurs politiques. Cette fiabilité est liée à l'état civil. Car, dans des pays où la majorité de la population est rurale et analphabète, les inscriptions sur les listes électorales posent problème du fait du faible taux de déclaration des naissances et d'enregistrement des décès. Quant à la sécurisation du fichier, elle est évoquée à travers des accusations de manipulation et de fraude généralement formulées par l'opposition.

Pendant la campagne électorale, l'utilisation des moyens de l'Etat par les candidats sortants et le contrôle des media constituent les défis pour les organisateurs de l'élection et les arbitres du contentieux électoral, en ce qui concerne en particulier le principe d'égalité des candidats.. Ce sont des moyens souvent soulevés par les candidats malheureux pour obtenir l'annulation des résultats.

Lors du scrutin, les accusations de fraude, émanant de tous bords, sont de nature à jeter le discrédit sur le processus électoral et les résultats, et à ouvrir ainsi prématurément le contentieux post-électoral.

D. Le rôle fondamental du juge dans la résolution du contentieux électoral

En ce qui concerne les élections générales, le dernier mot revient au juge constitutionnel. Selon la décision qu'il prendra, la tension politique peut retomber ou se transformer en crise ouverte.

Un des défis consiste en la détermination de la règle de droit applicable au litige. Les parties, en raison de l'internationalisation croissante du droit constitutionnel, invoquent de plus en plus des normes du droit international public, notamment les déclarations relatives aux droits de l'Homme et

les accords politiques. Ces deux types de règles posent souvent un problème de hiérarchie et d'applicabilité par rapport aux normes juridiques nationales.

Dans des contextes d'élections de sortie de crise, les juges électoraux sont régulièrement confrontés à ce type de difficultés liées aux conflits des normes.

La distinction parfois trop subtile entre autorités chargées de proclamer les résultats provisoires et celles compétentes pour les résultats définitifs, de même que le bref délai généralement imparti au juge constitutionnel sont également des facteurs qui jettent parfois le trouble dans l'opinion publique.

E. Difficultés d'application de la décision de proclamation des résultats

Le juge électoral est souvent soumis à une forte pression et son indépendance généralement considérée comme douteuse de la part des acteurs politiques.

La faible motivation des décisions qu'il rend et leur manque d'intelligibilité sont également des facteurs de nature à rendre difficiles l'acceptation des résultats proclamés dans ces conditions et leur application.

VI. RECOMMANDATIONS

Pour remédier aux problèmes identifiés en matière de gestion du contentieux électoral, les participants ont formulé des recommandations qui portent sur deux axes :

A. Les mesures de légitimation du mécanisme de gestion du contentieux électoral

Elles s'adressent principalement aux autorités étatiques, administratives et politiques et visent à garantir une plus grande efficacité aux autorités chargées d'arbitrer le contentieux électoral et à assurer une légitimité certaine aux décisions qui seront prises. Ces mesures concernent :

- 1. *La rationalisation du cadre normatif ;***
- 2. *La rationalisation du cadre institutionnel ;***
- 3. *La rationalisation du cadre politique.***

B. Les mesures de pacification de l'espace politique

Elles visent essentiellement les juridictions constitutionnelles. En effet, de la confiance qu'inspire le juge constitutionnel et du sens de ses décisions dépendent en effet largement la paix sociopolitique après la proclamation des résultats. Ces mesures visent à :

- 1. *Renforcer les capacités des juridictions constitutionnelles ;***
- 2. *Accroître le rôle supplétif du juge pour la garantie du respect de l'égalité entre les candidats ;***
- 3. *Développer le rôle pédagogique du juge dans le respect de la volonté de l'électeur.***