

Les élections constituent la base de la démocratie. En Afrique de l'Ouest, cependant, les élections sont souvent controversées et provoquent la violence. La Fondation Friedrich Ebert (FES) est une organisation privée allemande à but non lucratif dédiée au développement des idées et des valeurs de la sociale démocratie. A ce titre, elle travaille à fortifier les standards électoraux en Afrique de l'Ouest et facilite des échanges d'expériences régionaux et des débats sur les rôles et responsabilités des partenaires clés dans les processus électoraux.

La présente étude comparée identifie les similarités et les différences dans l'établissement, les rôles et les fonctions des commissions électorales nationales dans les 15 Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En procurant des informations sur les leçons apprises et les bonnes pratiques, l'étude devrait être utile à tous ceux qui cherchent à améliorer les processus électoraux et qui aspirent à introduire des normes et des standards électoraux de grande qualité en Afrique de l'Ouest, notamment le Réseau des Commissions Électorales de la CEDEAO (ECONEC).

Auteurs: Mr. Mathias HOUNKPE | Prof. Ismaila Madior FALL

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Publié au Nigeria



978 978 906 179 2
ISBN: 978 978 906 179 2

LES COMMISSIONS ELECTORALES EN AFRIQUE DE L'OUEST

ANALYSE COMPAREE

LES COMMISSIONS ÉLECTORALES EN AFRIQUE DE L'OUEST ANALYSE COMPARÉE



Mr. Mathias HOUNKPE
Prof. Ismaila Madior FALL

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**LES COMMISSIONS ÉLECTORALES EN
AFRIQUE DE L'OUEST
ANALYSE COMPARÉE**

Edition de janvier 2010

Première Impression: 2010

Edité par:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Bureau Régional, Abuja
12 Marrakesh Street
Wuse II, Abuja
Nigeria

Coordonnateur: Sebastian Sperling

Edition:

Bureau Régional de FES à Abuja

Maquette: Pamadex Global Limited

Impression: Pamadex Global Limited

e-mail: pamglobal@yahoo.com

Tel: +234 803 332 9393

ISBN: 978 - 978 - 906 - 179 - 2

AVANT-PROPOS

Les élections constituent les principaux piliers des démocraties et sont devenues le moyen de légitimation des institutions de gouvernance généralement acceptées en Afrique de l'Ouest d'une part. D'autre part, les élections constituent l'un des principaux éléments qui sont à l'origine de la violence et de l'insécurité dans la région. Une meilleure gestion des processus électoraux par les principaux acteurs – les organes de gestion des élections étant les plus importants – pourrait rehausser la crédibilité et l'acceptation des élections, réduire le risque de violents conflits et de ce fait, contribuer à la consolidation des démocraties en Afrique de l'Ouest. A cet égard, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) facilite les échanges d'expériences et les discussions sur les rôles et responsabilités des principaux acteurs des processus électoraux sur le plan régional.

Sans aucun doute, la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) offre la tribune la mieux indiquée pour ce processus. Le Protocole Additionnel de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance (2001) contient des dispositions importantes relatives à l'accession au pouvoir politique et à la conduite des élections dans la sous-région, et la CEDEAO est de plus en plus impliquée dans l'assistance et le suivi des élections dans la sous-région. La création du Réseau des Commissions Electorales de la CEDEAO (RESEAO) en février 2008 fut une initiative heureuse. Ce réseau a pour mandat de faciliter le partage des expériences et d'œuvrer pour l'harmonisation des normes électorales en Afrique de l'Ouest. En août 2008, FES a eu l'honneur de faciliter la première réunion du Comité de Pilotage du RESEAO tenue à Abidjan en Côte-d'Ivoire.

Au cours de la réunion d'Abidjan, FES a présenté son étude intitulée "Commissions Electorales en Afrique de l'Ouest – Recherche de Normes Electorales dans l'espace CEDEAO" réalisée par Madior Fall en 2007 et début

2008. L'étude compare les rôles et fonctionnements des commissions électorales au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Mali, au Nigeria et au Sénégal. Mathias Hounkpè quant à lui, a présenté un aperçu des systèmes électoraux des autres pays de la CEDEAO. Inspiré par les deux exposés, le Comité de Pilotage du RESEAO a demandé aux deux experts d'approfondir et de consolider leurs résultats en une comparaison détaillée des organes de gestion des élections dans tous les 15 pays membres de la CEDEAO.

Les termes de référence de cette étude détaillée ont été par la suite élaborés en collaboration avec l'Unité d'Assistance électorale de la CEDEAO. Après la présentation et la validation du rapport provisoire de l'étude au cours de la réunion du Comité de Pilotage du RESEAO tenue à Niamey au Niger en mai 2009, toutes les commissions électorales ont eu l'occasion de remplir un questionnaire en vue de compléter et de confirmer les résultats des auteurs.

L'étude dont il s'agit ici est le fruit de ce processus, qui a nécessité des apports et l'assistance de plusieurs acteurs. Il convient de remercier le RESEAO et ses responsables pour l'appui apporté à ce projet ; l'Unité d'Assistance Electorale, notamment son chef intérimaire Francis Oké, pour l'apport conceptuel ; les auteurs Mathias Hounkpè et Madior Fall pour leur persévérance et leurs efforts soutenus lors de la consolidation de tous les résultats ; les traducteurs et Stephanie Schulze pour la traduction de ce livre en anglais et les bureaux de FES en Afrique de l'Ouest, en particulier FES Dakar et FES Cotonou, pour la facilitation du travail des deux chercheurs.

Ce livre identifie les ressemblances et les dissemblances dans le fonctionnement des commissions électorales en Afrique de l'Ouest et fait part des leçons apprises et des meilleures pratiques qui seront d'une grande utilité pour ceux qui ambitionnent d'améliorer les processus électoraux et d'introduire des normes électorales solides en Afrique d'Ouest.

Sebastian Sperling
Coordonnateur
Bureau Régional de FES à Abuja

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	10
PREMIERE PARTIE: ANALYSE COMPARÉE DES COMMISSIONS ÉLECTORALES DEL'AFRIQUE DE L'OUEST.....	15

CHAPITRE I : STATUT ET PERIODICITE DU BUREAU

DES COMMISSIONS ELECTORAUX.....	19
1.1: Le Statut des Commissions Electorales	19
1.1.1 La designation des membres des commissions electorales	19
1.1.2 Quel jugement porter sur ces différents systèmes ?.....	28
1.1.3 Qualifications requise pour être membre des commissions électorales ?.....	29
1.2: Periodicite du bureau des commissions electorales.....	33
1.2.1 La durée des fonctions des membres des Commissions électorales	33
1.2.2 La durée de l'exercice de la fonction des membres et la survivance de la Commission.	33
1.2.3 La cessation anticipée des fonctions de membre de la Commission électorale.....	37

CHAPITRE II: LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS ELECTORALES.....

2.1 La structuration interne.....	44
2.2 Les Prérrogatives.....	57
2.2.1 Les Commissions électorales à prérogatives réduites (les Commissions arbitres de touche)	58

2.2.2	Les Commissions électorales à prérogatives importantes (les Commissions arbitre central).....	61
2.2.3	Les Commissions électorales à prérogatives très importantes : les Commissions arbitre central fort.....	70
2.3	Le régime financier.....	83
2.4	L'appréciation des expériences des Commissions électorales	92
2.5	Est-il possible d'avoir une Commission électorale idéale?....	97

DEUXIEME PARTIE: LA GESTION DES ELECTIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST.....	103
--	-----

CHAPITRE III: LES PROBLEMES QUE POSE LA GESTION DES ELECTIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST ET QUELQUES BONNES ET MOINS BONNES PRATIQUES CORRESPONDANTES.....	107
---	-----

3.1	Problèmes/défis aux structures des commissions électorales.....	110
3.1.1	La durée du mandat de la Commission et celle de ses membres	110
3.1.2	Les conflits entre les modèles de commission électorale	117
3.1.3	L'autonomie ou l'indépendance des commissions électorales.....	125
3.1.4	La préparation des agents électoraux.....	139
3.1.5	Les missions restreintes des commissions électorales	144
3.1.6	Problèmes des relations entre la commission et ses démembrements	149
3.2	Problèmes/défis liés à l'opérationnalisation du processus électoral	156
3.2.1	La dimension politique de la gestion des élections	156

3.2.2	Les rapports entre la commission electorale et les autres institutions impliquées dans la gestion des élections.....	164
3.2.3	Les dispositifs anti-fraude prévues pour garantir la sincérité du processus	168
3.2.4	L'établissement, la conservation et l'actualisation des listes électorales	175
3.2.5	Les dispositifs d'apprentissage (du learning by doing).....	182
3.2.6	L'accès des candidats partis aux médias	187
3.3	Problems and challenges regarding the financing of elections...	192
3.3.1	Le coût des élections.....	192
3.4	La sécurité et les élections.....	198
3.4.1	Le rôle des forces de sécurité dans les élections.....	201
3.4.2	Structure/cadre légale pour la participation des forces de sécurité dans les élections.....	206
3.4.3	Sensibilisation des forces de sécurité pour leur rôle pendant les élections	209

TROISIEME PARTIE: PRINCIPES, NORMES ET STANDARDS ELECTORAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST.....217

CHAPITRE IV: VERS L'HARMONISATION DES NORMES ET STANDARDS ELECTORAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST.....219

4.1	La Pertinence de l'adoption de normes et standards en matiere electorale	220
4.1.1	L'importance des facteurs favorables à l'adoption de normes et standards	220
4.1.2	Les expériences de standardisation en Afrique.....	223

4.2 Propositions pour un noyau minimal de normes et standards.....225

CHAPITRE V: FORMES D'ASSISTANCE EN MATIERE ELECTORALE (CEDEAO)230

5.1 Les actions de renforcement des capacitésof renforcement of capacités.....234

5.1.1 Les actions de formation.....235

5.1.2 Identification et proposition d'appuis spécifiques aux points faibles du processus electoral.....238

5.2 La recherche de solutions au probleme de l'application des textes electoraux.....240

5.2.1 La recherche de solution au problème du coût des élections.....241

5.2.2 Les actions de prospectives et de proposition de solutions.....243

CONCLUSION.....247

ANNEXES.....250

BIBLIOGRAPHIE.....267

INTRODUCTION

Les élections libres et démocratiques constituent un critère de base de la démocratie, tout au moins dans son acception libérale triomphante depuis la chute du Mur de Berlin. Pourtant, il s'agit d'un critère de base souvent absent des régimes politiques nés des Indépendances et qui se proclamaient tous démocratiques. En réalité, l'évolution politique du continent africain montre que la conquête de la démocratie a été ardue. Le déficit de démocratie y a d'abord été vécu sur le mode de l'autoritarisme politique, les régimes qui se mettent très vite en place se caractérisant, la plupart du temps, par leur totalitarisme, c'est-à-dire leur prétention à gouverner la quasi-totalité des aspects de la vie des citoyens, et ne tolérant, dès lors, aucune opposition sérieuse à leurs projets. Au nom, souvent, d'une nécessité de construire des nations balbutiantes, ou de réaliser le développement économique et social, les pouvoirs en place se montrent peu respectueux des libertés civiles et du droit à l'objection.

Lorsque ce n'est pas une chape de plomb qui s'abat sur l'opposition politique, ce sont des élections sans choix ou des simulacres d'élection qui sont souvent organisées, avec des résultats connus d'avance, et des scores plébiscitaires pour ceux qui gouvernent. De fait, les premières alternances politiques ont lieu seulement autour des années 90, soit trente ans après les indépendances. L'absence de démocratie, sur le continent africain, a, entre autres, été surtout perçue sous l'angle de l'absence d'alternance, de l'accaparement du pouvoir par les gouvernants, du non-renouvellement de la classe et des élites politiques.

En tous les cas, les structures officielles chargées de l'organisation des élections, notamment les Ministères de l'Intérieur dans les pays francophones, n'inspiraient plus confiance pour une gestion transparente et équitable de la compétition électorale. L'ouverture démocratique des années 90 a donc été caractérisée par la mise en place, un peu partout, d'organes censés organiser, en toute indépendance, les processus électoraux.

De rudes batailles ont opposé à ce sujet les tenants du pouvoir et les opposants, la configuration donnée à ces Commissions électorales passant pour être révélatrice de la réelle volonté des autorités de promouvoir des élections libres, sincères et démocratiques. L'apprentissage de la pratique électorale a donc réconcilié l'Afrique avec la démocratie pluraliste. Beaucoup d'espoir a dès lors été investi dans ces nouvelles structures censées être les nouvelles vigies de la démocratie.

Près d'une vingtaine d'années après les premières expériences d'organisation d'élections libres et compétitives dans la sous région ouest-africaine, un premier bilan peut être fait. On ne s'étonnera cependant pas de constater que celui-ci reste assez contrasté, à l'image des expériences nationales de « démocratisation » elles-mêmes. Il existe des cas plutôt heureux, dans lesquels la Commission électorale a bien réussi sa mission de gestion (ou d'organisation) des élections. On peut tout autant relever des expériences plus mitigées, appelant un jugement plus pondéré. Il est enfin possible de noter des cas plus préoccupants, dans la mesure où la Commission électorale a dans une large mesure failli à sa mission, compromettant sa crédibilité et laissant peser de lourdes hypothèques sur le climat politique en général.

Près de deux décennies après le déclenchement des transitions

démocratiques et la succession des cycles électoraux, l'élection est toujours sujette à caution et en proie à la crise dans plusieurs nouvelles démocraties. Dans les pays de l'Afrique de l'ouest, l'élection est, malgré l'instauration de Commissions électorales selon un mode plus ou moins consensuel, devenue le premier facteur « conflictogène » remarquable. En effet, c'est à l'occasion de la préparation des élections ou de leur déroulement ou encore de la proclamation de leurs résultats qu'il y a une tension aboutissant souvent à une confrontation qui menace la stabilité politique et la paix civile. En effet, soit en amont les acteurs ne sont pas d'accord sur les règles qui régissent le processus électoral ou les modalités de l'organisation des élections, soit en aval, les candidats malheureux considèrent que les résultats proclamés ne reflètent pas la volonté des électeurs.

Dans ce contexte, les situations sont variables selon les pays de l'Afrique de l'Ouest objet de la présente étude : certains pays ont pu trouver des règles et modalités d'organisation des élections plus ou moins consensuelles : c'est le cas au Ghana, au Mali et au Bénin et au Cap Vert. Il y a des pays dans lesquels l'absence d'accord sur les règles du jeu électoral a entraîné le boycott des élections par une partie significative de l'opposition (Burkina Faso, Sénégal). Il y a d'autres pays dans lesquels pour éviter que les crises qui affectent le processus électoral n'aboutissent à la confrontation violente, des négociations politiques ont été menées en vue de trouver des accords qui engagent l'ensemble des parties prenantes (Togo). Dans d'autres pays encore, les règles du jeu électoral sont, dans une période post conflit, redéfinies après discussion entre les protagonistes ; ce qui laisse présager malgré quelques appréhension des espoirs de paix civile (Côte d'Ivoire, Libéria, Sierra Léone).

Les réponses fournies aux crises électorales sont essentiellement de deux sortes : il s'agit au niveau interne de la définition ou de la

redéfinition continues d'organes de régulation des élections aux pouvoirs plus ou moins étendus (Commissions électorales) et au niveau de la CEDEAO de l'adoption du protocole sur la gouvernance et la démocratie et de l'institution d'une unité d'assistance électorale pour réguler les processus électoraux de la sous-région ouest africaine. En effet, pour conjurer le démon électoral dans les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO a adopté un protocole sur la gouvernance et la démocratie pour dégager des principes généraux qui doivent gouverner les processus électoraux en vue de préserver la démocratie et la paix sociale.

A la lumière de ces considérations, la présente étude, qui a pour échantillon les quinze pays membres de la CEDEAO, a pour but essentiel de faire une analyse comparée des commissions électorales en Afrique de l'Ouest avec les objectifs suivants :

- Identifier les tendances, similarités et différences clés dans les législations électorales à travers la sous-région ;
- Souligner les problèmes majeurs que posent la gestion des élections aux pays de l'Afrique de l'Ouest (assortis des leçons tirées de quelques meilleures pratiques), suggérer quelques pistes de réflexion pour l'amélioration des processus électoraux et l'harmonisation des normes électorales en Afrique de l'Ouest.

Seront donc successivement étudiés :

- **Première partie** : Analyse comparée des Commissions électorales nationales des pays de l'Afrique de l'Ouest
 - **Deuxième partie** : Gestion des élections en Afrique de l'Ouest
 - **Troisième partie** : Principes, normes et standards électoraux en Afrique de l'Ouest
-

**PREMIERE PARTIE
ANALYSE COMPARÉE DES
COMMISSIONS ÉLECTORALES DE
L'AFRIQUE DE L'OUEST**

Une étude des Commissions électorales en Afrique constitue aussi une opportunité pour confronter les expériences démocratiques nationales, au-delà des différences. A l'heure où l'Afrique de l'Ouest s'est engagée dans une réelle dynamique d'intégration politique à travers notamment la CEDEAO, il est intéressant de voir dans quelle mesure des convergences pourraient être dessinées entre les divers Etats, en matière électorale. L'analyse comparée des Commissions électorales des pays de l'Afrique de l'ouest est menée, dans le présent document, essentiellement à partir de la législation électorale et autour des trois axes ci-après :

- **Le statut de ces Commissions**, qui permet de présenter les dispositions formelles qui régissent la condition des membres de ces instances, plus précisément leur mode de désignation, les devoirs attachés à leur charge et, partant, leur indépendance vis-à-vis des acteurs du jeu politique, qu'il s'agisse du pouvoir en place ou des partis politiques aspirant à exercer ce pouvoir

 - **Le fonctionnement des Commissions**, rubrique qui renvoie aux conditions de travail de celles-ci. Les textes sont toujours sollicités, mais il est question ici d'une autre facette des Commissions électorales. C'est leur déploiement, au sens fort du terme, qui est visé : quand elles se mettent au travail, comment s'organisent-elles, quels sont, surtout, leurs pouvoirs et leurs prérogatives, sachant qu'elles doivent leur existence à la nécessité d'une gestion impartiale, neutre, juste et indépendante d'un jeu électoral sur lequel a longtemps pesé le soupçon de fraudes organisées et impunies. L'indépendance des Commissions ne se mesure pas aux seules prérogatives que la loi leur accorde, elle tient aussi aux moyens qui leur sont alloués, au régime financier sous l'empire duquel elles sont placées
-

L'appréciation des expériences des Commissions électorales devra terminer cette première partie de l'étude. Elle s'analyse en une sorte de bilan du travail accompli. Il est intéressant, au-delà de la présentation formelle des textes, de procéder à une tentative d'évaluation pratique de ces organes de régulation du jeu électoral. L'expérience montre, en effet, que la mise en place des Commissions électorales se nourrit parfois d'expériences vécues dans d'autres pays, et que nombre de pays essaient de prendre en compte les leçons tirées dans d'autres contextes. L'évaluation globale des expériences est par ailleurs utile à la présente étude dans la mesure où elle permet de prendre en compte des « constantes » ou des similitudes susceptibles d'inspirer un travail de définition de normes communes ou des « standards électoraux » à l'échelle sous-régionale (Afrique de l'Ouest), telle que celui qui sera abordé dans la deuxième partie du rapport.

1

CHAPITRE

STATUT ET PERIODICITE DU BUREAU DES COMMISSIONS ELECTORAUX

1.1 Le Statut des Commissions Electorales

Le statut des commissions électorales comporte des traits communs et des différences résultant de l'histoire de la démocratisation de chaque pays, de sa tradition juridique et du rapport de forces politiques qui a permis la naissance de la Commission électorale. Pour saisir l'essentiel de ce statut, seront tour à tour envisagées la désignation des membres des Commissions (1) et la durée de leurs fonctions (2).

1.1.1 La désignation des membres des Commissions électorales

Dans la définition du « profil » des membres des Commissions électorales, une première alternative consiste soit à ne désigner que des membres non engagés politiquement, ou, au contraire, à intégrer des personnes définies par leur appartenance politique. En d'autres termes, la neutralité ou l'équilibre attendu de la Commission électorale peut prendre deux formes :

- Soit une prise en compte délibérée de l'élément politique, mais dont on escompte conjurer le risque de partialité par, précisément, une représentation équilibrée¹ des forces politiques
- Soit une exclusion de principe de tout élément politique, qui se

¹Représentation équilibrée ne doit surtout pas s'entendre comme représentation proportionnelle. En fait, la situation spécifique de chaque pays lui impose le mode de répartition des membres de la Commission entre les catégories d'acteurs qui y sont représentés. Si au Togo, à la suite de l'Accord politique Global l'opposition a deux fois plus de membres que le pouvoir dans la commission électorale, au Bénin actuellement c'est la représentation proportionnelle entre les acteurs politiques qui a eu la préférence.

traduit alors, non par la seule exclusion des partis politiques dans le choix des membres de la Commission, mais par l'exigence même d'une non-affiliation partisane, au plan strictement personnel, des membres qui seront désignés

Le premier choix a l'avantage de paraître plus réaliste. Puisque ce sont les élections qui sont en cause, et que celles-ci intéressent plutôt les formations politiques, il est logique, considère-t-on, que les acteurs des joutes électorales soient représentés dans les Commissions électorales. Autrement dit, on considère, avec un tel choix, que nul n'est mieux placé que ceux qui pratiquent l'élection pour en organiser le déroulement et en promouvoir la transparence. Mais l'inconvénient de ce parti pris se laisse cependant aisément deviner. Ouvrir les Commissions électorales aux formations politiques, c'est courir le risque de reproduire, en leur sein, les rivalités politiques. La fonction d'arbitrage, qui postule recul et absence de parti-pris, risque dans ces conditions d'en pâtir. Certes, il n'est pas dit que les personnes désignées par les formations politiques se comporteront nécessairement de manière partisane, mais il n'est pas sûr, loin s'en faut, que les acteurs politique, par définition particularistes, seront d'abord guidés par un souci de neutralité.

La seconde option – l'exclusion de tout élément politique dans la composition de la Commission électorale – comporte l'avantage de pousser jusqu'au bout l'exigence d'indépendance, de l'ériger au rang de principe statutaire ou « déontologique ». De la sorte, tout soupçon de partialité ou de « politisation » pesant sur la Commission est éloigné. L'inconvénient d'une telle conception réside cependant dans le fait qu'elle ne garantit pas toujours l'expertise de la Commission. Par « expertise », il faut comprendre ici l'imprégnation aux choses électorales à partir de l'expérience du militantisme politique. Ce qui ne signifie pas du tout que l'expertise de la gestion des élections s'acquiert essentiellement par le biais du militantisme politique, loin

s'en faut. Le contentieux de l'élection, et les difficultés auxquelles celle-ci peut donner lieu peuvent, pour leur résolution, requérir une expérience et des connaissances qui ne s'acquièrent pas toujours dans d'autres secteurs d'activités. Un excellent magistrat, qui traite par profession d'affaires judiciaires, n'est pas forcément un bon juge d'affaires électorales, contentieux qui ne présente pas toujours la clarté juridique des affaires habituellement traitées dans les tribunaux. Un bon militant des droits de l'homme, ardent à défendre les droits bafoués de telle personne, n'est pas nécessairement apte à trancher les différends nés d'une élection, compte tenu, par exemple, de la charge émotive et passionnelle qui caractérise souvent ce type de contentieux, ou de la nécessité de se montrer « équilibré » dans l'administration de sanctions quand les torts relevés ne sont pas propres à une seule partie.

Dans la plupart des pays, il est précisé, que ces acteurs – Gouvernement, Parlement, partis politiques et société civile – désignent, selon des modalités variables, des membres.

Au **Burkina Faso**, La CENI est composée de 5 membres proposés par les partis de la majorité, 5 membres proposés par les partis de l'opposition, 5 membres proposés par les organisations de la société civile (OSC) dont 3 par les communautés religieuses, 1 par les autorités coutumières et 1 par les associations de défense des droits de l'homme et des libertés.

Au **Niger**, la CENI nigérienne, contrairement à celle du Burkina Faso, n'a pas, comme on peut le voir ci-dessous, un nombre fixe de membres étant donné que ce nombre dépend du nombre de partis politiques légalement reconnus. Sa composition s'emploie à y inclure toutes les autorités plus ou moins impliquées dans le processus électoral. Pour son souci de représentativité, la composition mérite d'être exactement reproduite :

- **Président** : un magistrat du siège proposé par ses pairs. A défaut du magistrat de siège, le Président de la République peut après consultation des partis politiques nommer par décret toute personnalité reconnue pour son impartialité, sa compétence et son intégrité ;
 - **Premier vice-président** : un magistrat du siège proposé par ses pairs dans le cas où le Président n'est pas un magistrat, ou un représentant de l'Ordre des avocats du Niger ;
 - **Deuxième vice-président** : une représentante des collectifs des Associations féminines légalement reconnues ;
 - **Deux rapporteurs** : désignés par la CENI en son sein dont un représentant des Associations de Défense des Droits de l'Homme ou de Promotion de la Démocratie et un représentant de l'Etat ;
 - **Les membres** :
 - 1 représentant par Parti politique légalement reconnu ;
 - 1 représentant par candidat indépendant à l'élection présidentielle ;
 - 1 représentant des Associations de Défense des Droits de l'Homme et de Promotion de la Démocratie ;
 - 1 représentant du Ministère chargé de la Justice ;
 - 1 représentant du Ministère chargé des Affaires Etrangères ;
 - 1 représentant de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales ;
 - 1 représentante de la Direction de la Promotion de la Femme ;
 - 1 représentant des Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité ;
 - 1 représentant de la Direction Générale de la Police Nationale ;
 - 1 représentant du Parc Automobile National et du Garage Administratif ;
 - Le Directeur Général des Affaires Politiques et Juridiques au Ministère chargé de l'Intérieur représentant l'Etat du Niger ;
 - Le représentant de la Direction Générale de la Protection Civile au Ministère chargé de l'Intérieur ;
-

- Le représentant de la Direction Générale du budget au Ministère chargé des Finances ;
- Le représentant de la Direction des Libertés Publiques au Ministère chargé de l'Intérieur ;
- Le représentant de la Direction de l'Etat Civil au Ministère chargé de l'Intérieur ;
- 2 représentants pour toutes les Centrales Syndicales ;
- 2 représentants de la Direction de l'Informatique ;
- 2 représentants du Ministère chargé de la Défense Nationale ;
- 2 représentants du Ministère chargé de la Communication ;
- 2 représentants pour l'ensemble des Collectifs des Associations féminines légalement reconnues

Il est désigné pour chaque membre un suppléant qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement.

Au **Bénin**, les membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) sont formellement nommés par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, du Parlement (quotas accordés proportionnellement à la taille des groupes politiques au sein de l'Assemblée nationale), et de la société civile, cette dernière renvoyant à des entités associatives ou socio- professionnelles.

En **Côte d'Ivoire**, la Commission Electorale Indépendante (CEI) est composée de membres nommés, également, par décret présidentiel, sur proposition du Parlement, d'institutions et de ministères divers, ainsi que des partis politiques.

Au **Mali**, les acteurs politiques entrent également en jeu dans la désignation des membres de la Commission Electorale Nationale (CEN), puisque la majorité et l'opposition sont admises à faire des propositions à cet égard. La société civile y compte également des représentants.

En **Guinée Conakry**, l'on retrouve dans la CENI cette même composition tripartite avec 10 représentants de la majorité, 10 représentants de l'opposition, 3 représentants de la société civile et 2 représentants de l'administration.

C'est cette composition mêlant représentants des partis et des candidats mais aussi de la société civile qu'on retrouve dans la commission nationale électorale (CNE) de la **Guinée Bissau**. Un secrétariat exécutif désigné par le Parlement (comprenant un Président, un vice président, un secrétaire exécutif et deux secrétaires exécutifs adjoints), un représentant du Président de la république, deux représentants du Gouvernement, un représentant de chaque parti ou coalition de partis avec une désignation respectant la configuration politique du Parlement, un représentant du Conseil national de communication et un représentant de chaque candidat pour l'élection présidentielle.

Au **Togo**, la composition de la commission électorale, appelée également CENI, présente une particularité qu'elle partage d'ailleurs avec tous les démembrements de la commission. Elle accorde, probablement à cause de la situation particulière de sortie de crise et de crise de confiance des élections législatives de 2007, une place de choix à la représentation de l'opposition. Il est intéressant de noter que les membres de la CENI togolaise sont, contrairement à ce qui a cours dans la plupart des autres pays de la CEDEAO, nommés par l'Assemblée nationale.

On note toutefois que, dans les cas du Bénin, de la Guinée Conakry, du Mali, du Niger et du Burkina Faso les Commissions s'ouvrent de manière explicite à la « société civile », et ne comptent donc pas que des membres « politiques ». Cette ouverture est accentuée dans la composition de la CENI nigérienne tel qu'évoquée plus haut, mais aussi pour la CEN malienne, puisqu'au titre des associations admises

à faire des propositions, il est précisé qu'il y a le Syndicat de la Magistrature, la Coordination des associations féminines et même les organisations culturelles, confessionnelles.

La Commission électorale capverdienne, appelée Commission nationale des élections (CNE), est composée de cinq (05) membres. Ses membres sont élus par les députés du Parlement au scrutin secret à la majorité des deux tiers (2/3). Même si le fait que les membres de la CNE sont élus par les députés n'est pas une particularité du Cap-Vert, il est cependant intéressant de noter qu'à la différence de plusieurs pays de la sous région, aucune allusion n'est faite ici à la configuration politique de l'institution parlementaire ni à la scène politique nationale de façon générale. Ceci pour la simple raison que, pour les Capverdiens, les membres de la CNE ne représentent pas les partis politiques, mais devraient jouir de la confiance d'une large frange des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale. Il faut ajouter que, jusque-là, bien qu'aucune allusion n'ait été clairement faite par rapport à la nécessité de prendre en compte la configuration politique du Parlement dans le choix des membres de la CNE, l'opposition a été toujours prise en compte (même quand la majorité disposait à elle seule des 2/3 des voix) et il arrive même que le président de la CNE soit l'un des membres désignés par l'opposition.

Au **Sénégal**, il est en revanche très clairement indiqué que les membres de la CENA doivent être des personnalités indépendantes, de nationalité sénégalaise bien entendu, et surtout, connues pour leur neutralité politique. Des incompatibilités, qu'on retrouve dans la plupart des législations des autres pays, sont même énoncées par les textes. Ainsi, ne peuvent être membres de la CENA – ou de ses démembrements – un membre du gouvernement, un magistrat en activité, un membre de cabinet ministériel, un élu politique quel qu'il soit, un membre d'un groupe de soutien à un parti, à une liste de

candidats ou à un candidat. De même, les hauts fonctionnaires de l'« administration territoriale » (gouverneurs, préfets, sous- préfets) sont écartés. Le Sénégal a à l'évidence entendu faire le choix d'une CENA « non politisée ».

C'est en **Guinée Conakry** que ce régime des incompatibilités est défini avec le plus de rigueur et de détails. En effet, l'article 9 de la loi sur la CENI guinéenne prévoit que « la fonction de membre de la CENI ou de ses démembrements est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement, de Militaire, de Paramilitaire, de Magistrat en exercice, de chef de parti politique, de Candidat aux élections, de Gouverneur, de Préfet, de Secrétaire général de Préfecture, de Commune, de Sous- Préfet, de Maire, de Président de CRD, de Président de Conseil de quartier et de Président de District.

C'est cette option sénégalaise d'une Commission politiquement neutre qui semble être expressément ou implicitement privilégiée dans la plupart des pays anglophones (**Gambie, Ghana, Nigéria, Sierra Leone, Libéria**). Ainsi à titre illustratif, au Libéria, la NEC (National electoral commission), qui est une structure publique autonome, est composée de cinq (5) membres dont 1 président, 1 vice-président et 3 membres appelés commissaires. Le Président de la République nomme, avec le consentement du Sénat, les membres de la NEC à leurs postes respectifs pour une durée de 7 ans. Pour être membre de la NEC du **Libéria**, il faut être âgé d'au moins 35 ans et, à l'instar des membres des commissions électorales des autres pays, remplir des critères de moralité et de probité. Il faut également ajouter le fait que les membres de la commission ne doivent pas appartenir ni être affiliés à un parti ou à une formation politique, et que deux membres ne doivent pas provenir du même comté. L'interdiction d'appartenance et d'affiliation aux formations politiques s'étend également à tous les employés de la commission électorale.

La même précaution d'écartier les personnes politiquement marquées se remarque en **Sierra Leone** et en **Gambie** où toutes les personnes qui, pendant les deux dernières années précédant leur candidature à la commission, ont été candidates à des législatives ou ont occupé un poste dans une organisation ayant supporté des candidats aux législatives, ou encore ont été candidates aux élections locales dans les deux dernières années, ou enfin occupent un poste de responsabilité publique ne sont pas éligibles.

L'autorité qui nomme formellement les membres de la Commission, est-elle libre de rejeter les candidatures qui lui sont soumises, en d'autres termes, son pouvoir de nomination, est-il conditionné ou restreint ? Par exemple dans le cas du **Libéria** (mais c'est la même chose dans la plupart des pays anglophones), c'est le président qui propose et prend l'avis délibératif du Sénat. Il n'y a donc pas de problème de proposition au niveau du Président, mais le Sénat peut rejeter des propositions.

Mis à part les pays lusophones qui renforcent les prérogatives du Parlement dans la désignation des membres des Commissions (Cap-Vert, Guinée Bissau), c'est souvent le Président de la République qui nomme formellement les membres de la Commission, dans tous les pays étudiés. Cependant, ce pouvoir de nomination est plus ou moins conditionné selon les circonstances. Ainsi, dans les cas du **Bénin**, du **Mali** et de la **Côte d'Ivoire**, ce pouvoir de nomination est simplement mentionné, sans plus, ce qui laisse supposer que le Président de la République doit seulement avaliser la proposition qui lui a été faite, il n'a pas le pouvoir de la rejeter. En termes juridiques, on dira que sa compétence est « liée ». La même chose s'observe au **Burkina Faso**, en **Guinée Conakry** et au **Niger**.

En revanche, dans les exemples anglophones (**Ghana, Gambie, Libéria, Sierra Leone, Nigéria**), le pouvoir du chef de l'Etat est, au moins sur le plan procédural, conditionné. Les membres de la Commission ghanéenne sont nommés par le Président de la République « en consultation avec le Conseil d'Etat ». Au **Nigéria**, non seulement cette condition existe, mais il est précisé que l'acte de nomination pris par le chef de l'Etat doit être « confirmé » par le Sénat. Il y a donc, dans ce dernier pays, une double restriction au pouvoir de nomination du chef de l'Etat : au plan procédural strictement entendu – à travers l'obligation de se concerter avec le Conseil d'Etat, et au plan de l'efficacité même de son pouvoir, l'entrée en vigueur de l'acte qu'il prend dépendant de l'intervention du Sénat. Dans la rigueur des termes, il serait sans doute plus juste, dans le cas du **Nigéria**, de parler d'une « codécision » du Président de la République et du Sénat.

Au **Sénégal**, l'obligation qui pèse sur le Président de la République est de choisir les membres de la CENA après consultation d'institutions, d'associations ou d'organismes tels que ceux qui regroupent les avocats, les universitaires ou les défenseurs des droits de l'homme. On note donc, comme au **Nigéria**, une certaine obligation d'ordre procédural, mais à vrai dire, celle-ci est assez faible, et rien ne « lie » vraiment le chef de l'Etat sénégalais dans le choix qu'il porte sur des personnes.

1.1.2 Quel jugement porter sur ces différents systèmes ?

A priori, il peut être séduisant de restreindre le pouvoir de nomination. En dressant des obstacles procéduraux, en multipliant les formalités, l'on se prémunirait de l'arbitraire présidentiel. Cette option peut donc s'avérer heureuse. Elle pourrait cependant être funeste si la nomination des membres de la Commission électorale devait être l'occasion d'une « guérilla » entre les différents organes impliqués, ou, à l'inverse, donner lieu à un « marchandage » en relation avec l'équilibre des forces politiques. Il y aurait, dans ce cas, un effet rigoureusement inverse de celui recherché.

1.1.3 Qualifications requise pour être membre des Commissions électorales ?

De manière générale, les conditions posées pour être membre de la Commission électorale ne sont pas d'une rigueur excessive. La préoccupation des qualifications est de compter dans les Commissions des personnes qui puissent donner les garanties d'une neutralité ou d'une représentation équilibrée des forces politiques prenant part à la compétition électorale.

Il est remarquable que les textes gardent en général le silence sur ces conditions. La Commission est instituée, la nomination et le statut de ses membres évoqués, mais rien n'est dit sur les capacités mêmes de ces membres.

Les conditions requises pour être membre de la Commission électorale dans la plupart des pays sont parfois formulées en termes « positifs », parfois en termes « négatifs ».

La formulation « positive » consiste à énoncer que les membres de la Commission doivent avoir telle ou telle qualité. Il s'agit souvent de l'intégrité, de la probité, de la moralité, de la neutralité et de l'impartialité. Cette condition est par exemple expressément exigée au **Bénin**, en **Guinée Conakry** et au **Nigéria**.

Sur ce point, la CENI du **Niger** et celle des pays lusophones notamment la **Guinée Bissau** constituent une exception puisque les membres de la structure sont désignés ès qualité puisque les membres y représentent des institutions.

La formulation « négative » des conditions posées pour être membre de la Commission électorale consiste à exclure les personnes ayant fait l'objet de certaines condamnations judiciaires. Dans le cas de la

Guinée Conakry ou de la **Côte d'Ivoire** par exemple, il est indiqué, en substance, que la personne qui aspire à être membre de la Commission ne doit pas avoir été condamnée pour crime à une peine privative de droits civiques ou pour détournement de deniers publics.

Au **Ghana**, la condition de membre de la Commission électorale est alignée sur celle du député, fonction assez importante dans la tradition anglaise ou anglophone. Les exclusions prévues sont assez nombreuses et décrites de manière circonstanciée. Il n'y a pas moins de cinq catégories d'infractions qui constituent à cet égard des empêchements.

La **Côte d'Ivoire** et le **Ghana** partagent une autre condition qui n'apparaît pas ailleurs : il s'agit de la nécessité d'être en règle avec les services du fisc du pays.

On retrouve enfin quelques conditions spécifiques à un Etat, comme l'exigence expresse d'une certaine culture –savoir lire et écrire- (**Côte d'Ivoire**), l'appartenance au collège des membres représentant la société civile pour le Président (**Burkina Faso**), un certain âge (35 ans au moins pour être membre comme au Libéria) (50 ans au moins pour le Président de la Commission, et 40 pour les autres membres au **Nigeria** ; âge maximum de 70 ans et 65 ans pour les mêmes personnages au **Ghana**), et ne pas être membre des services de sécurité (**Ghana**), à la fois un âge minimal de 35 ans et un âge maximal de 70 ans.

L'étude de ces différentes conditions peut donner une impression de bigarrure, voire de désordre rebelle à tout ordonnancement. De fait, dans certains cas, c'est la loi, voire la Constitution qui énonce les conditions requises, dans d'autres, il faut chercher dans les Statuts ou le Règlement intérieur de la Commission pour trouver les normes

pertinentes. Parfois, ces textes sont eux-mêmes lacunaires, ce qui peut être à l'origine d'un certain nombre de difficultés, comme on l'a vu au **Bénin** lors des élections législatives d'avril 2007, où le Président de la Commission a été « destitué » à quelques jours d'un scrutin important.

On retiendra cependant, s'agissant des conditions requises pour être membre de la Commission électorale, les deux constantes relevées plus haut : l'impartialité affichée et l'absence de passé judiciaire « lourd ».

Tableau n°1 :
Classification des Commissions par profil et par autorité de nomination des membres

		"Profil" des membres		
		Une partie des membres politiquement engagés	Membres non politiquement engagés	Autres
Autorité et procédures de nomination des membres de la Commission	Nomination par le Président sur proposition d'autres corps	Bénin, Niger, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, etc.		
	Proposition et nomination par le président sur consentement d'une autre		Libéria, Gambie, Nigéria, etc.	
	Proposition et nomination par le Président avec consultation d'autres institutions		Sénégal, Ghana, Sierra Leone, Libéria ?	
	Nomination par une autre Institution : e.g. Parlement	Togo, Guinée Bissau	Cap-Vert	

1.2 Périodicité du Bureau des Commissions Electorales

1.2.1 La durée des fonctions des membres des Commissions électorales

Ce point renvoie à trois questions :

- La durée même de l'exercice de la fonction de membre de la Commission électorale, et les possibilités de reconduite ou de réélection à cette fonction
- La survivance de la Commission électorale : s'agit-il d'un organe permanent, ou d'un organe intermittent, qui n'existe que le temps d'une élection et qui disparaîtrait en attendant la prochaine ?
- Les conditions de la cessation prématurée ou anticipée de la fonction de membre de la Commission électorale : démission ou révocation

1.2.2 La durée de l'exercice de la fonction des membres et la survivance de la Commission

Sur les deux premières questions, l'échantillon de l'étude fait apparaître trois situations différentes.

Dans un cas, qui est celui du **Bénin**, du **Niger** et du **Mali**, la Commission électorale n'a qu'une existence intermittente. Elle est mise sur pied à la veille d'élections et disparaît aussitôt après, pour réapparaître aux prochaines échéances électorales. Il s'agit donc d'une institution qui est « reconstituée » à intervalles données.

Au **Bénin**, la durée du mandat se situe entre 45 jours (1 mois et demi) et 6 mois, en fonction de la loi électorale et de la date d'installation

effective des membres de la Commission. Toutefois, il existe un « Secrétariat administratif permanent » de la CENA, qui est composé de 4 membres, et qui, comme sa dénomination l'indique, est doté d'une certaine permanence quand la Commission elle-même, en tant que collège, est un organe intermittent. Les 4 membres du Secrétariat administratif permanent se répartissent ainsi : un Secrétaire administratif permanent, assisté de 3 adjoints en charge respectivement : de la conservation de la mémoire administrative ; de l'entretien du patrimoine électoral et de la supervision des structures professionnelles chargées de l'informatisation de la liste électorale et la mise à jour de la liste électorale permanente informatisée. Au sujet de la durée des fonctions de membre de la Commission Electorale Nationale Autonome, il convient de préciser qu'aucune disposition légale ne limite le nombre de mandats des membres de la CENA.

Au Mali, la CENI n'existe plus.

C'est dans ce registre qu'il faut situer la Commission électorale du **Niger**. Le Président de la CENI, les vice-présidents et les autres membres sont nommés par décret du Président de la République. Leur mandat prend fin 3 mois après la proclamation des résultats définitifs du scrutin.

La même situation est remarquable au **Togo** où selon la loi la CENI est permanente mais la fonction des membres de la CENI prend fin 45 jours après la proclamation des résultats.

Il y a un deuxième cas plus courant caractérisé par la permanence de l'institution et la détermination d'un mandat à durée variable pour ses membres. La plupart des pays sont dans cette situation. Il y a des pays dans lesquels les membres de la Commission disposent d'un mandat renouvelable une seule fois. On a les exemples de la **Côte d'Ivoire**, du **Nigéria** et du **Sénégal**, où une durée précise est assignée au mandat

des membres de la Commission, qui « travaillent » alors pendant toute cette période, l'existence d'échéances électorales important peu. Il s'agit donc d'un mandat « à temps plein ». Il est de 6 ans renouvelable une seule fois en **Côte d'Ivoire** (à l'exception du Président de la CEI, qui n'est éligible au poste de Président qu'une seule fois). Quant à la CEI elle-même, on peut considérer qu'il est un organe permanent, puisque son « Bureau » reste toujours en place, même après les élections. Seules disparaissent alors les « commissions locales » qui ont été mises en place.

De même, au **Sénégal**, le mandat est de 6 ans renouvelable une seule fois, avec un renouvellement par tiers tous les 3 ans. La CENA a une existence permanente, seuls ses démembrements (aux niveaux régional, départemental et à l'étranger) ont une existence liée aux échéances électorales, ils « disparaissent » en effet sitôt une élection achevée.

Au **Burkina Faso**, la durée du mandat des membres de la CENI est de cinq (05) ans renouvelable une fois. Les membres prêtent serment devant le Conseil Constitutionnel et bénéficient d'une immunité.

La **Guinée Bissau** est dans un cas plus ou moins similaire puisque seul le secrétariat exécutif de la Commission nationale électorale jouit de la permanence avec un mandat de quatre ans cependant que les autres membres voient leur mandat terminé à la fin des élections.

Au **Cap-Vert**, les membres de la CNE sont élus pour un mandat de 6 ans renouvelable une seule fois. Ils ne peuvent pas être limogés, mais leurs décisions peuvent faire l'objet de recours devant la Cour constitutionnelle (auparavant c'était devant la Cour suprême). Mais seulement deux (02) d'entre eux (notamment le Président et le Secrétaire) sont utilisés à temps plein. Les autres sont sollicités à

l'approche des élections et cessent leurs activités pour la commission quelques semaines après les élections.

En **Gambie**, les membres de la commission sont nommés pour un mandat de 7 ans, rééligibles une seule fois. Il est cependant actuellement suggéré que 3 des premiers membres (choisis au sort) fassent moins de 7 ans afin de permettre la continuité au sein de la commission à travers un renouvellement partiel des membres (à l'instar de ce prévoit la loi pour la CENA sénégalaise).

Au **Nigéria**, le mandat de membre de la Commission est de 5 ans, renouvelable une seule fois. Mais la Commission électorale a des membres permanents, qui continuent de travailler après les élections.

Il y a des pays dont la législation accorde aux membres de la Commission électorale un mandat non expressément renouvelable. Au **Libéria**, les membres de la Commission ont un mandat de 7 ans non renouvelable. Le mandat des membres de la Commission électorale de la **Sierra Leone** est soumis au même régime juridique.

Il y a un autre cas qui mérite d'être signalé, c'est celui du **Togo** où la CENI est permanente, mais ses membres eux ne le sont pas. En effet, le mandat des membres de la CENI prend fin 45 jours après la proclamation des résultats définitifs du scrutin pour lequel elle est installée. Le mandat des membres de la CENI est renouvelable. La CENI dépose son rapport général d'activités à toutes les institutions concernées par les élections 45 jours au plus, après la proclamation des résultats définitifs du scrutin.

Enfin, le **Ghana** représente un cas particulier dans la mesure où aucune durée n'est assignée au mandat des membres de la Commission qui restent en fonction jusqu'à la retraite. Les seules restrictions retenues sont relatives à l'âge et à la moralité.

1.2.3 La cessation anticipée des fonctions de membre de la Commission électorale

S'agissant de la cessation anticipée des fonctions de membre de la Commission électorale, on peut formuler la remarque suivante : les situations sont variables et expriment, selon le contexte, la volonté de mettre à l'abri de sanctions arbitraires les membres de la Commission électorale.

Dans le même sens, le règlement intérieur de la CENA **béninoise** n'a prévu de cessation anticipée des fonctions que pour les membres des structures décentralisées de la Commission. Il semble que pour les membres de la Commission nationale elle-même, rien n'ait été prévu, ce qui constitue une lacune évidemment regrettable. Lorsqu'elles sont évoquées, ces causes restent « classiques » : impossibilité physique d'exercer le mandat, démission etc. Dans le cas béninois, les incidents liés à la « destitution » du président de la CENA à quelques jours d'élections tenues en 2007, seront sans doute de nature à inciter le législateur à aborder de manière plus complète et plus circonstanciée la question de la cessation anticipée des fonctions de membre de la Commission (rappelons que la CENA du Bénin n'est pas un organe permanent).

En **Côte d'Ivoire**, les dispositions de la loi 2004-642 du 14 décembre 2004, qui régit la CEI, sont laconiques mais elles couvrent, incontestablement, toutes les hypothèses de cessation anticipée des fonctions de membre de la Commission. La loi précise en effet que ces fonctions prennent fin soit pour incapacité physique ou mentale dûment constatée par un médecin désigné par la juridiction constitutionnelle à la demande du président de la CEI, soit pour manquement aux devoirs de membre de la Commission, décidé à la majorité des 4/5 des membres de la CEI. De telles dispositions sont assurément « englobantes », mais, là encore, il est permis de

s'interroger sur leur caractère évasif, quand il s'agit d'indiquer les causes de démission forcée.

Au **Cap-Vert** et en **Guinée Bissau**, il est précisé que les membres de la Commission électorale ne peuvent être limogés. En **Guinée Conakry**, il est clairement mentionné que sauf cas de flagrant délit, un membre de la CENI ne peut être poursuivi, recherché, arrêté ou détenu ou jugé pour des opinions exprimées ou des actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Pour toute infraction, la poursuite n'est possible qu'après avis du Bureau de la CENI.

Les législations des pays anglophones (**Gambie, Libéria, Sierra Leone, Nigéria, Ghana**) recèlent de dispositions abondantes relatives à la possibilité de cessation anticipée des fonctions des membres de la Commission électorale. A titre illustratif, en **Gambie**, le Président de la République peut démettre tout membre de la commission pour : (a) incapacité à accomplir sa mission, (b) la survenue de toute circonstance qui disqualifie la personne, (c) mauvaise conduite. Mais avant de démettre un membre, le Président doit mettre sur pied un tribunal de 3 juges de la Cour supérieure pour établir la vérité.

Le même régime juridique est observable en **Sierra Leone** où conformément aux dispositions constitutionnelles, le Président de la République peut démettre tout membre de la commission pour : (a) incapacité à accomplir sa mission, (b) la survenue de toute circonstance qui disqualifie la personne, (c) mauvaise conduite. Dans ce cas, le Président de la République doit envoyer le cas devant un tribunal qu'il met sur pied suivant des procédures prévues par la Constitution.

Dans le cas du **Nigéria**, il apparaît que la possibilité d'une « révocation

» d'un membre de la Commission existe bel et bien, mais les raisons de fond, les motifs d'une telle révocation ne sont pas spécifiés, d'après les données collectées. Il est simplement prévu que le Président de la République prononce cette sanction, qui doit cependant recueillir le soutien d'une majorité des 2/3 des membres du Sénat. La règle du « parallélisme des formes » est donc observée, puisqu'on se souvient que la nomination des membres de la Commission devait recueillir l'assentiment du Sénat. La révocation constitue cependant une procédure plus difficile que la nomination, puisqu'il est exigé, précisément, une majorité qualifiée (2/3). Cette exigence se comprend : il s'agit de renforcer la protection des membres de la Commission.

La législation **ghanéenne** est, sur le point abordé ici, celle qui est la plus prolixe, puisqu'elle s'attarde sur le déroulement de la procédure de révocation, qui reste ainsi très « judiciairisée », avec des phases d'audition, d'instruction etc. La décision finale revient au Président de la République, autorité qui, ainsi, nomme et révoque formellement les membres de la Commission électorale. Il doit cependant agir, précise la loi ghanéenne, « en conformité » avec les recommandations du « Comité » composé de 5 membres dont 3 magistrats. On peut donc penser que la compétence présidentielle de révocation est « liée », qu'elle n'est pas libre.

Dans le cas du **Sénégal**, il est prévu que la cessation du mandat de membre de la CENA intervient sur démission de la personne ou en cas de survenance d'une incapacité physique ou mentale constatée par un médecin désigné par le conseil de l'ordre après avis conforme de la CENA. D'autre part, si l'empêchement d'un membre se prolonge au-delà de 5 réunions statutaires de la Commission, il est mis fin au mandat de l'absent, et un décret pourvoit à son remplacement par une autre personne issue de la même institution qu'elle « représentait ». Ce

nouveau membre termine le mandat en question.

Au total, les dispositions relatives à la démission, volontaire ou involontaire des membres des Commissions électorales, appellent trois remarques principales.

Il apparaît, d'abord, que nombre d'entre elles se caractérisent par leurs carences. Tantôt la question même de la cessation anticipée des fonctions est totalement escamotée (**Mali**), tantôt elle est rapidement « évacuée » à travers une évocation extrêmement générale des causes de « destitution ». Certes, il serait déraisonnable de demander au législateur ou au constituant d'être exhaustif en la matière, mais la vocation de ces structures de régulation des élections en Afrique aurait dû conduire à être précis, dans la mesure du possible, sur les conditions de leur « dissolution » ou sur celles de la révocation de leurs membres.

En second lieu, l'on a pu observer que dans certains pays (**Ghana, Gambie, Sierra Leone et Nigéria**), le pouvoir politique – le chef de l'Etat plus précisément – était désigné pour procéder à la révocation de membres de la Commission. Si une telle règle peut s'expliquer, comme on l'a vu, par la règle procédurale du « parallélisme des formes », l'intrusion du pouvoir politique qu'elle constitue n'en reste pas moins gênante. Il est vrai que dans les deux cas, le pouvoir du chef de l'Etat n'est pas inconditionné : il doit recueillir la majorité des 2/3 du Sénat au **Nigéria**, et au **Ghana**, il doit être exercé « en accord » avec les recommandations du « comité » chargé d'instruire la procédure de révocation, comme on l'a vu.

Enfin – c'est la troisième remarque –, la question de la démission collective des membres de la Commission électorale n'est pas abordée par les textes. Les cas évoqués ne concernent que des situations ou des comportements individuels.

Tableau n°2 :

Durées du mandat de la commission et de celui de ses membres

Durée du mandat de la Commission						
Durée du mandat des membres de la commission			Commission Ad hoc	Commission Ad + SAP	Commission permanente	
	Permanent	Nombre de mandat illimité				Ghana
		Nombre de mandat limité				Nigéria, Côte d'Ivoire, Sénégal, Gambie, Sierra Léone, Libéria , Burkina Faso
	Partiellement intermittent	Nombre de mandat illimité				
		Nombre de mandat limité				Guinée Bissau, Cap Vert
	Intermittent	Nombre de mandat illimité	Mali	Bénin, Niger	Togo	
		Nombre de mandat limité				

Résumé du Chapitre I

- Les conditions pour être membre de la Commission électorale se ramènent essentiellement à : (i) n'inclure dans la Commission que des personnes neutres (n'appartenant à aucun parti politique), ce qui est le cas dans la quasi-totalité des pays anglophones et au Cap-Vert ou (ii) opter pour une représentation équilibrée des forces politiques prenant part à la compétition électorale, ce qui est le cas dans tous les autres pays francophones à l'exception du Sénégal et en Guinée Bissau
- L'autorité et la procédure de nomination des membres des commissions électorales varient également selon les pays. Il y a les cas où c'est le Président de la République qui nomme sur proposition d'autres corps (Bénin, Niger,). Il y a aussi celui où la nomination se fait par le Président de la République mais soit avec le consentement nécessaire d'une autre institution (Libéria, Gambie, Nigéria) ou seulement avec l'avis consultatif d'autres institutions qui est exigée (Libéria, Sénégal, Ghana, Sierra Leone). Il y a enfin les cas où, c'est le Parlement une institution qui procède à la nomination (Togo, Guinée Bissau et Cap-Vert).
- La durée de l'exercice de la fonction de membre de la Commission électorale présente aussi quelques variations. Dans certains pays, les membres sont

intermittents (nommés de façon *ad hoc*, juste pour chaque élection) avec un nombre de mandat illimité (, Bénin, Niger, Togo). Dans d'autres, le mandat est intermittent seulement pour une partie des membres des Commissions ayant un nombre de mandat limité (Guinée Bissau, Cap-Vert), et enfin le cas dans lequel le mandat est continu (Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Nigeria, Sénégal, Gambie, Sierra Léone, Libéria, Ghana).

- La durée de vie de la Commission électorale se présente généralement sous deux formes à savoir : les commissions *ad hoc* (Bénin, Niger, Mali) et les commissions permanentes (dans tous les autres pays de la sous région).
- Quant à la cessation anticipée des fonctions de membres de la Commission, la question n'est pratiquement pas abordée dans les pays francophones et lusophones. Par contre dans les pays anglophones, les membres de la Commissions peuvent être soit destitués par les autorités qui les ont désignées ou par le Président de la République en tout cas en conformité des textes.

2

CHAPITRE

LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS ELECTORALES

Le fonctionnement des Commissions électorales sera abordé sous trois angles :

- La structuration des dites Commissions, leur « organigramme »
- Leurs prérogatives
- Leur régime financier

2.1 La structuration interne

Les principes de la structuration interne des Commissions électorales sont distribués entre d'une part, les textes constitutionnels (notamment pour les pays anglophones) législatifs et réglementaires les régissant et d'autre part les textes résultant de leur capacité d'auto-organisation. La finalité essentielle de ces principes étant de garantir la proximité et l'efficacité des commissions.

En général, les Commissions électorales disposent d'un organe exécutif (bureau) et comprennent des démembrements qui épousent le découpage administratif du pays.

Au **Burkina Faso**, l'organisation et le fonctionnement de la CENI burkinabé sont précisés par décision (arrêté) du Président de l'institution après délibération de ses membres. La CENI est dotée d'une administration permanente dirigée par un Secrétaire général et placée sous l'autorité du Président de l'institution. Le Secrétaire général, choisi parmi les personnes occupant les emplois de la catégorie A de l'administration du territoire, est nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du président de la CENI. Le comptable de la CENI est nommé par le ministre chargé des Finances. La CENI peut faire appel à toutes compétences qu'elle juge utiles pour l'accomplissement de ses missions.

Les démembrements de la CENI sont :

- Au niveau provincial, la commission électorale provinciale indépendante (CEPI) composée de : 2 personnalités désignées par les partis et formations politiques de la mouvance, 2 personnalités désignées par l'opposition et 2, par les OSC,
- Au niveau communal, la commission électorale communale indépendante (CECI),
- Au niveau de l'arrondissement, la commission électorale indépendante d'arrondissement (CEIA).

L'ensemble des démembrements n'est mis en place par la CENI qu'à l'occasion des élections nationales et référendaires, à environ six (06) mois avant le scrutin et leur mandat prend fin avec la proclamation des résultats définitifs de leur circonscription électorale respective. En cas d'élections municipales, seules les commissions électorales communales (CECI) et d'arrondissement (CEIA) sont mises en place. La CECI reflètent dans la mesure du possible, la composition de la CEPI.

Au **Togo**, c'est également par arrêté (portant règlement intérieur) du Président de la commission pris après délibération de ses membres, que la CENI fixe les règles de son fonctionnement interne. Elle détermine, dans le même règlement intérieur, les règles d'organisation et de fonctionnement de ses sous-organes, de ses démembrements ainsi que celles du secrétariat administratif permanent.

La CENI togolaise est également dotée d'un secrétariat administratif permanent (SAP) dirigé par un secrétaire administratif. Le Secrétaire administratif est nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition de la CENI. Le secrétaire administratif est assisté d'un adjoint.

Le SAP est chargé de :

- La gestion du personnel de la CENI
- La gestion du matériel administratif et électoral de la CENI
- L'information du public sur les activités de la CENI sur instruction du président
- La conservation de la liste électorale et du patrimoine électoral national.

Contrairement à la situation observée au niveau de la plupart des commissions électorales examinées dans cette étude, les commissions électorales locales sont également assistées de commissions techniques. Chaque CELI (commission électorale locale) est assistée d'une commission technique composée comme suit :

- Représentant du préfet
 - Représentant du maire pour la commune de Lomé
-

- Le commandant de la brigade de gendarmerie, ou à défaut, le chargé du commissariat de police du chef-lieu de la préfecture
- Le commissaire central de la police pour la ville de Lomé, le chef de détachement des gardiens de la sécurité du territoire
- Le chef service des télécommunications ou à défaut, celui des postes, 1 informaticien ou statisticien
- 1 représentant de la chefferie traditionnelle.

Au **Niger**, la CENI dispose également d'un secrétariat général permanent dirigé par un secrétaire général nommé par décret par le Président de la République sur proposition du Président de la CENI.

Le Secrétaire général de la CENI est chargé de :

- Organiser le secrétariat général permanent de la CENI ;
- Assurer la conservation, la gestion et la mise à jour du fichier électoral ;
- Gérer le personnel administratif du SAP ;
- Recevoir, gérer et conserver toute documentation relative aux élections ;
- Préparer et soumettre au Gouvernement le budget du SAP ;
- Préparer et soumettre au Président de la CENI le budget des élections et celui des Commissions Administratives (CA).

La CENI peut, par ailleurs, se subdiviser en autant de sous-commissions qu'elle le juge nécessaire. Jusque-là, elle se subdivise en cinq (05) sous-commissions qui sont :

- La sous-commission Administrative et Juridique ;
- La sous-commission Défense et Sécurité ;
- La sous-commission Logistique ;
- La sous-commission Finance ;

- La sous-commission communication et accréditation

Les décisions au sein de la commission électorale sont prises par consensus et, à défaut, à la majorité simple des membres présents. L'organisation et le fonctionnement de la CENI sont précisés par un règlement intérieur adopté en séance plénière à la majorité simple des membres de la Commission.

Il est intéressant de noter que malgré le nombre très élevé des membres de la CENI, tous n'ont pas voix délibérative. En effet, seuls participent au vote :

- Les représentants des partis politiques légalement reconnus ;
- Les représentants des candidats indépendants ;
- Le représentant de l'Etat ;
- Le représentant des Associations des Droits de l'Homme et de promotion de la démocratie ;
- Le représentant de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales ;
- Deux représentantes des collectifs des Associations féminines légalement reconnues.

Ceci fait des représentants des autres départements ministériels, en quelque sorte, des conseillers de la commission à l'image de la situation du **Cap-Vert**. Dans ce pays, la gestion pratique du processus électoral se fait conjointement par les trois organes – CNE, DGAPE et les CRE – impliqués dans l'organisation des élections dans le pays. La DGAPE est la structure qui organise du point de vue technique les élections, elle apporte également son appui en matière d'expertise électorale aux deux autres structures lorsque c'est nécessaire. Les CRE sont les éléments de mise en œuvre concrète sur le terrain et la

CNE est le superviseur (censeur) général.

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

- Un conseiller du ministère des Affaires étrangères pour la gestion des questions relatives aux citoyens de la diaspora (dont le nombre dépasse celui des nationaux vivant sur le territoire national)
- Un conseiller du ministère de la Communication pour la gestion des questions relatives aux campagnes de sensibilisation et à la gestion des temps d'antennes
- Un conseiller permanent venant de la Direction générale des services d'appuis au processus électoral (DGAPE).

La CNE tient une rencontre par semaine à laquelle participent les représentants de tous les partis politiques. Jusqu'à l'adoption de la dernière loi électorale en juin 2007, les représentants des partis pouvaient juste demander des éclaircissements sur des coins d'ombre, ils n'étaient pas autorisés à participer aux débats. Mais avec la nouvelle loi, ils participent aux débats mais sans la possibilité de voter.

La CNE, pour la supervision de la gestion pratique des élections ou des opérations de recensement, envoie un délégué dans chacune des vingt deux (22) circonscriptions électorales. Ces délégués sont choisis librement par la CNE parmi les personnalités dont la moralité et la probité sont au-dessus de tout soupçon. La possibilité est cependant laissée aux partis politiques de contester la proposition d'une personnalité parce que cette dernière ne posséderait pas les

qualités exigées d'un délégué désigné par la CNE.

Au **Bénin**, le nombre de membres de la CENA a varié, d'une élection à l'autre : 17 membres en 1996, 23 en 1999, 25 jusqu'en 2007 et depuis l'adoption de la dernière loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin, qui date de novembre 2007, le nombre de membres de la CENA est ramené à 17. Le nombre de membres du bureau national de la CENA a également varié : 5 en 1996, 9 en 2003 et 7 en 2006 et ramené à 5 depuis 2007. Ces variations sont à relier à des changements relatifs à l'administration territoriale de l'Etat (subdivisions du territoire) et à des évolutions du corps électoral lui-même.

Dans chaque département (ancien département qui regroupe deux nouveaux départements), il devrait être prévu de(s) coordonnateur(s) de la CENA. Dans la loi n°2007-025 portant règles générales des élections en République du Bénin évoquée ci-dessus, il est prévu 1 coordonnateur de la CENA par département².

Le coordonnateur de la CENA dans le département a sous son contrôle direct une commission électorale départementale (CED) qui supervise les activités des commissions électorales communales (CEC), sous l'autorité desquelles travaillent les commissions électorales d'arrondissement (CEA). Ces dernières veillent à la bonne exécution des tâches confiées aux agents recenseurs et aux membres des bureaux de vote (le jour du scrutin). Pour chaque département, un chef-lieu est désigné, car chaque commission électorale départementale doit résider dans un chef-lieu.

Le Bureau national de la CENA est assisté d'un comité technique composé de personnes recrutées par la CENA sur appel à

²Il faut reconnaître que ce nombre, à l'instar de tous les autres concernant la CENA béninoise, a beaucoup varié dans le temps. Parfois il était de 2 coordonnateurs par département, de 3 coordonnateurs pour 2 départements et maintenant (du moins depuis la loi électorale de novembre 2007), il est de 1 coordonnateur de la CENA par département.

candidatures, lequel définit les « profils » recherchés. Ce comité aide le Bureau de la CENA à s'occuper du contrôle de la répartition du temps d'antenne entre les candidats, des relations avec la presse, des dépenses de campagne etc. Le comité technique travaille en principe sous l'autorité de la CENA, et en collaboration avec toutes les institutions impliquées dans l'organisation du scrutin.

C'est également le Bureau national de la CENA qui est l'interlocuteur du gouvernement et des autres institutions impliquées dans l'organisation du scrutin. Il accrédite par ailleurs les observateurs internationaux, les représentants de la presse et des ONG. Etant une émanation de la CENA, elle disparaît bien entendu avec elle, une fois les élections terminées.

La CENA supervise et contrôle l'organisation des élections dans les ambassades et les consulats du Bénin à l'étranger. Pour l'élection présidentielle, elle nomme les membres des bureaux de recensement et ceux des bureaux de vote, sur proposition des partis politiques ou des candidats engagés dans cette élection.

En **Côte d'Ivoire**, la Commission Electorale Indépendante comprend 31 membres. La CEI est permanente à travers son « Bureau », composé de 12 membres, qui, effectivement, continue de travailler après les élections. Elle est composée de trois organes.

Il ya d'abord la « commission centrale » de la CEI, organe plénier, composé donc de 31 membres.

Puis, il est institué un « Bureau », qui est un organe d'exécution et de direction. Il est composé de 12 membres : 1 président, 4 vice-

présidents, 1 secrétaire permanent, 2 secrétaires permanents adjoints, 1 trésorier, 1 trésorier adjoint et 2 conseillers, tous élus parmi les membres de la commission centrale pour 6 ans.

Enfin, il existe des « commissions locales » qui assurent, précisément, la représentation au niveau local de la CEI. Ces commissions locales se décomposent en commissions régionales et départementales, qui sont des structures d'encadrement, et en commissions sous-préfectorales, communales et de représentation diplomatique, qui sont des structures d'exécution des opérations électorales. Toutes les « commissions locales » disparaissent à la fin de l'activité pour laquelle elles ont été créées, mais la CEI subsiste, à travers son Bureau.

A l'étranger, les représentations diplomatiques et consulaires de la Côte d'Ivoire jouent le rôle de « commissions locales » de la CEI au lieu où elles se trouvent.

En **Guinée Conakry**, la CENI est dirigée par un Bureau de 5 membres (un président, deux vice présidents, un rapporteur et un trésorier) et comprend des Commissions de travail établies par son règlement intérieur. Le Bureau de la CENI est assisté d'un secrétariat administratif. La CENI est représentée par ses démembrements aux niveaux des Communes de Conakry, des Préfectures, des Communes urbaines, des Sous-Préfectures et des Missions diplomatiques.

En **Guinée Bissau**, la Commission électorale est dirigée par un secrétariat exécutif permanent qui comprend le Président de la CNE, le vice président, un secrétaire exécutif et deux secrétaires exécutifs adjoints. La Commission a des démembrements dans chaque région. Les démembrements comptent un président et un représentant de chaque parti ou coalition de partis. Le président a des prérogatives

propres liées à la représentation et au fonctionnement de la Commission électorale. Le secrétariat exécutif en tant qu'instance collégiale dispose de prérogatives en matière d'administration et de gestion de la Commission.

Au **Ghana**, la Commission électorale est composée de 7 membres. 3 de ces membres travaillent en permanence et à temps plein pour la Commission, les 4 autres ne sont sollicités que de temps en temps. La Commission électorale est représentée à l'échelle locale par des « bureaux », qui sont au maximum de 10 par région et de 3 au maximum par « arrondissement ». La Commission n'envisage le vote des ghanéens de l'étranger que pour les élections présidentielles. En fait, il subsiste de nombreuses questions sur l'organisation du vote des ghanéens de l'étranger, et il n'est pas sûr que la loi adoptée sur le sujet - déjà préparée - puisse être mise en œuvre pour les prochaines échéances électorales (2008).

Au **Mali**, la Commission Electorale Nationale compte 15 membres. Elle est représentée sur l'ensemble du territoire malien. Dans le district de Bamako, la capitale, au niveau du cercle et de la commune, la Commission compte 6 membres. Certains de ses membres sont préposés aux relations avec les ambassades et les consulats du Mali à l'étranger, et elle est elle-même représentée dans ces missions diplomatiques.

Au **Nigéria**, la Commission électorale comprend 13 membres au total. Elle est représentée sur tout le territoire national. Dans cet Etat fédéral, il est prévu que la Commission devra avoir des représentations dans tous les Etats fédérés, et dans la capitale fédérale.

Dans le cas du **Sénégal**, la CENA connaît trois formes de démembrement. Il existe d'abord une représentation de la CENA au niveau départemental (la « Commission Electorale Départementale Autonome », CEDA, au nombre de 34 avec 9 membres par CEDA), puis au niveau régional (la « Commission Electorale Régionale Autonome », la CERA, au nombre de 11, avec 7 membres par CERA) et enfin à l'étranger, dans les ambassades ou consulats (la « Délégation Extérieure de la CENA », la DECENA, dont chacune compte 7 membres, et qui est présente dans tous les Etats où le corps électoral, c'est-à-dire les ressortissants sénégalais dans un Etat donné, a une taille au moins égal à 500 individus).

Au **Libéria**, en ce qui concerne la commission électorale (NEC), elle est dotée de plusieurs divisions techniques pour l'accomplissement de sa mission. Par exemple, il est installé dans les locaux de la NEC, une division administrative qui devrait inclure autant de subdivisions administratives que nécessaires. La division administrative est dirigée par un directeur exécutif nommé par le Président de la Commission avec le consentement du Sénat. Le directeur exécutif a pour tâches principales de :

- (a) Superviser l'administration générale de la Commission
- (b) Jouer le rôle de secrétaire de la Commission : assister aux réunions et conserver les procès-verbaux
- (c) Conserver et préserver les informations de la Commission
- (d) Diriger et superviser les subdivisions administratives
- (e) S'occuper de toutes tâches que la Commission jugerait utile de lui confier.

La NEC inclut également une division judiciaire (Legal section) qui devrait être le bras légal de la Commission. La section judiciaire doit être composée de 2 avocats (servant en tant que conseillers juridiques de la commission), et 2 chargés de recherche juridique (Legal research officers) et autant d'autres employés que la Commission le jugerait nécessaire pour son bon fonctionnement. La nomination des membres de la section judiciaire se fait après consultation avec le Président de la Cour suprême et le ministre de la Justice du Libéria. Cette section a pour mission :

- a. De représenter la commission devant la Cour suprême pour tout contentieux relatif aux élections
- b. De conseiller la Commission en toute matière juridique
- c. De fournir à la commission un avis juridique sur toute question pouvant avoir des implications légales à la demande de la commission
- d. De délivrer tout appui juridique relatif à l'organisation des élections tel que le souhaiterait la Commission.

Il y a ensuite les agents électoraux (election magistrates) à divers niveaux : clerk of the writ, Registrars, Sheriffs, Poll clerks, etc.

En **Gambie**, la commission électorale doit nommer un chargé de l'enregistrement (de la liste électorale, registering officer) et un agent intermédiaire (returning officer). La commission peut nommer la même personne pour occuper les deux postes. Le returning officer est vraiment celui qui sert de courroie de transmission entre la Commission et les acteurs à la base, que ce soit pour passer les messages venant de la commission ou pour remonter ceux venant du bas.

Pour la conduite des élections, la commission peut nommer des

présidents de bureaux de votes dont la tâche consistera à s'assurer que les élections se déroulent normalement. Personne ne peut être qualifié pour être président de bureau de vote si elle a été par le passé convaincu de fraude électorale. La commission nomme autant d'agents électoraux (personnel électoral) qu'elle le juge nécessaire pour la bonne conduite des élections. Tout citoyen peut contester la nomination d'un agent électoral ; dans ce cas, la commission étudie la contestation et sa décision est sans recours.

En **Sierra Leone**, la commission doit avoir un Secrétaire exécutif et autant d'autres personnels que l'exigerait l'accomplissement efficace des tâches confiées à la commission. Cependant, des agents publics peuvent être détachés ou peuvent appuyer la commission dans l'exécution de sa mission. Le Secrétaire exécutif et les autres membres du personnel sont nommés par la Commission dans les conditions et termes définis par cette dernière.

Le Secrétaire exécutif de la commission est chargé de :

- La gestion au quotidien des affaires de la commission
- La prise de note et la conservation des procès verbaux des réunions de la commission
- La supervision et de la discipline du personnel d'appui de la commission
- Toutes tâches à lui confiées par la commission

Au niveau de chaque région (District) est installée une équipe électorale régionale constituée de 5 personnes dont : (a) un assistant électoral régional, (b) un formateur, (c) un formateur des électeurs, (d) un chargé de logistique, un formateur supplémentaire. Chaque circonscription électorale (constituency) est dotée d'une équipe de 2 contrôleurs électoraux (Constituency election monitors, CEM).

Au total, même si les commissions électorales sont composées de membres dont le nombre et le mandat sont variables, elles revêtent des constantes quant à leur structuration qui s'articule entre niveau national et niveaux locaux. Dans la plupart des commissions permanentes ou ad hoc, il existe un sous-organe interne qui constitue le noyau permanent de l'administration de la structure.

2.2 Les Prérogatives

De manière générale, les pouvoirs ou les prérogatives des Commissions électorales renvoient à deux questionnements :

- Celui de leur maîtrise même du processus électoral, de leur emprise sur celui-ci
- Celui de l'efficacité de leurs pouvoirs, et plus précisément, de leur pouvoir de sanction des infractions à la loi électorale

Les débats relatifs aux Commissions électorales tournent principalement autour de ces deux points. Selon que la législation en question a accordé ou restreint de tels pouvoirs, on aura tendance à considérer telle Commission plus « crédible » que telle autre.

Il est possible d'essayer de procéder à un classement des Commissions électorales selon l'étendue et l'intensité de leurs prérogatives. Ainsi, convient-il de distinguer les Commissions électorales à prérogatives réduites (les Commissions arbitre de touche) et les Commissions électorales à prérogatives importantes (les Commissions arbitre central). Parmi ces dernières, il y en a qui, outre les prérogatives qu'elles partagent avec les autres, disposent d'une masse d'attributions qui transcendent le registre électoral pour englober une fonction de

régulation de la démocratie. Ce qui fait d'elles des Commissions électorales à prérogatives très importantes (les Commissions arbitre central fort).

2.2.1 Les Commissions électorales à prérogatives réduites (les Commissions arbitres de touche)

Au **Mali**, en **Guinée Conakry** et au **Sénégal**, la Commission électorale a, pour l'essentiel, une fonction de supervision et de contrôle du processus électoral et non une fonction d'organisation des élections.

La loi **guinéenne**³ récemment modifiée en 2009 prévoit clairement que la CENI est chargée de l'organisation des élections. Elle assure la la conception, l'organisation, la prise de décision, l'exécution depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation des résultats provisoires. Les prérogatives énumérées par la loi sont fort importantes (contrôle de la totalité du processus, nomination de superviseurs, vérification du matériel électoral, examen des questions liées aux élections...), mais n'englobent pas l'organisation des élections. Tout ceci avant l'ordonnance prise par la junte actuellement au pouvoir qui fait de la CENI l'organe principal de la gestion des élections. Il est vrai cependant que tout n'est pas encore clair quant à la façon d'appliquer concrètement ledit décret.

La CENA du **Sénégal** a des attributions relativement importantes mais n'est pas responsable de l'organisation des élections qui incombe au Ministère de l'Intérieur. Elle est en principe présente à tous les niveaux de conception, d'organisation, de prise de décision et d'exécution des opérations électorales, de l'inscription sur les listes

³La loi en vigueur avant la prise de l'ordonnance n°015/PRG/CNDD/2008 du 04 janvier 2009 portant gestion du processus électoral par le Conseil National pour la Démocratie et le Développement (CNDD) pour transférer l'organisation des élections à la CENI.

électorales à la proclamation des résultats. C'est sous sa supervision que le Ministère de l'intérieur détermine l'emplacement des bureaux de vote, confectionne les listes électorales et gère le fichier électoral. Elle veille à l'égalité des candidats, dans l'accès aux médias, et ce en collaboration avec l'organe de surveillance des médias, le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA). Ces compétences valent également pour les opérations référendaires. Toutefois, la CENA est soumise à des limites, du fait que c'est le ministère de l'intérieur qui a toujours en charge l'organisation matérielle des élections. Elle n'a ainsi aucun pouvoir dans la détermination de la date de celles-ci, dans la confection des bulletins de vote, dans l'implantation des bureaux de vote et dans le choix des membres de ces bureaux.

La CENA sénégalaise doit faire un rapport annuel d'activités, présenté au Président de la République au plus tard un mois avant la fin de l'année écoulée, ainsi qu'un rapport consécutif à chaque élection ou referendum. La publication de ces rapports a lieu dans les 15 jours suivant leur présentation au chef de l'Etat.

Les Commissions électorales qui ont été créées un peu partout en Afrique répondent d'abord à un souci de rendre les élections plus transparentes, et constituent à cet égard un acquis démocratique, en principe tout au moins. Pendant longtemps, beaucoup de pays n'ont connu que des simulacres d'élection, aux résultats connus d'avance, avec des scores dépassant souvent, pour le parti au pouvoir, les 90% de voix. La création des Commissions électorales s'insère dans un contexte où l'on nourrit l'espoir, non seulement de voir un véritable multipartisme s'instaurer, mais de mettre fin à toutes les formes de maquillage ou de fraude électorale. La dévolution de pouvoirs de

sanction à ces organes a semblé, pour beaucoup d'acteurs politiques comme pour des observateurs, le seul moyen de renouer avec la transparence électorale, sachant que les organes d'Etat, qu'ils soient administratifs ou judiciaires sont souvent perçus soit comme « au service » des pouvoirs en place, soit comme n'étant pas dotés, en droit ou en fait, d'attributs propres à préserver d'éventuelles pressions exercées sur eux. Dans ces conditions, il est attendu des Commissions électorales créées qu'elles assurent directement la sanction des infractions à la loi électorale, ou, à tout le moins, qu'elles veillent à leur châtement après les avoir promptement signalées à l'autorité répressive compétente, qui est souvent le pouvoir judiciaire.

En fait, la question de la sanction des infractions à la loi électorale se dédouble, elle vise deux situations différentes. Cette sanction peut d'abord concerner les seuls résultats électoraux. Des irrégularités ont été commises, le scrutin doit être justement invalidé : dans quelle mesure la Commission intervient, a-t-elle, en clair, un pouvoir d'invalidation totale ou partielle du scrutin ?

Dans un second cas de figure, il est moins question de la sanction des résultats que de la poursuite contre les personnes soupçonnées d'avoir orchestré les irrégularités. La répression envisagée à ce stade ne concerne plus les résultats électoraux, mais les individus tenus pour responsables. Elle est donc d'ordre pénal.

La plupart du temps, et pour des raisons aisément compréhensibles, ce second aspect de la sanction est confié aux cours et tribunaux, et échappe donc à la Commission électorale. Celle-ci n'a jamais, en principe, le pouvoir d'infliger des peines privatives de liberté ou des amendes. Ce sont les juges, qui exercent la justice au nom de l'Etat,

qui peuvent exercer un pouvoir aussi grave. En d'autres termes, l'on ne peut envisager d'intervention de la Commission électorale que sur le premier aspect de la répression, c'est-à-dire l'invalidation totale ou partielle du scrutin.

La CENA du **Sénégal** a le pouvoir, après mise en demeure, de prendre des mesures immédiatement exécutoires, d'injonction, de rectification, de dessaisissement, et de substitution à une autorité défaillante. Elle peut être saisie par les partis politiques, les candidats ou même les électeurs. Sa saisine est donc assez ouverte. La CENA peut elle-même saisir les juridictions compétentes, pour des sanctions pénales, si elle constate des irrégularités.

La proclamation des résultats de l'élection échappe cependant à la CENA sénégalaise. Au niveau départemental comme au niveau national, il existe une « Commission de recensement des votes », dominée, dans sa composition, par des magistrats professionnels. C'est elle qui proclame les résultats « provisoires » de la consultation, et qui transmet son rapport à la juridiction constitutionnelle. Celle-ci peut recevoir toute contestation, dans les 48 heures suivant la transmission de ces résultats. Elle statue donc éventuellement, et proclame les résultats définitifs, contre lesquels il n'existe bien entendu aucun recours. Il convient de relever à cet égard, que si la CENA ne peut à proprement parler « invalider » des résultats, elle a toute latitude d'appeler l'attention du Conseil constitutionnel, qui proclame les résultats définitifs, sur des irrégularités pouvant entacher la sincérité du scrutin.

2.2.2 Les Commissions électorales à prérogatives importantes (les Commissions arbitre central)

Mises à part les Commission électorale sénégalaise la quasi-totalité des Commissions électorales ont des prérogatives importantes englobant la totalité du processus électoral. Il y a ainsi des prérogatives communes à toutes et d'autres qui sont spécifiques.

Sur le registre des prérogatives générales, les commissions électorales des autres pays (**Guinée Bissau**⁴, **Cap-Vert**, **Gambie**, **Bénin**, **Togo**, **Ghana**, **Nigéria**, **Libéria**, **Sierra Leone**, **Niger**, **Côte d'Ivoire**, **Burkina Faso**) ont parmi leurs missions principales : (a) la constitution, la gestion et la conservation du fichier électoral national et (b) l'organisation et la supervision des opérations électorales et référendaires.

Elles sont chargées :

- Pendant les périodes préélectorales, de toutes les opérations préparatoires préalables aux consultations électorales notamment : tenir à jour et conserver le fichier électoral national ainsi que les documents et matériaux électoraux ; réviser les listes électorales ; contribuer à l'éducation civique des citoyens en matière d'expression du suffrage ; les locations et la densité des bureaux de vote sont grosso modo, fixées par la loi, mais les détails sont laissés à la Commission électorale ; elle mène les opérations conduisant à l'impression des bulletins de vote ;
- Pendant les consultations électorales ou référendaires, de tout ce qui garantit la qualité et la crédibilité du scrutin : la Commission

⁴ Le cas de la Guinée Bissau présente une particularité qui mérite d'être soulignée ici. Alors qu'elle gère tous les autres aspects clés du processus électoral, la Commission électorale de la Guinée Bissau ne contrôle pas l'établissement de la liste électorale. Elle gère la liste telle que établi par le Ministère de l'Intérieur.

électorale est chargée de superviser les opérations (sécurité des scrutins, transport et transfert des procès verbaux des élections etc.) conduisant à la proclamation des résultats provisoires par elle ; de la facilitation du contrôle des scrutins par la juridiction administrative et les partis politiques. A la fin du vote, le dépouillement est fait sur place et les résultats (par bureau de vote) publiquement annoncés et aussitôt affichés tandis que les copies signées des PV sont distribuées de droit aux représentants des partis politiques et candidats et envoyées aux différents démembrements de la Commission. Les recours et autres réclamations sont adressés au Conseil constitutionnel (ou son équivalent) dans un certain nombre de jours qui suivent la proclamation des résultats provisoires. La CENI a à charge l'accueil et l'accréditation des observateurs et la prise de toutes mesures pour faciliter leur mission sur le terrain lors des scrutins ;

- Pendant les périodes post-électorales, de centraliser tous les documents et matériels électoraux ainsi que de leur conservation.

De façon plus spécifique,

Au Bénin

La CENA béninoise est une institution autonome, elle ne dépend pas d'un autre « pouvoir public » (Gouvernement ou Parlement). Elle a pour missions générales la préparation, l'organisation des élections, ainsi que la centralisation des résultats du scrutin, qu'elle met à la disposition de la Cour constitutionnelle (chargée de sanctionner les élections législatives et présidentielles) et de la Cour suprême (chargée de sanctionner les élections municipales et communales).

La CENA est associée à la détermination de la date du scrutin par les autorités gouvernementales, c'est un décret pris en Conseil des ministres qui fixe formellement cette date et qui en informe les populations. Sa fonction est strictement cantonnée à la gestion d'une élection. Institution non permanente, elle disparaît aussitôt que le scrutin est terminé. Elle n'a donc aucune vocation à surveiller d'autres élections (professionnelles ou au sein d'un parti par exemple). Il s'agit bien d'une « Commission électorale nationale ».

La CENA met en œuvre le recensement des électeurs, elle contrôle les listes électorales et en assure la garde. Elle détermine les conditions dans lesquelles les bureaux de vote sont installés, elle tient compte de données démographiques et sociales pour fixer l'emplacement des bureaux de vote et des postes d'inscription. Toutefois, la détermination des magnitudes des circonscriptions électorales (allocation de sièges à pourvoir sur telle portion du territoire national) relève de l'Assemblée nationale.

La CENA est compétente pour l'impression des bulletins de vote. Il s'agit là d'une innovation dans le contexte béninois, puisque jusqu'en 1996, les bulletins étaient imprimés aux soins du ministère de l'Intérieur. A partir de 1999, le bulletin unique a été institué et la CENA est devenue compétente en la matière.

La CENA a également pour mission de former les membres des bureaux de vote, sur proposition des partis politiques régulièrement agréés. Cette formation, assurée par la CENA, est souvent appuyée par des organisations de la société civile et des institutions internationales présentes au Bénin.

La CENA n'est toutefois pas compétente pour se prononcer sur la qualité d'électeur. Les litiges concernant cette question sont portés soit devant la Cour constitutionnelle, soit devant la Cour suprême.

La CENA intervient dans la « logistique » de l'élection, plus précisément dans des opérations matérielles comme le transport des bulletins de vote. Ce transport se fait en effet sous la supervision des membres des Commissions Electorales Locales (CEL), des Commissions Electorales Départementales (CED) et des coordonnateurs nationaux chargés par la CENA de veiller sur l'élection dans un département. Dans l'accomplissement de cette mission de sécurisation des résultats électoraux, ces intervenants bénéficient de l'appui des forces de sécurité.

La CENA a le pouvoir d'accréditer les observateurs nationaux et internationaux.

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

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

Une fois qu'elle a accompli les missions qui sont les siennes dans le processus électoral, la CENA rédige un rapport qui est remis au Président de la République. Ce rapport est déposé au plus tard 45 jours après la proclamation des résultats définitifs. Les membres de la CENA transmettent enfin leurs archives au Secrétariat Administratif Permanent de la CENA, qui en assure la garde.

La CENA n'a point d'autre compétence en dehors de l'élection. Elle ne peut, en particulier exercer un droit de regard sur la vie ou sur le fonctionnement des partis politiques.

En Guinée Bissau

La Commission électorale de la Guinée Bissau est compétente pour superviser le recensement électoral, approuver la conformité des documents électoraux, faire imprimer et contrôler les bulletins de vote, assurer l'organisation matérielle des élections, garantir l'égalité dans la répartition du temps d'antenne entre les candidats, proclamer les résultats.

En Côte d'Ivoire

La Commission Electorale Indépendante de Côte d'Ivoire assure, elle

aussi, une fonction de préparation, de contrôle et de supervision des élections.

Elle détermine l'implantation des bureaux de vote, elle est compétente pour l'impression des bulletins de vote, ainsi que pour le choix et la formation des membres des bureaux de vote. Ces membres sont au nombre de 3 (1 président et 2 Secrétaires), désignés donc par la CEI et les représentants des candidats ou des partis politiques. La CEI est également compétente pour dire qui est électeur et qui ne l'est pas, prérogative qui, dans certains pays (Bénin par exemple, comme on l'a vu), relève plutôt de l'autorité judiciaire.

La Commission électorale ivoirienne est consultée par les autorités pour la détermination de la date des élections et de celle de l'ouverture de la campagne électorale. Elle fait des propositions en ce sens au gouvernement.

La Commission prend toutes les mesures utiles pour assurer une égalité de traitement des candidats aux élections, dans l'accès aux organes officiels de presse écrite, radiodiffusée et audiovisuelle, par le biais de la Commission Nationale de Communication Audiovisuelle (CNCA). Il est intéressant de relever cette particularité. Dans certains pays en effet, l'existence d'un organe de régulation des médias, chargé presque systématiquement d'assurer l'égal accès des courants de pensée aux moyens de diffusion, constitue parfois une raison de soustraire à la compétence de Commission électorale cette question de l'égalité de traitement des candidats. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, on remarque ainsi qu'à côté d'un organe voué à la surveillance des médias en « période normale », il existe une autre instance, habilitée à s'intéresser au domaine de compétence de celui-ci compte tenu de la conjoncture électorale. On remarquera cependant que la Commission Electorale Indépendante n'intervient pas de manière directe dans le

traitement de l'égal accès, elle agit « par le canal » de la Commission Nationale de Communication Audiovisuelle. En fait, on peut supposer qu'elle se contentera d'adresser des « observations » à celle-ci, qui devrait, bien entendu, en tenir compte. L'attribution de cette compétence exceptionnelle traduit une volonté de cerner le processus électoral comme une totalité, et de permettre à la Commission électorale d'en appréhender les diverses dimensions, dans toute la mesure du possible.

Une autre prérogative est l'acheminement des bulletins de vote et la sécurisation des lieux de vote. La CEI peut en effet requérir le concours de la force publique à cette fin. Elle collecte les procès verbaux de vote et centralise les résultats.

La CEI ivoirienne a le pouvoir de proclamer définitivement les résultats de toutes les élections, à l'exception de ceux de l'élection présidentielle et du referendum. Pour ces deux consultations, c'est le Conseil constitutionnel qui est compétent.

La CEI n'a aucun pouvoir de sanction. Les irrégularités constatées relèvent du Conseil constitutionnel et des autorités judiciaires. La CEI ne fait donc que recevoir les plaintes, qu'elle transmet soit aux autorités administratives, soit aux juridictions compétentes qui, précisent cependant la loi ivoirienne, « statuent sans délai ». La CEI a également la possibilité d'inviter, dans un premier temps, les contrevenants à cesser leurs actes, et, en cas de refus, de s'adresser aux autorités dotées du pouvoir de sanction. La CEI peut également être saisie par les autorités administratives, les partis politiques, les candidats aux élections, et les électeurs eux-mêmes.

A la fin de chaque élection ou referendum, la CEI fait un rapport au Président de la République, sur le déroulement de celui-ci. Copie de ce

rapport est adressée au Président de l'Assemblée nationale, aux présidents des juridictions compétentes en matière électorale et au ministre chargé de l'administration du territoire. Il n'y a pas, contrairement à d'autres pays, de délai de rigueur spécifié pour la présentation de ce rapport.

La CEI est compétente pour accréditer les observateurs, nationaux et internationaux, aux élections.

Elle n'est en revanche nullement habilitée à intervenir dans la vie des partis politiques. Sa mission reste donc strictement électorale. Si elle supervise bien le déroulement des campagnes électorales, elle n'intervient pas sur la question du financement des partis politiques. C'est le ministère de l'Intérieur qui « enregistre » les partis politiques, veille donc en principe à la conformité de leurs activités avec la loi, et, sur un point plus spécifique, c'est la Chambre des comptes de la Cour suprême qui est censée surveiller la régularité de leurs comptes financiers.

Au Niger

La CENI nigérienne est chargée :

- De la bonne exécution des opérations électorales et de leur organisation matérielle
- De l'implantation et de la composition des bureaux de vote
- De la garantie de la régularité des opérations de vote et d'assurer le libre exercice des droits des électeurs
- De la centralisation des résultats
- De la publication des résultats provisoires et de leur transmission à la Cour constitutionnelle
- De la gestion et de la conservation du fichier électoral

- Du respect des lois et règlements en matière électorale
- Ainsi qu'à l'information des électeurs
- De prendre toute initiative et disposition concourant au bon déroulement des opérations électorales et référendaires

2.2.3 Les Commissions électorales à prérogatives très importantes : les Commissions arbitre central fort

En plus d'avoir les attributions énumérées plus haut, les Commissions électorales des pays anglophones disposent de certaines prérogatives que n'ont pas leurs homologues francophones et lusophones.

Au Ghana

La Commission électorale ghanéenne est sans doute l'un des organes de surveillance les mieux pourvus, en termes de prérogatives et de maîtrise sur le processus électoral. Elle est compétente pour établir les listes électorales et procéder à leur révision annuelle. Une refonte totale des listes électorales intervient également tous les dix ans.

Elle contrôle et supervise toutes les élections publiques ainsi que les référendums. Elle promeut également l'éducation civique et électorale de la population.

Fait remarquable dans un contexte africain où la « surveillance » de l'activité des partis politiques est souvent le fait des autorités gouvernementales, et plus précisément du ministère de l'Intérieur, au Ghana, c'est la Commission électorale qui procède à l'enregistrement des formations politiques et au contrôle de leurs activités. De même, la Commission est compétente pour vérifier les comptes de ces partis, qu'elle est habilitée à recevoir.

Elle détermine l'emplacement des bureaux de vote, selon des données démographiques, et fixe même le nombre de circonscriptions électorales. La Constitution lui confère également le pouvoir de vérifier, de manière régulière, la pertinence du découpage électoral à l'échelle du pays. Si des modifications s'imposent à cet égard, la Commission y procède elle-même.

Elle est compétente pour tout ce qui concerne l'impression des bulletins de vote. Toutefois, compte tenu de son désir de travailler dans la transparence, la Commission invite les partis politiques à assister à ses séances de travail lorsqu'elle s'acquitte de cette mission particulière.

Elle assure le recrutement et la formation du personnel des bureaux de vote, et de toutes les personnes appelées à intervenir dans le processus de l'élection.

La Commission est également responsable de l'acheminement du matériel électoral et des bulletins de vote, une fois le scrutin terminé.

Elle est habilitée à proclamer les résultats de l'élection présidentielle, plus précisément, c'est le Président de la Commission qui procède à une telle formalité. Pour les autres scrutins, la proclamation des résultats est le fait d'autres individualités désignées par la Commission, aussi bien au niveau de la circonscription électorale qu'au niveau du centre de vote.

La Commission accrédite les observateurs aux élections, et leur livre s'il ya lieu des informations générales nécessaires au bon accomplissement de leur mission.

La Commission électorale a également vocation à recueillir et à distribuer les moyens matériels et financiers alloués aux partis

politiques par l'autorité publique ghanéenne. La distribution ainsi opérée peut ne pas être rigoureusement égalitaire, mais dépendre des performances antérieures des formations en question.

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

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

Au Libéria

Au Libéria, en plus de tout ce qui se fait dans les pays francophones en matière de gestion des élections, l'on peut ajouter comme autres prérogatives de la Commission électorale :

- L'application et le suivi des textes relatifs à la conduite des élections
 - Les éventuelles propositions d'amendement (ajout, abrogation etc.) au code électoral à présenter à l'Assemblée nationale
 - L'enregistrement et l'accréditation des partis politiques et des candidats indépendants qui remplissent les conditions minimales exigées ;
 - La suspension de l'accréditation au cas où il serait démontré
-

que les partis ou les candidats entreprennent des actions de nature à déstabiliser la République ;

- La conduite de toutes les élections relatives à des postes publics y compris l'élection des chefferies et les référendums, et la publication des résultats ;
- L'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des règles d'organisation des élections aux postes publics dans le respect de la constitution et de la loi électorale ;
- En consultation avec le Président du Libéria et tous autres agents gouvernementaux nécessaires, nommer tous les responsables et employés jugés nécessaires pour le bon fonctionnement de la Commission
- En consultation avec les officiels locaux, nommer les agents électoraux dans les subdivisions territoriales du pays qui seront chargés d'accomplir leurs devoirs sous la supervision de la Commission
- Etablir le découpage électoral en accord avec les chiffres de la population
- Etre le seul juge de toutes les contestations relatives aux résultats des élections. Tous les appels par rapport à ses décisions doivent se faire devant la Cour suprême

Les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'appel devant la Cour suprême du Libéria. La commission décide de quand commence l'enregistrement des électeurs sur la liste électorale.

Les listes électorales doivent se conserver sous la forme qu'elle prescrit et doivent être accessible au public. Une réclamation (en bonne et due forme) peut être faite en direction du registraire pour apporter les corrections nécessaires à la liste. Toute contestation peut être envoyée au registraire, qui le transmet au délégué (magistrate) qui statue la dessus dans un délai donné (30 jours).

Le ministère de la Justice doit envoyer à la Commission chaque année, au mois de Décembre, la liste des personnes condamnées et qui de ce fait ont perdu leurs droits civiques et sont toujours sous le coup de la sanction.

La commission doit produire la carte géographique électorale, par aires de vote (d'au plus 2000 électeurs) et des bureaux de votes pour servir ces aires de vote. La liste des bureaux de vote doit être affichée au moins 10 jours avant le jour du scrutin. Il doit y avoir un Président (Sheriff) par bureau de vote assisté si nécessaire par des rapporteurs.

Sur instructions de la Commission le chargé des décisions (clerk of Writs) doit rendre publiques toutes les décisions nécessaires pour l'organisation des élections au moins 90 jours avant le scrutin.

Les bulletins de vote sont confectionnés sous la forme choisie par la commission et sont imprimés par elle. La commission décide de tout ce qui garantit la sécurité et le secret du vote (de la manière de tremper le doigt dans l'encre indélébile à la manière de voter).

La commission définit les conditions dans lesquelles tout parti politique ou tout candidat indépendant peut envoyer des représentants dans les bureaux de votes (ou les aires de vote).

Les votes sont comptés sur place mais les résultats en trois copies sont envoyés : une dans l'urne scellée destinée à la commission, une envoyée au délégué des élections, et une à garder par le sheriff (président du bureau de vote). Pour mettre de côté les bulletins nuls, le président doit consulter les représentants des partis politiques et des candidats indépendants. Le délégué aux élections fait le total des résultats dans sa circonscription et envoie le tout en direction de la commission.

La commission fait le point de tous les résultats par circonscription et annonce les résultats des élections dans un délai de 15 jours. Les contestations par tout candidat indépendant ou par tout parti politique doivent se faire en direction de la commission. La commission, après enquête, peut décider d'annuler l'élection d'une personne, de rétablir une autre, d'organiser de nouvelles élections etc. Tous ceux qui ne seraient pas d'accord avec les décisions de la commission peuvent faire appel devant la Cour suprême du Libéria.

Tout acte de rébellion ou de soulèvement peut être poursuivi par la commission sur sa propre initiative ou sur la demande du ministère de la Justice. La commission peut recommander la suspension temporaire de toute personne (surtout en uniforme) qui empêche tout citoyen d'aller accomplir son devoir civique ou réagit en punition du vote qu'il a émis. Parmi les personnes autorisées à être dans les bureaux de vote, il y a les observateurs et les officiers de police ou de l'armée accrédités.

Par ailleurs, la commission est chargée de :

- Prescrire les informations que doivent produire les partis politiques et les candidats indépendants et la manière dont ils doivent le faire.
- S'assurer de l'audit des dépenses financières des partis politiques et des candidats indépendants.

La commission doit être informée de toutes les contributions faites aux partis et aux candidats indépendants. Tout fonds reçu en violation de la présente loi doit être retourné dans un délai de 21 jours à la Commission électorale

En Gambie

En Gambie, la commission est chargée de la conduite et de la

supervision des opérations d'inscription des électeurs pour toutes les élections publiques et les référendums. Elle est également chargée de la conduite de l'élection du président et du vice-président de l'Assemblée nationale, de l'enregistrement des partis politiques et du suivi des partis politiques. Elle s'assure que les élections publiques et les référendums sont tenus conformément à la loi et que les candidats aux différentes élections remplissent bien les conditions requises et déclarent leurs biens au moment de la validation de leurs candidatures.

La commission annonce les résultats des élections et des référendums qu'elle organise. Elle applique les dispositions constitutionnelles et légales en matière électorale. Elle s'assure du respect des textes par les agents électoraux et donne des instructions nécessaires pour la bonne conduite des élections. Elle amende le découpage électoral en tenant compte du résultat des recensements. La commission s'assure que les registres par circonscription électorale et au niveau national sont bien maintenus.

La commission détermine le moment où elle organise la mise à jour du registre électoral. Pour cela, elle doit créer des centres d'inscription avec le souci de les rendre facilement accessibles aux citoyens. La commission tire des registres produits par les centres une liste électorale et une liste des personnes biffées. Tout agent électoral (ou de police) peut confisquer à tout moment toute carte électorale suspectée d'être frauduleuse.

Les réclamations doivent être adressées au « Registering officer » approprié. Les objections et autres appels ne peuvent être considérés que sur le paiement d'un montant fixé par la commission. Une procédure judiciaire est prévue pour décider des recours et autres appels des décisions de la commission et de ses démembrements. La Cour suprême est le recours final pour tous ceux qui ne sont pas satisfaits par les décisions des instances inférieures.

Les autorités administratives locales doivent s'assurer qu'au 31 décembre chaque année, la liste des personnes âgées de plus de 18 ans et des personnes décédées est envoyée à la commission (sur sa demande). En plus de cela, il faut ajouter que tous ceux qui peuvent, de par leur profession, être au courant des décès doivent être mis à contribution : par exemple, les directeurs des hôpitaux etc. La Commission s'occupe également des questions de transferts pour les personnes qui changent de lieux de résidence.

A l'approche de chaque élection, la commission doit publier au Journal officiel toutes les informations relatives à ladite élection : date, niveau de participation, etc. Les returning officers sont chargés, dans leurs zones d'activités, de faire suffisamment de publicité autour des décisions prises par la Commission quant à l'élection en question. La commission décide (de manière discrétionnaire) de la carte des bureaux de vote (BV). Le nombre d'électeurs par bureau de vote doit être compris entre 100 et 2000. La commission doit s'assurer que toutes les dispositions sont prises pour une bonne opérationnalité des bureaux de vote.

Le président du bureau de vote et tous les agents autorisés à rester des les BV doivent s'assurer que les conditions de sécurité sont remplies pour un bon déroulement du scrutin.

Lorsque les élections doivent durer plusieurs jours dans une zone, la commission peut autoriser un président à gérer plusieurs bureaux de vote (dans le temps). Chaque candidat peut désigner deux représentants par BV pour contribuer à la crédibilité des élections.

A la fermeture du bureau de vote, le président du bureau de vote scelle d'abord les urnes avant de remplir la première partie des documents électoraux. Les urnes sont ensuite transportées sous le contrôle du président du bureau de vote et les autres agents et autres représentants

de candidats vers des centres de décompte. Arrivé à ce niveau, chaque représentant de candidat doit confirmer que la procédure légale a été respectée jusque-là. Normalement, la commission, avant les élections doit avoir publié (dans le JO) la liste des centres de décompte et chaque candidat a la possibilité de choisir un agent de décompte par centre.

Le returning officer, une fois toutes les urnes de sa zone rentrées, peut organiser les décomptes devant les représentants des candidats. Partout où les élections durent plusieurs jours, le décompte ne peut se faire avant le dernier jour des élections. Les candidats, le returning officer, ses agents électoraux et les représentants des candidats sont autorisés à assister aux décomptes. Un candidat ou son représentant peut demander que les votes soient recomptés. En cas d'égalité, le returning officer reporte cela à la commission qui recommande de nouvelles élections. Le returning officer reporte les résultats et les bulletins nuls à la commission. Tout candidat ou représentant de candidat qui a des réserves par rapport à la manière dont les opérations ont été menées peut obtenir copie du rapport du returning officer avant son envoi à la commission. Une fois les résultats partiels obtenus, la commission proclame le résultat global et les publie.

Les marches et autres assemblées organisées dans le cadre de la campagne doivent recevoir l'accord de la commission.

Les plaintes en matière de violation des droits des candidats et des partis pendant la campagne sont adressées à la commission. La commission produit un code d'éthique pour la période de campagne à signer par tous les candidats et partis politiques. Des catégories de personnes peuvent faire des réclamations devant la chambre civile de la Cour suprême.

Un texte du Parlement peut compléter les dispositions de la constitution en ce qui concerne les prérogatives de la commission

pour l'enregistrement et la dissolution des partis politiques. Il en est de même pour le suivi de la gestion des partis politiques par la commission : y compris la sanction de toutes les associations qui se comportent comme des partis politiques sans pour autant s'être fait enregistrées en tant que tels. C'est à la commission que les demandes d'établissement de partis politiques sont adressées. Dans un délai d'un mois après la tenue des élections, tout parti et tout candidat indépendant doit fournir à la Commission ses comptes de campagne.

La commission enregistre les partis ainsi que les coalitions et autres regroupements de partis politiques. Elle connaît également de la dissolution des partis. La commission peut s'assurer, par exemple, que la gestion interne du parti est conforme aux valeurs démocratiques, que les actes posés par les membres du parti ne violent pas les dispositions légales en vigueur, que le parti politique a un caractère national etc. Tout parti qui s'estime mal traité par la commission peut faire appel devant la Cour suprême. Le cas échéant, une personne ayant déjà été punie une fois pour tentative de fraude est automatiquement biffée de la liste électorale.

Au Nigéria

La Commission électorale nigériane a d'abord des missions qui tiennent de l'éducation civique et électorale. Elle participe à la diffusion de l'information nécessaire à cette fin auprès des populations.

Elle peut même élaborer des règles et autres « standards » de conduite à l'intention des partis politiques, notamment durant les campagnes électorales.

La Commission électorale a compétence pour l'impression des bulletins de vote et des cartes d'électeur.

Elle statue sur les contestations relatives aux listes électorales, et procède à une révision périodique de ces listes. Elle fixe la date des différentes élections.

Tout document relatif à l'élection doit avoir été « avalisé » par la Commission, qui porte alors son estampille sur celui-ci. Cela signifie qu'elle a le droit – et le devoir – de vérifier tout acte lié aux élections, qu'aucune opération juridique majeure ne doit être faite sans qu'elle ait été au moins avisée.

La Commission fixe la date des élections. Lorsque, pour une raison ou pour une autre, les élections initialement prévues ne peuvent être tenues à la date retenue, la Commission a le pouvoir d'en différer la tenue, de les reporter à une date ultérieure. Une hypothèse visée par la loi nigériane est le risque d'une rupture de la paix civile ou de la tranquillité publique.

Un tel pouvoir est remarquable. Il mérite d'être souligné dans un contexte africain où le report des élections nourrit souvent, à tort ou à raison, des tensions entre les acteurs politiques. Tout gouvernement qui y procède est immédiatement suspecté de vouloir prolonger son existence, ou de préparer quelques manœuvres frauduleuses. Le fait de confier à la Commission Electorale indépendante un tel pouvoir est de nature, en principe, à pacifier donc le climat politique et pré – électoral.

C'est cette Commission qui détermine également l'implantation et la répartition des bureaux de vote sur le territoire national, ainsi que le découpage électoral en général (nombre de circonscriptions pour toutes les élections).

Elle est responsable de la sécurité des opérations électorales, et peut, dans ce cadre, solliciter l'appui de la force publique.

La proclamation des résultats n'est jamais l'œuvre des autorités politiques ou gouvernementales. Elle est faite par des personnes en principe indépendantes, assumant des fonctions de « surveillant » selon les élections en question.

La Commission Electorale n'a pas l'obligation de faire systématiquement rapport après une élection. Il est indiqué qu'elle ne fait rapport que dans la mesure où le besoin se fait sentir. Il n'y a donc pas d'obligation institutionnalisée de produire à intervalles donnés un tel compte rendu du travail qu'elle accomplit. Cela signifie, bien entendu, qu'elle peut aussi faire rapport au lendemain de chaque élection.

Les rapports que la Commission Electorale nigériane entretient avec les partis politiques sont également révélateurs de la volonté de lui conférer une forte emprise sur le jeu politique en général. Etant un organe permanent, la Commission est chargée de l'enregistrement des partis politiques. Elle veille aussi à la légalité de leurs activités, à leur conformité avec les normes constitutionnelles (interdiction notamment de toute propagande particulariste ou discriminatoire). Elle contrôle également la régularité de leurs comptes.

Il convient d'insister, pour finir, sur une attribution assez particulière de la Commission Electorale du Nigéria, déjà entrevue au sujet de la Commission électorale ivoirienne. Elle est chargée, en effet, d'assurer un égal accès des partis politiques aux médias du service public. La loi électorale nigériane est même extrêmement sévère à l'égard des contrevenants aux directives de la Commission électorale, puisqu'il est prévu que ladite Commission peut infliger des sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de la licence d'émission pour les médias en cause.

La Commission électorale du Nigéria peut porter devant les tribunaux

compétents les infractions à la loi électorale. Elle a cependant deux prérogatives assez importantes dans la sanction des irrégularités électorales. D'une part, elle peut « disqualifier », c'est-à-dire rejeter une candidature s'il apparaît que celle-ci peut être à l'origine d'irrégularités. La loi parle de mesure prise « pour prévenir » des irrégularités. L'attribution d'un tel pouvoir est évidemment risquée. Il est en effet plus aisé de sanctionner des irrégularités avérées, une fois l'élection faite, que de « prévenir » des infractions, dont l'établissement de la preuve reste de toute façon difficile. Au pire, l'exercice d'un tel pouvoir pourrait anéantir le droit au suffrage, droit fondamental. Il faut espérer que la Commission en use avec modération, et que l'« anticipation » d'une irrégularité puisse toujours s'appuyer sur une irrégularité présente ou avérée. D'autre part, la Commission électorale veille, comme on l'a vu, à l'accès équitable des partis politiques aux médias publics. La loi nigériane précise bien que le refus de se plier aux observations ou directives de la Commission peut aller jusqu'au retrait de la licence d'émettre, qui a été attribuée aux médias audiovisuels.

En définitive, l'étendue et la nature des prérogatives conditionnent en partie l'échec ou la réussite d'une Commission électorale. Toutefois, l'observation de la pratique permet de voir qu'un champ de prérogatives fort important n'est pas toujours un facteur de réussite. Il peut arriver, ainsi qu'on l'a constaté dans le cas du Mali, qu'une commission moins dotée de prérogatives soient plus efficaces qu'une commission beaucoup plus dotées de pouvoirs. Finalement l'importance de l'exercice des prérogatives est fonction de l'importance d'autres facteurs. A titre d'exemple, l'exercice de toutes ces prérogatives nécessite des moyens. Il est révélateur qu'à l'épreuve de la pratique, nombre de Commissions électorales se soient plaintes de la faiblesse des moyens qui leur sont alloués, ou, de manière plus insidieuse, de la parcimonie avec laquelle ils ont été attribués. Le problème du régime financier sous lequel évoluent les Commissions électorales mérite donc d'être étudié.

Tableau n°3 :

Étendue des attributions et capacité de sanction des commissions électorales

		Étendue des prérogatives de la Commission		
		Réduite	Forte	Très forte
Pouvoir de sanction	Oui	Sénégal	Cap-Vert	Nigéria, Libéria, Gambie, Ghana, Sierra Leone,
	Non	Mali, Guinée Conakry	Bénin, Côte d'Ivoire, Niger, Togo, Guinée Bissau, Burkina Faso	

2.3 Le régime financier

La démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût a-t-on coutume de dire. La véracité de cet adage se vérifie surtout dans le domaine des élections. Au regard de l'importance des ressources financières pour le fonctionnement des commissions, les législations se sont partout employé, à des degrés différents, à définir un régime financier qui permet à celles-ci d'être efficaces et indépendantes. C'est ainsi que le budget de la CENA du **Bénin** est fixé par décret pris en Conseil des ministres. Ce budget a connu une évolution en « dents de scie ». En croissance constante entre 1996 et 2006, il a été brutalement réduit en 2007. En 1996, il s'élevait en effet à près de 3,5 milliards de F CFA et après exécution, il en restait un peu plus de 200 millions de F. En 2006, ce budget est monté à plus de 10 milliards de F, pour retomber à 8 milliards en 2007.

De prime abord, ces sommes paraissent astronomiques. Pourtant, si l'on s'intéresse au traitement pécuniaire des membres de la CENA, on se rend compte que le décret de décembre 2006, pris par le nouveau gouvernement, a considérablement réduit les indemnités de ces membres. L'indemnité journalière du Président de la CENA est ainsi passée de 35.000 F en 2006, à 17.500 F en 2007. Cette réduction, qui concerne bien entendu tous les membres de la CENA, avait été décidée à la suite de critiques formulées au sujet du coût des élections au Bénin, comparativement à d'autres Etats de la sous-région. Globalement donc, les indemnités proposées correspondent au revenu moyen d'un fonctionnaire de l'Etat béninois, qui n'est pas très élevé. Une telle situation pose bien entendu problème. Elle dissuade des personnes de qualité d'être membre de la Commission Electorale Nationale Autonome, même si, bien sûr, il ne s'agit pas de faire de cette charge une sinécure. D'autre part, la faiblesse de la rémunération des membres de la CENA les expose, on le voit bien, à des tentations dont il faut espérer qu'elles ne se réaliseront pas.

Le budget de la CENA au **Bénin** est arrêté de manière consensuelle entre le gouvernement et la CENA elle-même, et des partenaires étrangers, par le biais du ministère des affaires étrangères, peuvent appuyer en termes logistiques ou financiers la CENA. Il semble cependant que la concertation n'ait pas été totale quand il s'est agi de déterminer le dernier budget de la Commission électorale.

Le budget de la Commission Electorale Indépendante de la **Côte d'Ivoire** est déduit du budget de l'Etat. La Commission exprime ses besoins, et le gouvernement apprécie dans quelle mesure il peut y faire suite. A priori, une telle règle n'a rien d'extravagant, mais dans le contexte de la législation électorale ivoirienne, elle peut être dangereuse pour l'indépendance de la Commission, puisqu'il est prévu

que les autorités administratives peuvent se substituer à la CEI en cas de défaillance. Au pire, et dans un scénario quelque peu machiavélique, on pourrait imaginer le gouvernement octroyant peu de moyens à la Commission dans le seul but d'avoir la mainmise sur le processus électoral.

La Commission électorale ivoirienne a toujours la possibilité de solliciter des moyens additionnels à ceux qui lui ont été donnés par les autorités. Elle peut accepter des dons, legs etc.

La rémunération des membres permanents de la CEI est alignée sur celle des préfets en fonction. Ces membres permanents sont ceux du « Bureau », structure restreinte de 12 membres qui subsiste en effet au-delà de la date des élections. Quant au Président de la CEI et à son vice-président, leur traitement est analogue à celui des membres du Conseil constitutionnel ivoirien.

Le budget de la Commission électorale de la **Guinée Bissau** fait l'objet d'un budget autonome adopté par le Parlement. La loi électorale aligne le traitement de son président sur celui des ministres.

Au **Burkina Faso**, la CENI est responsable de la gestion des ressources financières qui lui sont allouées pour l'accomplissement de ses missions. Elle est chargée, pendant la période préélectorale : (a) d'élaborer le projet de budget des consultations électorales et de le soumettre à l'approbation du Gouvernement ; (b) de gérer les moyens financiers et matériels mis à sa disposition. On peut imaginer que la CENI peut aussi bien recevoir des fonds des sources nationales que de la part des partenaires techniques et financier du pays.

En 2002, dans la loi N°002-2002/AN modifiant la loi N°014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral, les rémunérations et

autres traitements du Président, des vice-présidents, des rapporteurs et des autres membres de la CENI et de ses démembrements sont fixés par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des finances et le Secrétaire général de la CENI a rang de Secrétaire général de département ministériel.

Au **Niger**, la CENI dispose d'un budget pour l'organisation de chaque élection. Elle prépare le budget qu'elle soumet au Gouvernement. Elle assure la gestion des ressources financières mises à sa disposition conformément aux règles et principes de la comptabilité publique. Le Président de la CENI est ordonnateur du budget affecté à l'organisation des élections. Un délai de 3 mois est accordé à la CENI pour transmettre un rapport financier à la Chambre des comptes de la Cour suprême et au ministère chargé des Finances.

Rien n'est dit sur la rémunération des membres de la CENI et de ses démembrements, mais l'institution étant ad hoc, on peut s'imaginer que la situation sera comparable à celle du Bénin.

Au **Togo**, la CENI élabore son budget de fonctionnement et le budget des élections. La CENI gère en toute autonomie son budget de fonctionnement et le budget des élections. L'Etat met à la disposition de la CENI les moyens nécessaires à son fonctionnement et à l'accomplissement de sa mission. La CENI ne peut recevoir des dons, legs et subventions qu'avec l'accord de l'Etat. La gestion administrative, financière et comptable de la CENI est assurée par le bureau sous la direction et la responsabilité du président. Le président est l'ordonnateur du budget de la CENI. A cet effet, il est mis à sa disposition, un comptable public. La gestion financière de la CENI est soumise au contrôle de la Cour des Comptes.

Au **Cap-Vert**, les budgets de la CNE et des CRE étaient, jusque-là,

approuvés par la DGAPE et intégrés au budget de celle-ci. Mais, depuis l'adoption de la nouvelle loi électorale en juin 2007, leurs budgets sont directement envoyés au ministère des Finances.

Au **Libéria**, les membres de la NEC, les agents électoraux et les autres employés de la NEC doivent recevoir des honoraires légitimes, ainsi que de quoi couvrir les dépenses encourues dans le cadre de leurs fonctions. Les membres de la NEC jouissent d'une protection policière pendant leur mandat. Les dépenses liées aux élections et au fonctionnement de la NEC doivent être affectées au budget national. La commission doit soumettre un budget annuel au NTLA (National Transitional Legislative Assembly) pour approbation. Et après l'approbation, le NTGL (National Transitional Government of Liberia) doit s'assurer que les fonds sont mis à disposition trimestriellement suivant la programmation de dépenses de la NEC

A la fin de chaque année, la NEC doit produire un rapport public assorti d'audit garantissant la bonne gestion des ressources aussi bien nationales que provenant des partenaires.

En **Gambie**, la commission soumet une estimation annuelle de ses dépenses au Président de la République qui l'envoie à l'Assemblée nationale telle quelle. Le Président peut y ajouter ses propres commentaires et observations. Les ressources de la commission comprennent : (a) ce que prévoit l'Assemblée nationale, (b) et tout don ou fonds mis à sa disposition à condition qu'ils ne proviennent pas de partis politiques. Les fonds peuvent être disposés dans une banque à la discrétion de la commission. Mais la gestion doit être auditée par l'Auditeur général ou toute agence d'audit que la commission aurait choisie. De toutes les manières, au plus tard trois mois après les élections, le président de la commission doit soumettre à l'Assemblée

nationale les résultats des audits des comptes de la commission.

La Commission électorale du **Ghana** a un budget provenant de fonds du Trésor public. En fait, il existe deux lignes budgétaires : l'une concerne l'administration de la Commission, son fonctionnement quotidien, l'autre doit permettre à la Commission d'accomplir sa fonction de gestion des élections, elle a donc un caractère plus provisoire, plus conjoncturel. La première ligne budgétaire est dégagée selon la procédure « ordinaire », celle à laquelle sont soumises toutes les « agences » de l'Etat, et qui se déroule comme suit : la Commission électorale présente son projet de budget aux autorités gouvernementales, et il y est donné suite selon les ressources disponibles et compte tenu des besoins exprimés par les autres « agences » de l'Etat. La seconde ligne budgétaire, relative à la gestion du processus électoral, donne également lieu à la présentation d'un projet de budget de la Commission. Ce projet doit en principe recueillir l'aval des autorités, qui ne peuvent l'amender ou le réduire que si la Commission y consent.

Une telle disposition est remarquable dans le contexte africain, où la question de la détermination du budget et de l'allocation de ressources constitue souvent une pomme de discorde entre les autorités et les membres de la Commission électorale. Pourtant, la Commission estime que les moyens dont elle dispose ne lui permettent pas d'accomplir de façon optimale sa mission. Le jeu des procédures évoquées la conduisent à « faire des arbitrages », à dégager des priorités dans son action, c'est-à-dire à délaisser quelque peu d'autres aspects de son travail.

Comme dans d'autres Etats, la Commission électorale ghanéenne peut recevoir un appui financier d'autres pays, par le biais d'agences de développement.

Le traitement pécuniaire des membres de la Commission reste décent, dans le contexte du pays. Son Président voit sa condition alignée sur celle d'un juge de la Cour d'appel, ses adjoints sont traités comme les juges à la Cour suprême, et les autres membres bénéficient d'indemnités déterminées par le Parlement.

Dans le cas de la CENI **malienn**e, c'est l'Etat qui détermine le budget. Il n'est nullement fait allusion à une quelconque concertation à ce niveau. Aux termes de la loi, l'Etat alloue à la Commission électorale tous les moyens nécessaires à l'exécution de sa mission. Il n'existe pas d'indication publiée sur le traitement indemnitaire des membres de l'institution, de sorte qu'il est difficile d'apprécier celui-ci. Les « signes extérieurs » de ce traitement (allocation de moyens matériels divers) laissent cependant penser que celui-ci est assez décent.

Il n'est pas fait état, dans les ressources de la Commission Electorale Nationale du Mali, de possibilités de dons ou appuis de pays étrangers ou de partenaires au développement.

La Commission électorale du **Nigéria** doit pour sa part, présenter un projet de budget à l'Assemblée nationale qui a la charge de l'approuver. Cette règle est plus importante qu'il n'y paraît. La reconnaissance de l'initiative budgétaire à la Commission électorale signifie que c'est elle qui est le mieux placée pour exprimer ses besoins. Certes, il ne s'agit que de l'expression d'un besoin, et l'Assemblée nationale garde la latitude de ne pas accepter le projet tel quel. Mais le droit d'évaluer ses propres besoins n'est pas reconnu à toutes les Commissions électorales, loin s'en faut. Son existence est de nature à accentuer l'indépendance de l'organe de surveillance des élections, qui apparaît alors, moins que jamais, sous la « tutelle » des « pouvoirs publics ».

Il semble que les moyens donnés à la Commission nigériane soient plutôt suffisants. En tous les cas, il n'a pas été souvent rapporté que la Commission manque de moyens ; en revanche, l'on a parfois évoqué des cas de « mauvais usage » de ceux-ci.

La Commission électorale peut recevoir des dons ou appuis d'autres Etats ou donateurs. Ils sont alors directement versés sur les comptes de l'organe de surveillance des élections.

Les indemnités versées aux membres de la Commission ne ressortent pas de documents mis à la disposition du public.

Le budget de la CENA **sénégalaise** est établi en concertation avec les autorités de l'Etat, et en application des règles de la comptabilité publique. Les crédits nécessaires au fonctionnement de la CENA font l'objet d'une inscription autonome dans le budget général. Ces crédits sont autorisés dans le cadre de la loi de finances et disponibles en principe dès le début de l'année financière. Le président de la CENA est l'ordonnateur des dépenses, un comptable public désigné par le ministre de l'Economie et des finances, est détaché auprès de la CENA. Rien dans son règlement financier n'empêche la CENA de recevoir des appuis financiers de l'étranger (Etats ou « partenaires au développement » intéressés par les questions de « gouvernance » ou d'assistance électorale). Toutefois, l'option semble avoir été prise de privilégier le financement par l'Etat, sur une question qui touche effectivement la souveraineté. Le traitement salarial du président de la CENA est aligné sur celui d'un député (en 2005, autour d'un million deux cents milles francs CFA), les autres membres touchant à peu près la moitié de cette somme (mais ils ont tous une autre activité professionnelle). Ce traitement est plutôt convenable. Il n'y a pas eu à ce jour de cas de corruption signalé.

Le régime financier des commissions électorales est confronté à un principal défi, c'est celui d'une part, de leur indépendance par rapport aux pouvoirs en place souvent tentés d'utiliser le fait que ce sont eux qui accordent les ressources financières pour les influencer dans le sens de leurs intérêts et d'autre part, de leur non dépendance exclusive par rapport aux ressources provenant de l'extérieur, notamment des Etats et des organisations de la coopération multilatérale. En effet, l'actualité politique - dans certains pays comme le Bénin où les parlementaires ont prétexté d'un manque de moyens financiers pour tenter de proroger le mandat des députés et reporter la date des législatives- montre la nécessité pour les Etats d'avoir une maîtrise des ressources financières nécessaires à l'organisation des élections pour assurer le respect des calendriers électoraux. L'invalidation de cette décision par la Cour constitutionnelle béninoise ne disqualifie pas totalement l'argument du manque de moyens lorsque les bailleurs ne sont pas parfois disposés à des élections comme facteur empêchant parfois la tenue à date normale des élections dans certains pays.

Au demeurant, l'indépendance des commissions électorales ne devrait pas être l'opportunité pour celles-ci de se livrer à des gaspillages de ressources ainsi qu'on l'a vu dans certains pays. A cet égard, l'indépendance ne doit pas exclure la nécessité en amont de rationalisation des ressources et de contrôle en aval de l'utilisation par les Commissions des fonds qui leurs sont alloués.

Le statut des Commissions électorales et les conditions de leur fonctionnement ayant été abordés, il convient à présent de s'interroger sur le bilan même de ces organes apparus avec les « transitions démocratiques » des années 90.

2.4 L'appréciation des expériences des Commissions électorales

Le tableau est, à certains égards, assez contrasté. De même que les « expériences démocratiques » n'ont pas toujours été probantes dans tous les Etats, les tentatives d'assainissement du jeu électoral ont parfois tourné court. On peut même dire que c'est le destin de la Commission électorale qui apparaît, dans bien des cas, comme le baromètre, l'instrument de mesure de la réussite – ou de l'échec – de l'expérimentation démocratique.

Pour objectiver l'appréciation, il est possible de se fonder à titre indicatif sur quelques critères comme le degré de confiance dont jouit la Commission, la qualité de son intervention dans le processus électoral et la réussite ou non des élections.

Deux cas de figure se présentent :

Il est arrivé que l'optimisme nourri n'ait pas été déçu, que la Commission électorale, sans avoir fonctionné de façon absolument irréprochable, se soit acquittée de sa mission de manière plus qu'honorable, au point que l'on peut bien parler de succès. A titre illustratif, La Commission électorale du **Cap Vert** jouit d'un degré élevé de confiance et s'est illustrée depuis son institution par l'organisation d'élections apaisées dont les résultats sont acceptés par tous les protagonistes de l'élection.

La Commission Electorale Nationale Autonome du **Bénin** compte sans doute parmi les organes qui peuvent, sur le continent africain, se targuer d'un certain succès. Cette institution est venue s'insérer harmonieusement dans une transition démocratique dont tous reconnaissent le caractère exemplaire. Son arbitrage des scrutins n'a pas soulevé de contestations majeures, et les acteurs du jeu politique béninois semblent l'avoir bien « intégrée ». Elle n'a donc pas de problème majeur de légitimité.

Il est vrai que depuis ses mises en place successives, il y a maintenant plus de dix ans, la CENA a traversé quelques périodes assez difficiles. Il y a tout d'abord le problème, lancinant, des moyens qui lui sont alloués par les autorités. La récrimination est certes assez courante, et on peut parier que très peu d'organes comparables sont prêts à admettre qu'ils disposent de toutes les ressources nécessaires à l'exécution de leur mission. On ne peut cependant oublier qu'en 2006 et 2007, cette question de la prompte affectation des moyens a été soulevée, nombre d'observateurs considérant que les autorités n'ont pas manifesté toute la diligence souhaitable à cet égard. Des démembrements de la CENA se sont plaints de la lenteur dans l'acheminement du matériel électoral destiné aux zones situées à l'intérieur du pays. On sait enfin qu'en 2007, la CENA a été traversée de quelques tensions internes, liées aux conditions dans lesquelles son président aurait passé certains marchés, si bien que celui-ci a été destitué par ses homologues, à quatre jours du premier tour du scrutin.

Toutes ces vicissitudes sont bien entendu regrettables, et la CENA du Bénin s'en serait bien passée. Il n'en demeure pas moins que si l'on rapporte le bilan de la Commission électorale à sa mission principale, qui est l'assainissement et la transparence du jeu électoral, ce bilan est plutôt positif. Malgré les problèmes remarquables dans l'organisation des locales de 2008, le pays n'a pas connu de crises postélectorales en relation avec l'élection elle-même.

La Commission électorale du **Ghana** est justiciable de la même remarque. Elle a plutôt bien accompagné les divers processus électoraux que le pays a initiés, même si, elle aussi se plaint de la relative faiblesse de ses moyens. Les données recueillies font apparaître la récurrence des difficultés d'acheminement du matériel électoral et la nécessité de développer une politique de

décentralisation en la matière. Néanmoins, la légitimité de la Commission électorale est très largement admise, au point qu'il est permis, dans ce cas également, de parler de succès dans l'administration des élections.

Les Commissions électorales du **Niger** et du **Burkina Faso**, au regard du caractère apaisé des élections dans ces pays, pourraient être rangées dans cette rubrique.

Les Commissions électorales des pays post conflit comme le **Libéria** et la **Sierra Leone** ont pu assurer la conduite de processus électoraux salués par l'opinion nationale et internationale. Mais, il y a lieu de préciser que le succès de ces élections est aussi sans doute lié à l'engagement de la Communauté internationale dans la tenue desdites élections et qu'il convient certainement d'attendre les cycles électoraux suivants avant de tirer des conclusions.

Dans d'autres cas, le jugement que l'on peut porter sur la Commission électorale nationale est plus mitigé. Deux situations sont en fait visées. Il arrive d'abord que la qualité du travail accompli par la Commission soit très inégale dans le temps : à telle période, elle a mieux, ou moins bien fonctionné qu'à telle autre. Il peut aussi se faire que la Commission n'ait réussi que sur certains aspects de sa mission, et qu'elle ait échoué sur d'autres. Dans tous les deux cas, l'appréciation, pour être fidèle à la réalité, doit être nuancée. La plupart des pays d'Afrique de l'Ouest mériteraient plutôt d'être rangés dans cette rubrique. A titre d'exemple, Peuvent être rangés dans cette catégorie les cas dans lesquels, en dehors de quelques doléances courantes, touchant notamment les moyens donnés à la Commission électorale, l'on a pu relever que l'organe de gestion des élections a eu à résoudre de façon plus ou moins heureuse des crises auxquelles il était confronté.

Dans le cas du **Mali**, la crise a eu lieu au lendemain du scrutin de 1997. A l'époque, la Commission électorale avait, de par la loi, le droit

d'organiser les élections et d'en proclamer les résultats. Or, faute d'expérience, cette Commission avait manifesté beaucoup de « flottements » dans la gestion du scrutin. Ces « cafouillages » ont même quelque peu entaché le second mandat du chef de l'Etat, à l'époque. Quoiqu'il en soit, des leçons ont été promptement tirées de cette malheureuse expérience, puisque la prérogative d'organiser les élections est retournée aux autorités de l'Etat – plus précisément au ministère de l'Intérieur et à la Délégation générale aux élections -, et la Commission électorale n'a plus pour rôle que la supervision des élections, la garantie de leur régularité. Le caractère mitigé de l'expérience du Mali tient au caractère contrasté de sa trajectoire électorale.

La CEI **ivoirienne** inspire également une appréciation nuancée, en attendant sans doute qu'elle accompagne le processus actuellement en cours. Elle pâtit sans doute de la particularité du contexte politique ivoirien, aujourd'hui. Les « arrangements » politiques ont en effet tendance, à l'heure actuelle, à se substituer aux normes légales, et la Commission Electorale Indépendante fait les frais de cet état de fait. Elle devient une sorte d'otage d'un jeu politique assez largement imprévisible. La logique du droit et de la prévisibilité qui est la sienne ne correspond pas tout à fait à la logique du jeu politique, fait d'équilibres précaires et d'alliances momentanées. Une telle situation ne lui est certes pas imputable, mais elle n'est certainement pas propice à sa légitimation. La leçon majeure de la situation ivoirienne, c'est la mise en évidence de la relation entre le contexte politique général et le développement, en termes de légitimité, de l'organe de surveillance des élections.

La CENA **sénégalaise** a pu vaincre divers problèmes auxquels l'Observatoire National des Elections (ONEL), qu'elle a remplacé en 2005, était régulièrement confronté. Elle a gagné le pari de la permanence, comme institution, et acquis des pouvoirs de sanction.

On peut toutefois regretter que la question du moment de l'allocation d'un budget se pose toujours. Ainsi aux élections présidentielles de février 2007, la CENA réclamait encore, à deux semaines du scrutin, le versement des crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission. La date du 15 Janvier 2007, considérée comme date-butoir pour la « libération » de ce budget, n'a pas été respectée. D'autre part, depuis ces élections, le système électoral sénégalais souffre d'une grave crise de confiance, qui a été à l'origine du boycott des législatives de juin 2007 par la quasi –totalité des partis d'opposition. C'est le fichier électoral, dont la CENA veille à la tenue, qui est au cœur de la controverse. Forcément, ce blocage du dialogue politique ne peut manquer d'affecter le crédit de la CENA sénégalaise. Des pays comme le Nigéria, le Togo ou la Guinée Bissau sont justiciables de ces remarques.

Il convient de faire remarquer que, dans des hypothèses extrêmes, la Commission électorale a connu des crises dans l'accomplissement de la mission qui lui a été assignée. Il convient cependant de s'entendre sur ce point. Le jugement porté ici se veut le moins possible un jugement de valeur, qui toucherait éventuellement la valeur des membres de la Commission ou leurs mérites. Il arrive d'ailleurs souvent, comme on le verra ultérieurement, que les raisons de l'échec de la Commission électorale nationale se trouvent dans les textes qui l'ont instituée, dans sa conception même, et non dans le travail accompli par ses membres. A cet égard, c'est la Commission électorale du **Nigéria** qui est sans doute celle qui a eu à traverser la plus grave crise ces derniers temps. Les conditions dans lesquelles les élections présidentielles de 2007 ont été organisées sont en effet, de la quasi-totalité des observateurs, proprement désastreuses. Les autorités elles-mêmes l'ont reconnu, à mots couverts. L'on a pourtant vu que la commission nigériane, du point de vue de son statut et de ses privilèges, était l'une des instances les mieux préparées à assumer leur

mission avec indépendance. Les raisons de ce paradoxe méritent sans doute d'être élucidées, mais il est certain qu'il sera difficile, pour la Commission nigériane, de se relever du discrédit qui la frappe à l'heure actuelle. Il est vrai que d'autres Commissions électorales, tel des Phénix, ont su renaître après des crises.

2.5 Est-il possible d'avoir une Commission électorale idéale ?

Aux termes de cette analyse, est-il possible de dégager des critères permettant d'identifier la « Commission électorale idéale » capable d'assurer l'organisation des meilleures élections ? Il est difficile de dégager le profil idéal d'une Commission pour plusieurs raisons.

Premièrement : l'histoire spécifique de chaque Etat est un élément important de la définition d'une Commission électorale. Les pays comme le **Bénin** qui se sont démocratisés par le bas à partir d'une renégociation du système politique à travers une Conférence nationale ont forcément une Commission électorale plus indépendante que les pays où la démocratisation s'est plutôt opérée par le haut avec des concessions faites unilatéralement par le pouvoir tel que le **Sénégal**.

Deuxièmement : l'efficacité et la réputation de l'administration d'Etat sont déterminantes dans la détermination du champ de compétences de la Commission électorale. En effet, dans les pays où l'administration s'est par le passé montrée relativement efficace dans l'organisation des élections ainsi que ce fut le cas au **Sénégal** en 2000, la tâche de la Commission électorale est forcément limitée à la supervision du processus électoral tandis que la Commission électorale est forcément dotée de prérogatives fort importantes lorsque l'administration s'est disqualifiée de par son attitude partisane antérieure.

Troisièmement, la tradition juridique anglophone ou francophone et lusophone à laquelle se rattache un pays est un facteur d'influence important pour la détermination du statut et des prérogatives de la Commission électorale dans le système politique. En général, les garanties d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif sont plus facilement accordées dans les pays anglophones (**Ghana, Nigéria**) que dans les pays francophones davantage marquées par le présidentielisme qui rend plus difficile l'indépendance des autres institutions vis-à-vis du Président de la République.

Quatrièmement, dans chaque pays, il y a un rapport de forces politiques spécifique qui a été à l'origine de la création de la commission électorale. L'importance et l'envergure de la commission électorale traduisent dans une large mesure le rapport de forces politiques. Les revendications d'une commission électorale forte ont eu plus de chance d'aboutir dans les pays où la pression de l'opposition est forte que dans les pays où celle-ci s'est plutôt montrée faible.

Au demeurant à la lumière d'une combinaison des avantages que présentent les différentes Commissions, quelques indications peuvent être données sur ce qui pourrait être l'exemple d'une Commission électorale qui cumulerait en elle tous les avantages.

Par rapport à la désignation des membres, l'option générale devrait s'orienter vers la diversification des autorités de nomination des membres des Commissions (**Ghana, Nigéria, Bénin**). La nomination de la totalité des membres par le seul Président de la République (comme c'est le cas au **Sénégal**) est assurément la moins bonne formule. En ce qui concerne le profil des membres, l'option devrait être la définition du profil intellectuel et professionnel des membres (comme c'est le cas au **Sénégal**) pour que n'importe qui ne puisse pas se

retrouver dans une Commission électorale.

En ce qui concerne la durée des fonctions, l'option souhaitable pour assurer l'efficacité et la continuité du travail des commissions semble être la permanence de l'organe. C'est l'option retenue par la plupart des Commissions. Même le **Bénin** semble s'y orienter.

En ce qui concerne les prérogatives, l'analyse a révélé que les cas de succès sont en général enregistrés dans les pays (**Bénin, Ghana**) où les Commissions électorales ont des prérogatives qui s'étendent sur la totalité des processus électoraux. En revanche, les pays où les Commissions sont encore confinées à la mission de la supervision connaissent encore des contestations du processus électoral (**Mali, Sénégal**).

Pour le régime financier, la meilleure solution consiste à faire inscrire le budget de la Commission électorale dans la loi de finances de l'année au même titre que celui des autres pouvoirs publics et non à laisser la détermination de son montant et de son allocation au bon vouloir du pouvoir exécutif.

Au total, au lieu de s'orienter vers la définition d'une Commission électorale idéale, l'analyse comparée des commissions électorales de quelques pays d'Afrique de l'Ouest permet d'affirmer que la confrontation des différentes expériences montre dans la plupart des cas que chaque pays peut apprendre de l'autre. Un apprentissage qui peut être facilité par l'**adoption de normes et standards électoraux dans les pays de la CEDEAO.**

Résumé du Chapitre II

- La structuration interne des commissions électorales s'articule entre niveau national et niveaux locaux, disposant d'un organe exécutif (bureau) et comprennent des démembrements en fonction du découpage administratif du pays.
- Les principes de la structuration interne des commissions électorales sont distribués entre d'une part, les textes constitutionnels (notamment dans les pays anglophones et le Niger) législatifs et réglementaires les régissant et d'autre part les textes résultants de leur capacité d'auto-organisation.
- Différents types de commissions électorales sont à distinguer selon son étendue et son intensité : il y a celles à prérogatives réduites (Mali, Sénégal, Guinée Conakry) ; celles à prérogatives fortes (Cap-Vert, Bénin, Côte-d'Ivoire, Niger, Togo, Guinée Bissau) et enfin, les commissions à prérogatives très fortes (Nigéria, Libéria, Gambie, Ghana, Sierra Léone), c'est-à-dire celles qui sont chargées de fonctions largement au-delà des tâches essentielles du processus électoral telles que le découpage territorial, le contrôle du fonctionnement des partis politiques, etc.
- En ce qui concerne le régime financier, les législations se sont partout employées, à des degrés divers, à définir un système qui permet aux commissions électorales d'être

efficaces et indépendantes. Les budgets sont déterminés soit en accord avec l'exécutif (c'est le cas dans la quasi-totalité des pays francophones) ou soit avec le parlement (c'est le cas dans la quasi-totalité des pays anglophones et au Cap-Vert).

- Dans tous les cas de figure, les commissions électorales sont sensées annuellement et à la fin de chaque élection présenter un rapport aux autorités compétentes. Dans la quasi-totalité des pays anglophones, le rapport est précédé de façon systématique d'un audit conduit soit par l'auditeur général ou une agence d'audit crédible.
- La commission idéale n'existe pas car quelques paramètres sont à prendre en compte comme par exemple. Il faut nécessairement tenir compte de l'histoire spécifique de chaque Etat (le cas du Bénin), de la réputation et de l'efficacité de l'administration en matière de gestion des élections (au Sénégal en 2000), de la tradition juridique qu'elle soit anglophone, francophone ou lusophone à laquelle se rattache chaque Etat et enfin les rapports de forces politiques.

**DEUXIEME PARTIE
LA GESTION DES ÉLECTIONS EN
AFRIQUE DE L'OUEST**

Cette deuxième partie est essentiellement consacrée à l'analyse des questions importantes que soulève l'organisation des élections dans les Pays de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit de questions auxquelles les cadres légaux de création et de fonctionnement des commissions électorales sont censées apporter des solutions pour une meilleure gestion des processus électoraux dans les nouvelles démocraties ouest-africaines.

De façon plus spécifique, il sera en un premier temps question de passer en revue une liste de difficultés que pose ou que pourrait poser l'organisation des élections dans les nouvelles démocraties de la sous région ouest africaine. En effet, sur la base essentiellement des résultats de l'observation de l'évolution de la mise en œuvre des processus électoraux dans la sous région ouest africaine, il se dégage un certain nombre de préoccupations auxquelles il faut nécessairement que les textes relatifs à la gestion des élections et particulièrement ceux qui portent sur les commissions électorales apportent des solutions durables.

En un second temps, chaque question majeure, chaque préoccupation identifiée sera, dans la mesure du possible, accompagnée d'illustrations. Il s'agit en fait d'observations faites essentiellement dans la sous région ouest africaine, de manières de faire qui peuvent être considérées comme des exemples de "bonnes pratiques" ou de "pratiques à améliorer" (pour ne pas dire de moins bonnes pratiques) par rapport à cette préoccupation. Parfois, il s'agira simplement, selon la situation dans les pays étudiés, de dispositions prévues dans la législation électorale ou de comportements observés dans la gestion pratique des élections de quelques pays de la sous région.

Cet exercice est nécessaire pour plusieurs raisons. Ceci permet, d'une part, d'éviter que l'on considère les différentes solutions adoptées dans

les différents pays de la sous-région comme des remèdes définitifs. D'autre part, cet exercice permet également une évaluation (appréciation) des différentes solutions mises en œuvre dans les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest, non seulement par rapport à elles-mêmes et/ou entre elles (ce qui a été l'objet de l'analyse comparée faite dans la première partie du présent document), mais également et surtout par rapport aux préoccupations et aux difficultés qu'elles sont censées aider à résoudre. Il est important de noter que l'exercice de la comparaison des différents modes de gestion des élections serait un simple exercice intellectuel, vain, si cela ne permettait pas, en définitive d'apporter ou de contribuer à trouver des solutions aux problèmes concrets, effectifs et parfois même têtus qui se posent de façon souvent chronique à l'organisation des élections dans la plupart des jeunes démocraties ouest-africaines.

3

CHAPITRE

LES PROBLEMES QUE POSE LA GESTION DES ELECTIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST ET QUELQUES BONNES ET MOINS BONNES PRATIQUES CORRESPONDANTES

Depuis que la troisième vague de démocratisation a atteint les rivages de l'Afrique de l'Ouest vers la fin des années 1980, tous les pays ont opté, pour la plupart à travers l'adoption de Constitutions dignes des démocraties libérales, pour l'établissement de régimes de démocraties pluralistes. L'une des conséquences immédiates de cette option a été le recours aux élections comme mode privilégié d'accès au pouvoir. Mieux, à ce jour, tous les pays de la sous région engagés dans un processus de démocratisation ont également opté pour la réduction de l'emprise du Pouvoir Exécutif (à travers notamment le Ministère de l'intérieur) sur la gestion des élections. Mais ces choix ne vont pas sans poser leurs propres problèmes et sans soulever un certain nombre de questions importantes auxquelles il faut nécessairement trouver de réponses pertinentes, si l'on veut garantir des élections de qualité dans les jeunes démocraties de l'Afrique de l'Ouest.

En effet, après une vingtaine d'années d'expérience de démocratisation dans la sous région, il est aisé de conclure que le recours aux élections compétitives de façon générale, mais surtout l'option de réduire le degré d'implication (d'association) de l'Administration publique au processus électoral et de créer des

commissions électorales posent des problèmes qui méritent des réflexions sérieuses si l'on veut améliorer la qualité des élections. Certains des problèmes en question ont déjà été révélés par les expériences de gestion des élections dans les différents pays, mais d'autres peuvent être anticipés et prévenus avant qu'ils se manifestent réellement.

Etant donnée la complexité du processus électoral et la variété des activités qui le composent, l'on devrait s'attendre à une série de questions et de problèmes tout aussi variés et nombreux. L'une des premières questions qui viennent à l'esprit est celle de la détermination du degré optimal d'implication de l'Administration publique dans le processus électoral. En d'autres termes, comment segmenter les tâches nécessaires à la gestion des élections et comment les répartir entre l'Administration publique, la Commission électorale et d'autres institutions de l'Etat pour une organisation d'élections de qualité ?

Le degré d'association de l'Administration n'est naturellement pas la seule question importante qui mérite d'être réglée. Une autre question tout aussi importante est celle de savoir comment garantir l'efficacité de la Commission électorale. Cela suppose naturellement que soit réglée, par exemple, la question de l'indépendance ou de l'autonomie de la commission électorale ; cela suppose également que soit considérée la question de son organisation et de son fonctionnement, mais aussi et surtout sa crédibilité. L'on doit également penser aux questions relatives à la sécurité du processus électoral et ses implications pour chaque catégorie d'acteurs impliqués dans la gestion des élections, notamment les forces de sécurité publique.

La question du coût des élections, qui découle en partie de la réduction du degré d'implication de l'Administration publique, mérite

également une attention particulière. Dans la mesure où la cherté des élections peut constituer une menace certaine pour la qualité du processus électoral et finalement pour la démocratie elle-même. Il s'agira donc pour les pays de la sous région, pour la plupart en voie de développement économique, de trouver la formule qui permet, tout en garantissant la qualité des élections, de rationaliser le coût de celles-ci de façon à le rendre soutenable par leurs économies sans pour autant sacrifier sur le niveau minimal de qualité.

Les préoccupations en question, telles que révélées, aussi bien par l'observation des processus électoraux dans la sous région ouest africaine que par les réflexions théoriques, ont trait à la plupart des aspects importants de l'organisation et du fonctionnement des commissions électorales.

Avant de passer aux problèmes et questions ci-dessus évoqués, il convient de faire deux remarques.

D'abord, il est nécessaire d'insister sur le fait que les différents facteurs analysés ci-dessous ne sont pas nécessairement indépendants les uns des autres. En effet, certaines de ses questions se recoupent et parfois sont les déterminants les uns des autres. Par exemple, la question de l'autonomie a un lien avec le mode de partage des rôles entre les différentes institutions du processus électoral. Mais elle a également un lien avec la dimension politique de la gestion des élections, etc. Il faudra donc, dans la pratique (et dans l'appréciation des suggestions faites ici), en tenir compte et faire les arbitrages nécessaires pour le choix de solutions qui visent l'efficacité de tout le système, et non celui de certaines de ses composantes seulement.

Ensuite, il est également nécessaire d'insister sur le fait que pour la plupart des problèmes qui seront analysés ci-dessous, il n'y a pas de solution unique, meilleure à toutes les autres et applicables partout. Pour plusieurs des questions, il s'agira, dans la mesure du possible,

d'indiquer juste un cas considéré comme un effort positif (qualifié d'exemple à améliorer) et un autre cas d'effort non suffisant (qualifié d'un moins bon exemple pour ne pas dire d'un mauvais exemple). Il ne sera donc pas question de mise en exergue du meilleur et du pire des élèves. Parfois, plusieurs pays peuvent se trouver dans la même situation dont un seul sera présenté en exemple (bon ou mauvais).

3.1 Problèmes/défis liés aux structures des commissions électorales

3.1.1 La durée du mandat de la Commission et celle de ses membres

Quel que soit le type (le modèle) institutionnel choisi pour la gestion des élections, l'une des questions majeures à laquelle il faut nécessairement avoir des réponses est celle relative à la durée de vie (du mandat) de la commission électorale ainsi que celle de ses animateurs. Cette question est importante dans la mesure où le caractère pérenne ou non de la commission et les dispositions relatives à la durée des mandats des commissaires doivent nécessairement avoir une influence, ne serait-ce que de manière partielle, sur plusieurs dimensions de la performance de la commission.

En effet, les facteurs évoqués ci-dessus – c'est-à-dire le caractère ad hoc ou non de la commission électorale et les conditions relatives aux mandats de ses animateurs – ont un lien avec plusieurs aspects de la contribution que la commission électorale peut apporter à la gestion des élections. Ces facteurs peuvent, par exemple, avoir une influence sur l'indépendance des membres de la commission dans la mesure où, il est connu de tous aujourd'hui, que moins vous durez au poste et plus vous êtes sensible aux préoccupations de ceux à qui vous devez votre nomination, et éventuellement le renouvellement de celle-ci.

Ces facteurs peuvent également avoir une influence sur la stabilité et la légitimité de la commission. En effet, il sera très difficile pour une commission dont les membres sont constamment renouvelés (parfois à presque 100%) ou qui est elle-même réinstallée à chaque échéance électorale (c'est-à-dire qui n'est vue en action que pendant quelques mois à plusieurs années d'intervalle) de se consolider. Il lui sera difficile de gagner l'estime des citoyens et des acteurs clés du processus électoral, de capitaliser l'expérience de la gestion pratique d'élections et finalement de jouir du niveau de légitimité nécessaire pour l'accomplissement de la très délicate mission qui est la sienne.

Les mêmes facteurs évoqués ci-dessus contribuent aussi à la détermination de la qualité du travail que fait la commission électorale. En effet, il serait difficile pour une commission dans une telle situation d'accumuler les expériences et de tirer des leçons pour l'amélioration du processus électoral. Il lui serait également difficile de préparer convenablement sa contribution aux différentes échéances électorales dans la mesure où, elle ne sera pas maîtresse du délai de son installation et par ricochet du temps dont elle disposera pour la préparation et l'organisation des élections.

La question fondamentale qui découle de tout ce qui précède est la suivante : comment déterminer les mandats en question pour éviter que la commission ne tombe dans les travers ci-dessus indiqués. La réponse à cette question n'est ni nécessairement simple ni univoque (c'est-à-dire une solution unique applicable partout). La preuve, l'observation des commissions électorales dans la sous région (la première partie du présent document), révèle que les Etats de l'Afrique de l'Ouest ont, de la fin des années 1980 à ce jour, expérimenté plusieurs de modèles.

Malgré les difficultés dans la recherche et l'identification de solutions optimales pour les préoccupations exprimées ci-dessus, il est quand

même possible de proposer des critères par rapport auxquels apprécier les solutions et reconnaître les bonnes et les moins bonnes pratiques de la sous région. Une solution idéale (acceptable) devrait contribuer à garantir l'indépendance de la Commission électorale, à créer les conditions favorables pour l'accumulation des expériences et à permettre la bonne gestion des ressources électorales, et ceci sans pour autant transformer la commission en une force incontrôlable, pouvant poursuivre ses propres objectifs indépendamment des missions qui sont légalement les siennes. Ce dernier point ne concerne pas nécessairement (ou uniquement) le temps.

Un bon exemple : La Commission électorale du Ghana

Un exemple qui mérite d'être regardé de près, en matière de durée des mandats de la Commission et de ses membres, dans la sous région ouest africaine, vient du Ghana. Le 06 juillet 1993, le Parlement ghanéen a adopté la loi n°451 portant création de la commission électorale, intitulée en anglais « The Electoral Commission Act ». Selon cette loi, il est établi au Ghana une commission électorale de sept (07) membres dont un (01) président, deux (02) vice-présidents et quatre (04) autres membres.

Mais les spécificités qui font de la Commission électorale ghanéenne un bon exemple du point de vue qui nous intéresse ici sont les suivantes. Premièrement, la commission est pérenne : c'est-à-dire qu'elle est établie pour toujours. Deuxièmement, au moins trois (03) de ses membres, notamment le Président et ses deux vice-présidents, sont inamovibles (à moins de commettre des fautes graves) dans la mesure où la loi les place dans les mêmes termes et conditions de service que les Juges de la Cour d'Appel (Court of Appeal) pour le premier (c'est-à-dire le Président) et ceux de

la Haute Cour (High Court) pour les seconds (c'est-à-dire les deux vice-présidents). Les conditions de fin de mandat des commissaires (membres de la Commission électorale) sont clairement définies par la loi. Pour le Président et les deux vice-présidents, ils sont à leurs postes jusqu'à l'âge officiel de la retraite prévu pour les juges de la catégorie dans laquelle ils sont respectivement classés à moins qu'ils veuillent partir volontairement ou qu'ils deviennent indisponibles (mort ou absence prolongée).

*La conséquence des conditions ainsi faites aux commissaires électoraux ghanéens, par rapport à la durée de leurs mandats et de celui de la Commission, est aisée à imaginer. L'on devrait s'attendre, et l'expérience de la gestion des élections dans le pays l'a prouvé, à voir au Ghana des commissaires beaucoup plus indépendants de ceux qui les ont choisis et/ou des politiciens que leurs homologues des commissions électorales **ad hoc**, c'est-à-dire ceux dont les mandats sont à durée déterminée. L'on devrait également s'attendre à ce que les commissaires ghanéens jouissent d'une plus grande autorité et montrent plus de responsabilité que ceux des commissions électorales éphémères ou des Commissions électorales permanentes mais dont les renouvellements ou non des mandats dépendent du pouvoir politique.*

Un exemple à améliorer : La commission électorale ad hoc

En parcourant les modèles de Commissions électorales mise en œuvre des les pays de la sous région, quelques pays peuvent être présentés comme des cas d'exemples qu'il vaudrait mieux ne pas suivre. Les pays en question ne devraient pas être considérés comme des exemples pour une raison fondamentale. Pour eux

tous, leurs commissions électorales sont ad hoc, c'est que leurs membres sont choisis et installés juste pour la gestion d'une échéance électorale. En règle générale, les commissaires sont choisis quelques semaines avant la tenue de chaque élection et doivent rendre leurs tabliers également quelques semaines après les résultats définitifs du processus. Dans cette catégorie, la Commission électorale nationale autonome (CENA) du **Bénin** vient en tête, étant pratiquement la plus ancienne.

Il est vrai que dans les pays en question, un secrétariat permanent de la Commission électorale est prévu pour gérer la période de transition entre deux échéances électorales. Mais ces secrétariats permanents (SP) ont des compétences (attributions) limitées par rapport aux fonctions (attributions) qui sont classiquement celles d'une commission électorale. Au **Niger**⁵, par exemple, le SP est pratiquement chargé de maintenir le matériel électoral pendant la période entre deux élections. Il lui est à peine reconnu le droit d'assurer la mise à jour, la gestion et la conservation du fichier électoral et le fait de donner des informations à ceux qui en font la demande (art. 15). A quelques nuances près, la situation est quasiment la même au **Togo** où le SP (appelé secrétariat général de la CENI) n'est autorisé qu'à conserver le fichier électoral (pas l'actualiser comme au **Niger**).

Le **Bénin**, avec son Secrétariat administratif permanent (SAP) de la CENA (commission électorale nationale autonome) est dans la même situation (c'est-à-dire CENA ad hoc et secrétariat permanent) avec quelques nuances cependant. Dans le cas du Bénin, le SAP est autorisé à conserver et à actualiser les listes électorales, à préparer le Budget des élections à venir; à vulgariser les textes électoraux, etc. Malgré les différentes formes de SP évoquées, ces modèles posent quand même problème.

En effet, ce caractère ad hoc des commissions électorales en question, malgré l'existence des SP, fait partie des facteurs qui vont

⁵ Code électoral : ordonnance n° 99-37 du 4 novembre 1999.

affecter la qualité des élections et le niveau de performance des différentes Commissions dans les pays concernés. En effet, avec une commission électorale ad hoc, il est pratiquement difficile :

- *De capitaliser les expériences acquises par ses membres, d'autant plus que, en général, rien n'empêche le renouvellement des membres desdites Commission à un fort taux parce que les politiciens désignent de nouveaux représentants à chaque élection. Par exemple, en République du Bénin, le taux de renouvellement des membres de la CENA est d'au moins 75% et atteint parfois les 100% ;*
- *Pour la commission électorale, en tant qu'institution, de faire une gestion efficace, des connaissances, de se consolider dans le temps. Par exemple, en République du Bénin, la gestion des élections ne semble pas s'améliorer, bien au contraire ;*
- *Pour la commission électorale de maîtriser le cadre légal en matière électorale, surtout avec la fréquence des modifications répétées, même lorsqu'elles sont justifiées, opérées sur les lois électorales généralement à la veille de chaque échéance électorale ;*
- *Pour la commission de garantir une planification pertinente des activités du processus électoral, dans la mesure où elle n'est pas maîtresse du délai de sa composition et de son installation, c'est-à-dire du temps dont elle disposera pour la préparation et l'organisation d'un scrutin. Par exemple, En République du Bénin, il est déjà arrivé qu'une commission électorale soit installée à moins de 45 jours du scrutin, alors qu'elle doit, entre autres, procéder à l'établissement de la liste électorale (je peux ajouter le fait que depuis le début de l'expérience CENA, seule une seule a bénéficié du délai légal, c'est-à-dire au moins 3 mois avant les élections) ;*

Encadré n°1

La durée du mandat de la commission électorale et de celui de ses membres

Il est évident que la question de la durée du mandat de la commission et de celle de ses membres, n'a pas (et ne saurait avoir) une solution unique applicable dans tous les pays de la sous région. Cependant, il est possible de réduire certains désagréments dans la gestion des élections en faisant attention à un certain nombre de facteurs dans le choix entre une commission pérenne et une commission ad hoc. L'on pourrait, par exemple, faire attention aux éléments ci-après.

1. Si la commission a la quasi-totalité des tâches du processus électoral

il est préférable qu'elle soit pérenne dans la mesure où les tâches du processus électoral s'accomplissent pratiquement d'une élection à une autre ou alors si la commission est ad hoc

- Il serait préférable de l'installer à temps, suffisamment tôt de manière à ce qu'elle dispose de suffisamment de temps pour s'acquitter de sa mission
- De prévoir un secrétariat permanent aux missions suffisamment élargies pour s'acquitter des tâches nécessaires entre deux élections et apporter un soutien pertinent à la commission ad hoc
- Et d'éviter que la permanence (le secrétariat permanent) n'implique des frais trop élevés par rapport au budget de l'Etat.

2. Si la commission partage les tâches avec d'autres institutions **il faudrait, si son rôle se limite à la supervision et au contrôle du processus électoral**

- L'installer assez tôt de manière à lui donner le temps de suivre toutes les étapes importantes du processus. Par exemple, l'établissement des listes électorales
- Lui donner les moyens nécessaires et la positionner convenablement dans le cadre institutionnel du processus électoral de manière qu'elle puisse jouer convenablement son rôle.

il serait préférable, si elle avait une part dans la gestion technique du processus

- De l'installer assez tôt, si elle ne peut pas être pérenne, en tenant compte du planning des tâches du processus pour qu'elle puisse apporter une contribution pertinente et de s'assurer qu'elle dispose des moyens nécessaires pour la préparation et la mise en œuvre des tâches qui lui sont attribuées

3.1.2 Les conflits entre les modèles de commission électorale

L'une des premières questions qui se pose aux autorités et leaders politiques d'un pays lorsqu'ils décident de ne plus confier la gestion des élections exclusivement à l'Administration publique, notamment au Ministère de l'intérieur, est celle de savoir quelle forme il faudrait donner au cadre institutionnel de gestion des élections. Il s'agit ici du choix de la manière de partager les rôles dans la gestion du processus électoral entre la commission électorale et l'Administration publique ou si l'on veut, le degré d'implication de cette dernière dans le processus électoral qu'il faut tolérer et qui ne porterait pas préjudice aux qualités attendues (ou souhaitées) pour le processus.

Répondre de manière appropriée (satisfaisante) à la question ci-dessus est important pour la qualité du processus électoral et des résultats que ce dernier produit. En effet, un cadre institutionnel de gestion des élections, qui n'assure pas une bonne distribution des rôles entre les différentes agences (institutions) impliquées dans le processus, a de fortes chances de constituer plutôt un handicap qu'un facteur favorable à la bonne gestion des élections. De la même manière, même si les rôles de chacune des institutions étaient bien attribués, les risques seraient à peu près les mêmes si l'articulation entre les agences (institutions) impliquées n'est pas bien conçue.

La question fondamentale qui découle de tout ce qui précède est la suivante : quel est le degré optimal d'implication de l'Administration publique dans la gestion des élections (partage des rôles et articulation des agences) qui augmente les chances d'un processus électoral de qualité. La réponse, comme cela sera le cas pour la plupart des préoccupations soulevées dans ce chapitre, n'est évidemment pas simple, et l'on devrait s'attendre à ce qu'elle ne soit pas non plus univoque, c'est-à-dire une solution (recette) unique meilleure que toutes les autres et applicable de la même manière partout.

Malgré, et justement à cause des deux difficultés ci-dessus évoquées, il est préférable et possible d'une part de mettre en exergue quelques éléments (critères) par rapport auxquels l'on peut apprécier les bonnes solutions (c'est-à-dire celles qui sont acceptables) et d'autre part de reconnaître les bonnes et/ou les mauvaises pratiques observées dans la sous région ouest africaine. Une distribution des rôles et une articulation des institutions de gestion des élections pourraient être qualifiées de bonnes si, elles sont telles que :

- Les tâches sont confiées aux agences (institutions) les mieux armées pour les accomplir (une sorte de subsidiarité dans la distribution des rôles)

- Les relais entre les agences sont disposés de telle sorte que toute tâche initiée par l'une d'entre elles est poursuivie au moment opportun par d'autres agences supposées continuer l'œuvre de manière à nécessairement aboutir aux résultats souhaités
- Les agences sont prévues et disposées de manière à permettre le bon fonctionnement des mécanismes de crédibilisation du processus (contrôle, contrepoids, sécurité, règlement des contentieux, etc.)

En ce qui concerne les bonnes et/ou les moins bonnes pratiques, l'on peut les apprécier à partir aussi bien du contenu du cadre légal des élections que de l'observation de la gestion des élections passées et par rapport aux éléments ci-dessus évoqués.

Un bon exemple : La Commission électorale de la Sierra Leone

Il n'y a pas, à notre avis, un modèle qui pourrait être considéré comme le meilleur par rapport à l'objet de préoccupation dans cette section. Le plus important, quel que soit le modèle retenu dans un pays, devrait être que les tâches du processus soient bien exécutées dans un cadre qui rassure aussi bien les acteurs politiques que les citoyens ordinaires (les populations). Au regard des expériences disponibles, l'exemple de la Sierra Leone peut être considéré comme un exemple prometteur. Bien entendu, il n'est pas le seul dans la sous région.

L'exemple de la commission électorale sierra-léonaise présente la situation (de l'arbitre central fort) où la quasi-totalité des opérations (tâches) du processus électoral est confiée à la Commission électorale. En effet, c'est la Commission électorale de la Sierra Leone qui est l'institution chargée de la conduite et de la supervision de toutes les élections publiques dans le pays.

Pour ce faire, elle est, par exemple, autorisée à mettre sur pied tout comité, à nommer toute(s) personne(s) et prendre toute(s) disposition(s) réglementaire(s) (c'est-à-dire établir des règles) qu'elle jugerait nécessaires pour la bonne gestion du processus électoral. Mieux, ces prérogatives vont au-delà de ces dimensions directement liées à la préparation et à la tenue du scrutin, pour couvrir les domaines tels que l'établissement et l'actualisation de la liste électorale, le découpage du territoire en matière électorale, et la conduite et la supervision de toutes les élections publiques⁶ et non seulement celles relatives à la sélection des autorités politiques.

C'est entre autres la plénitude de responsabilité dévolue à la Commission électorale sierra léonaise qui a permis l'organisation d'élections jugées crédibles (date des élections) par l'opinion publique nationale et internationale.

Malgré la bonne réputation dont bénéficie à ce jour le modèle sierra-léonais, d'autres modes d'organisation des élections peuvent être tout aussi performants. L'on peut citer, en guise d'exemple, le modèle adopté par le Cap-Vert qui fonctionne, contrairement au cas de la Sierra Leone, sur la base d'un partage des rôles entre la Commission électorale (appelée Commission nationale des élections) et des services de l'Administration publique. Dans ce cadre institutionnel électoral, la fonction d'appui technique à l'organisation des élections est confiée à la Direction générale des services d'appui au processus électoral (DGAPE, en portugais), qui est sous la tutelle du Ministère de l'intérieur. En ce qui concerne la Commission électorale, elle supervise et prend les dispositions nécessaires pour garantir la régularité du processus

⁶ C'est nous qui soulignons.

Un exemple à améliorer : La commission où les tâches ne sont pas clairement réparties (e.g. Guinée⁷)

A l'inverse des bons exemples présentés ci-dessus, il y a des pays où la gestion des élections est confiée à plusieurs institutions (dont une commission électorale) mais dans un cadre légal qui n'est pas très clair par rapport au partage véritable des rôles et/ou qui n'articule pas convenablement les relations entre les différentes institutions impliquées dans le processus afin de garantir l'organisation d'élections de qualité. Les conséquences de cet état de choses sur la performance de la commission et sur la qualité des élections sont plus ou moins aisées à imaginer. L'on peut, par exemple, assister à des situations où :

- *Des tâches jugées pourtant nécessaires, voire indispensables pour la bonne conduite des élections ne seront pas accomplies par défaut d'attribution pertinente des rôles ;*
- *Des tâches seront réalisées mais dans une telle confusion créée par les conflits d'attributions et autres que, le déroulement du processus s'en trouverait compromis ;*
- *Les structures (comités) créées pour l'accomplissement de tâches spécifiques ne fonctionneront pas convenablement pour raisons, par exemple, d'incapacité d'organisation et de fonctionnement du fait d'une mauvaise combinaison des représentants des institutions ;*

Les dispositions du code électoral guinéen⁸ relatives à la Commission électorale guinéenne, appelée Commission électorale nationale indépendante (CENI), illustrent largement la situation décrite ci-dessus et décrite en général. Dans la loi organique portant modification du code électoral de 2007, il est

⁷ Les informations sur la Guinée sont tirées de la loi organique n°91/012/CTRN portant code électoral modifiée par les lois organiques n°L93/038/CTRN du 20 août 1993 et L/95/011/CTRN du 12 mai 1995. Il faut noter qu'une ordonnance prise par le régime militaire est venu améliorer le sort de la commission électorale guinéenne.

⁸ Il est vrai que le texte dont le contenu est mentionné ici n'est plus en vigueur. Cependant il illustre parfaitement la situation décrite ci-dessus.

dit, par exemple, que "le Ministère Chargé de l'Intérieur est l'Autorité Administrative qui organise les élections en collaboration avec la CENI ... à ce titre, la CENI prend part à la conception, l'organisation, la prise de décision et l'exécution de tout le processus électoral depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation des résultats provisoires." (art.2).

Plus rien n'est mentionné par la suite sur la part qui revient à la CENI dans la gestion des élections. Est-ce une structure qui a des tâches précises spécifiques dans le processus électoral ? Est-ce un organe de supervision des élections ? Est-ce une structure de contrôle (et donc de crédibilisation) du processus électoral ? Difficile à dire. L'on a même parfois le sentiment que la CENI est simplement informée de ce qui se fait, par exemple, dans l'article L69, il est dit que "... les libellés et caractéristiques techniques de ses bulletins de vote sont définis par voie réglementaire et communication en est faite ... à la CENI ..." alors qu'ailleurs, c'est la Commission électorale qui est chargée de cette opération.

Bien que le cas guinéen soit un cas extrême, les commissions électorales de plusieurs autres pays souffrent également de ce mal, même si c'est de manière partielle, c'est-à-dire seulement suivant certaines dimensions du processus électoral. C'est, par exemple le cas du Mali où, la gestion du processus électoral est d'après la loi électorale (Loi n°06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale), répartie entre au moins trois organes : le Ministère de l'Administration territoriale qui est le maître d'œuvre de l'organisation, la Délégation Générale aux élections qui est responsabilisée dans certaines tâches comme celle de s'occuper des bulletins de vote et la Commission électorale qui a pour mission la supervision du processus électoral. Le malaise

de la gestion du processus électoral est tel que la classe politique et l'opinion publique semblent favorables à l'instauration d'une structure unique et pérenne de gestion des élections. C'est la solution que vient d'adopter le Gouvernement malien en créant la Direction générale des Elections.

Une répartition des rôles entre l'Administration et la Commission électorale préjudiciable à la crédibilité des élections est aussi observable au Sénégal où la contestation par l'opposition du rôle central dévolu au Ministère de l'Intérieur et le rôle timoré de la CENA dans les contraventions à la législation électorale ont entamé la légitimité du système électoral.

Encadré n°2

Le conflit entre les modèles

En matière de distribution des rôles du processus électoral entre plusieurs institutions, il n'y a pas un modèle unique qui devrait être suivi par tous les pays. L'essentiel, quel que soit le modèle adopté par un pays, devrait être de prendre des mesures qui garantissent le bon fonctionnement du système et qui contribuent à générer des résultats de qualité dans la gestion du processus. L'on pourrait, par exemple, selon le modèle choisi, faire attention aux éléments ci-après.

1. Pour une commission qui gère la totalité du processus électoral, il faudrait s'assurer
Qu'elle a les moyens pour accomplir sa mission : temps, ressources humaines, financières et matérielles assez suffisantes
Qu'elle jouit de l'autorité nécessaire (de part les pouvoirs qui lui sont conférés) pour gérer tous les aspects du processus
Qu'elle jouit de l'assistance adéquate dont elle pourrait avoir besoin d'autres institutions de l'Etat
2. Pour une commission qui partage la gestion du processus avec d'autres institutions, il faudrait
Si elle doit avoir un rôle dans la gestion technique des élections, s'assurer
 - a. Qu'il lui est confié au minimum les tâches ci-après
 - La détermination de ceux qui peuvent voter
 - La réception et la validation des candidatures

- L'organisation des élections
- Le dépouillement et la proclamation des résultats
- b. Qu'elle dispose des moyens adéquats pour s'acquitter des tâches qui lui seraient confiées
- c. Et que les rapports entre elle et les autres institutions du processus sont assez bien articulés

Si elle n'a pas un rôle dans la gestion technique des élections, c'est-à-dire si elle est, par exemple, seulement un organe de supervision et de contrôle de la gestion du processus, s'assurer

- Qu'elle est installée suffisamment tôt (au cas où elle ne serait pas pérenne) pour suivre et contrôler toutes les étapes majeures du processus électoral
- Qu'il lui est prévu dans tous les cadres de prise de décision dans la gestion des élections, la position pertinente pour le suivi et le contrôle
- Qu'elle dispose des moyens adéquats pour accomplir sa mission

3.1.3 L'autonomie ou l'indépendance des commissions électorales

Quel que soit le type de cadre institutionnel choisi et quelle que soit la durée du mandat de la commission électorale, la garantie de son autonomie (indépendance) devrait être l'une des questions les plus importantes qu'il faut régler. Cette question mérite d'être prise au sérieux ne serait-ce que pour la simple raison, il est vrai très symbolique, que tous les pays de l'Afrique de l'Ouest (et souvent même ailleurs en Afrique) ont jugé nécessaire de qualifier leurs commissions électorales d'autonomes ou d'indépendantes. Mieux, le

recours aux commissions électorales a été motivé, pour la plupart des nouvelles démocraties de la sous région, par le besoin de neutralité, d'impartialité et de réduction ou même carrément de tentative d'enraiment des conséquences liées à la gestion des élections par une Administration dépendante du pouvoir politique. Il est évident que ces objectifs sont difficilement compatibles avec une forme quelconque de dépendance de la commission vis-à-vis de quelque institution que ce soit ou d'un camp politique.

Par autonomie (ou indépendance) d'une Commission électorale, l'on ne devrait surtout pas entendre une liberté totale, sans la moindre forme de contrôle. L'indépendance (ou l'autonomie), dans ce cas-ci, ne devrait pas être confondue avec la faculté de disposer librement des ressources publiques et/ou d'une forme ou une autre de capacité de manipulation du processus électoral sans possibilité de contrôle crédible et sans obligation de rendre compte. Elle devrait plutôt être entendue essentiellement comme une sorte de liberté d'action et d'appréciation de l'opportunité d'agir qui cadre le mieux possible avec les exigences éventuelles de flexibilité du contexte électoral. Par exemple, selon les pays et les circonstances, il peut se révéler utile et nécessaire que les procédures de passation des marchés publics ne puissent pas toujours être respectées, que les procédures de recrutement des agents publics ne puissent pas être respectées par la Commission dans la sélection de ses cadres, etc.

La réalisation du niveau adéquat d'autonomie (ou d'indépendance) d'une commission électorale pourrait essentiellement dépendre des précautions qui sont prises, par exemple :

- 1 Dans la mise en œuvre du contrôle de la gestion de la Commission et des comportements et attitudes de ses membres. Il est nécessaire qu'une attention particulière soit accordée au choix des points, des mécanismes et des institutions de contrôle de la Commission et de ses membres

de manière à réduire à la fois les risques d'instrumentalisation du contrôle et ceux qui pourraient découler d'un niveau insuffisant de contrôle. L'instrumentalisation des mécanismes de contrôle, c'est-à-dire la capacité pour les animateurs des institutions de contrôle (et donc les camps politiques qui dominent les institutions en question) d'influencer la Commission et ses membres, est évidemment un risque à éviter à tout prix ;

- 2 Dans l'établissement des rapports entre la commission et les autres institutions du processus électoral. Si ces rapports ne sont pas adéquatement articulés, ils pourraient être à la base de la réduction de l'autonomie (ou de l'indépendance) de la Commission. C'est surtout le cas lorsque les tâches du processus électoral sont partagées entre la Commission et d'autres institutions ; ce qui peut rendre la liberté d'action, la marge de manœuvre de celle-là tributaire des actions de celles-ci, conduisant parfois à une diminution de fait de son autonomie ;
- 3 Pour garantir l'environnement suffisamment incitatif de manière à ce que les membres de la Commission aient envie de se servir, et se servent effectivement, des moyens mis à leur disposition en vue de préserver l'autonomie (ou l'indépendance) de la commission. Il s'agit en réalité de s'assurer que l'on a réduit autant que possible l'influence des éléments qui pourraient inciter les membres de la commission à vouloir délibérément (c'est-à-dire, par exemple, qu'il soit de leur intérêt de) se soumettre au contrôle d'autres groupes d'acteurs du processus et/ou à défendre les intérêts de ces derniers.

L'autonomie ou l'indépendance doit donc permettre de responsabiliser la Commission et ses membres par rapport au respect des procédures et par rapport aux initiatives et actions qu'ils entreprennent. Cela peut se réaliser à travers un cadre légal clair et précis sur les procédures à suivre à toutes les étapes du processus électoral (aussi bien pour l'organisation et le fonctionnement de la commission que pour le recours vis-à-vis des décisions de cette dernière). Le même niveau de clarté et de précision du cadre légal est nécessaire par rapport aux niveaux de responsabilité aussi bien en ce qui concerne les membres de la Commission que les autres acteurs intervenant dans le processus électoral et ceci à chaque étape majeure de la gestion (l'organisation) des élections.

L'autonomie ou l'indépendance de la commission électorale doit être garantie aussi bien vis-à-vis des autres institutions impliquées dans le processus électoral que par rapport à ses propres membres. Il est aisé de comprendre, comme il est déjà évoqué ci-dessus, le bien fondé de la nécessité, de protéger la Commission de l'influence et de la manipulation par les autres institutions clés du processus électoral. Ceci suppose que soient bien reflétées dans les textes les conditions de jouissance de l'indépendance de la commission vis-à-vis de toutes les institutions du processus électoral, notamment de l'Exécutif (par exemple, par rapport à la mise à disposition des moyens et à l'implication des services de l'Administration publique) et des juges du contentieux électoral. Mais l'on peut également ajouter la nécessité de bien définir et de convenablement encadrer l'implication des autorités locales au cas où la décentralisation serait déjà effective dans le pays.

Mais l'indépendance ou l'autonomie de la Commission n'est pas susceptible d'être menacée que par les autres institutions du processus électoral. En effet, les motivations et les objectifs des animateurs de la

Commission peuvent également constituer une menace tout aussi redoutable que celle qui pourrait provenir des autres institutions. Ceci serait le cas si les animateurs de la Commission (au niveau national et dans les démembrements) sont placés dans un environnement qui augmente les risques qu'ils soient incités à poursuivre des objectifs autres que ceux de l'organisation des élections de qualité. Pour éviter cet état de choses, l'on pourrait faire attention à trois (03) facteurs au moins : (a) le temps, c'est-à-dire la durée du mandat de la commission et celle de ses membres, (b) l'origine des commissaires, notamment les liens entre eux et les acteurs politiques et (c) les conditions de travail des membres de la Commission, c'est-à-dire essentiellement les traitements des différentes catégories de membres, les moyens mis à disposition et l'influence que les autres institutions impliquées (en premier lieu desquelles se trouve le Pouvoir Exécutif) du processus électoral peuvent avoir sur la Commission et ses membres.

En ce qui concerne la deuxième catégorie de facteurs susceptibles d'influencer l'autonomie de la Commission – c'est-à-dire ceux qui pourraient avoir une influence sur les motivations des membres de la Commission –, l'importance du temps, considéré à la fois par rapport à la durée du mandat de la Commission et à celle de ses membres, a déjà été abordé plus haut. Toujours dans cette deuxième catégorie, le point sur l'origine des commissaires, sera traité un peu plus loin dans la section sur la dimension politique de la Commission. Dans la suite de cette section, l'accent sera beaucoup plus mis sur les autres facteurs ci-dessus cités.

Un bon exemple : La Commission électorale du Ghana

Plusieurs facteurs contribuent à la garantie de l'autonomie de la Commission électorale ghanéenne, même si celle-ci peut être encore améliorée. Dans la première catégorie de facteurs, ceux

relatifs à l'influence des autres institutions sur la Commission, le cadre légal en matière des élections lui offre un rempart solide.

En effet, la loi n°451 du 6 juillet 1993 portant création de la Commission électorale est claire sur l'indépendance de cette dernière de toute personne et de toute autorité (art.3). Mieux que cette prescription, plusieurs dispositions de la loi portant création de la Commission contribuent à garantir l'effectivité de l'autonomie souhaitée et affirmée ci-dessus. L'on peut citer dans cette catégorie, les dispositions qui :

- a. Confient la quasi-totalité des tâches en ce qui concerne la préparation, l'organisation pratique et le contrôle du processus électoral à la Commission, réduisant du coup les possibilités d'interférence de la part des autres institutions ;*
- b. Laissent la liberté de choix des moyens (e.g. nomination des personnes jugées nécessaires pour la bonne organisation de l'élection, réglementation du processus lorsque cela est nécessaire assortie de peines pour leurs infractions, etc.) à la discrétion de la Commission, réduisant également la possibilité d'interférence d'autres acteurs du processus, par exemple dans le choix des ressources humaines nécessaires pour la conduite d'une élection ;*
- c. Mettent l'accent sur le contrôle a posteriori à travers l'exigence d'un audit annuel par l'Auditeur général, réduisant ainsi les possibilités d'instrumentalisation des mécanismes de contrôle dans le but d'influencer la préparation et/ou l'organisation des élections ;*

- d. *Prescrivent l'inscription des dépenses, y compris les salaires, honoraires et les pensions, dans le Budget général de l'Etat (Consolidated Fund). Ceci évite que des débats s'instaurent pendant le processus électoral sur la disponibilité de ressources, l'opportunité des dépenses et autres qui entraînent des délais dans l'organisation des élections ;*
- e. *Sont très claires sur les risques qu'encourent toute obstruction et interférence avec la Commission dans l'accomplissement de sa mission, considérés comme des crimes ;*

Tous les éléments ci-dessus, prévus par le cadre légal des élections au Ghana, contribuent à réduire les risques que la Commission électorale du pays se retrouve sous l'influence d'autres acteurs ayant intérêt dans le processus. Mieux, il y a d'autres dispositions supplémentaires qui sont prises et qui sont de nature à inciter les membres de la Commission à vouloir jouir de leurs indépendances. Dans cette dernière catégorie, l'on peut citer, par exemple :

- a. *L'origine et la procédure de sélection des membres de la commission sur laquelle nous reviendrons en détail ci-dessous dans la section sur la "dimension politique de la gestion des élections". Mais l'on peut déjà dire pour le moment que les mesures prises à cet effet dans la législation électorale du Ghana réduisent les risques que les membres de la Commission soient sensibles aux besoins et intérêts d'autres acteurs du processus électoral, surtout ceux des autorités qui les auraient proposés et/ou nommés ;*
- b. *Les traitements des membres de la Commission, surtout en*

ce qui concerne le Président et les vice-présidents sont clairement "spécifiés" – à travers leur assimilation à des positions données dans le service public – par la loi. Ceci réduit la possibilité d'influence des membres de la commission à travers la manipulation de leurs conditions de travail ;

Bien que la Commission électorale ghanéenne soit bien lotie en ce qui concerne son autonomie, elle ne constitue pas un modèle idéal. Il est encore possible d'améliorer les conditions susceptibles de contribuer à l'accroissement de son autonomie. En effet, juste pour donner un exemple, les textes ne semblent pas interdire (comme c'est, par exemple, le cas en Gambie) la sélection comme membres de la Commission de personnalités trop politiques (politisées), ce qui pourrait parfois conduire à la nomination de responsables de formations politiques.

Un exemple à améliorer : La commission électorale du Niger

*La plupart des facteurs ci-dessus cités qui, lorsqu'ils sont bien utilisés contribuent à accroître les chances que la Commission soit indépendante, peuvent également, en cas de mauvaise utilisation, expliquer l'affaiblissement de l'autonomie de la Commission électorale. C'est, par exemple, le cas dans plusieurs pays de la sous région dont la République du **Niger** où, bien que la loi électorale ait précisé l'indépendance et l'autonomie de la Commission, cette dernière :*

- a. *N'a non seulement pas la charge de la quasi-totalité des tâches du processus électoral (par exemple, elle n'établit pas les listes électorales), ceci, il est vrai, n'est pas nécessairement un handicap, inévitable à la bonne gestion des élections ;*
- b. *N'a pas un délai fixe de démarrage de ses activités, même si la loi précise que le mandat de la commission prend fin trois (03) mois après la proclamation des résultats définitifs du scrutin. Cette situation crée nécessairement une sorte d'incertitude sur le délai réellement disponible pour la préparation et l'organisation des élections par la Commission et donc peut avoir une certaine influence sur son autonomie. En effet, il est tout à fait possible que la période de démarrage effectif des activités de préparation et d'organisation des élections soit influencée par l'atmosphère politique du moment ;*
- c. *Prépare et soumet le budget au Gouvernement. Ceci, comme le montrent bien des exemples d'autres pays de la sous région (par exemple, le **Bénin**), constitue une faiblesse qui peut devenir déterminante pour l'autonomie de la Commission et la qualité des élections. En effet, le Gouvernement peut, alors que le délai disponible est déjà très juste, se servir de son pouvoir d'appréciation du Budget (une sorte de contrôle a priori et/ou concomitant) pour faire chanter la Commission et ainsi réduire son autonomie ;*
- d. *N'a presque pas d'influence sur la composition de ses démembrements dans les localités, à l'exception du fait qu'elle désigne le Président de chaque commission locale.*

Ceci élève le risque que la gestion des démembrements de la commission soit difficile et que l'articulation entre les différents niveaux de démembrements soit éventuellement problématique

*Autant le cas du **Niger** pose des problèmes par rapport à l'autonomie de la Commission vis-à-vis des autres institutions du processus électoral, autant il présente quelques faiblesses en ce qui concerne la création d'un environnement qui incite les membres de la Commission à vouloir jouir de leur autonomie (et donc à assurer celle de la Commission). Par exemple :*

- a. Le Niger, comme quelques autres pays de la sous région (par exemple le **Bénin**) a opté pour la formule d'une commission électorale ad hoc. Ceci rend, naturellement, les membres de la Commission nigérienne sensibles aux préoccupations de ceux qui les choisissent, surtout lorsqu'ils proviennent des formations politiques et/ou des candidats qui ont des intérêts directs dans l'issue des élections ;*
- b. La loi est silencieuse sur les traitements des membres de la Commission, ce qui laisse supposer qu'ils seront, pour chaque élection, fixés dans le budget des élections. Ce qui constitue également un grand risque d'influence des membres de la commission par le Gouvernement qui dispose ainsi d'un potentiel d'incitation des membres dans un sens ou dans un autre ;*

Encadré n°3

L'autonomie de la Commission électorale

Il est unanimement reconnu de tous que l'autonomie de la Commission électorale, quelle que soit sa place dans le cadre institutionnel électoral et quel que soit son rôle dans le processus, est nécessaire et indispensable pour la qualité des élections. L'unanimité devrait également être réalisée sur le fait que l'autonomie d'une commission électorale n'est ni spontanée ni inévitable et qu'elle est le résultat de dispositions délibérément prises par les acteurs politiques, notamment le législateur. Lesdites dispositions pourraient ne pas inclure tous les éléments ci-dessous cités ni se limiter uniquement à eux. L'on pourrait :

1. En ce qui concerne la protection de la Commission contre les influences extérieures s'assurer, par exemple, que :

La procédure de détermination et de mise à disposition des moyens nécessaires pour la gestion de la part du processus qui revient à la Commission réduit les risques de l'instrumentalisation de cette dernière par d'autres institutions et/ou d'autres acteurs du processus est réduite.

- Inscrire les dépenses de fonctionnement et de gestion des élections dans le Budget général de l'Etat et préciser les conditions de mise à disposition des ressources au moment opportun
- Préciser les conditions de détermination des traitements des membres de la Commission de manière à éviter son instrumentalisation par les acteurs qui ont intérêts à l'issue

du processus électoral. Par exemple, les aligner sur ceux de corps de l'Administration bien déterminés et/ou confier, dans la mesure du possible, leur détermination (et leur modification) à une autorité (par exemple la Commission nationale pour la fixation des traitements des membres des démembrements et des agents électoraux) qui a le moins possible d'intérêt à s'en servir pour influencer les membres de la Commission

- Privilégier les contrôles a priori⁹ (pendant la confection du budget de fonctionnement de la Commission et/ou d'organisation des élections) et surtout a posteriori (après l'exécution des dépenses) au contrôle concomitant qui peut introduire des délais dans la gestion des élections
- Envisager, la possibilité que les procédures de passation des marchés publics ne puissent pas être systématiquement respectées sans pour autant nuire à la garantie de la bonne gestion des ressources publiques

Les tâches qui reviennent à la Commission dans le processus sont clairement définies ainsi que sa position et les prérogatives qui lui reviennent dans les cadres de prise de décision par rapport aux dites tâches. Par exemple,

- 1 Eviter, dans la mesure du possible, les formules lapidaires et confuses du genre : "...telle tâche est accomplie par telle institution en collaboration avec la Commission ..." qui peuvent être parfois interprétées au strict minimum selon l'autorité qui décide de l'opérationnalisation des dispositions légales

⁹ Les détails sur le contrôle a priori des moyens à mettre à disposition de la Commission sont donnés dans la suite du document, par exemple dans la section sur les coûts des élections.

- 2 Eviter, dans la mesure du possible, les modes de composition des démembrements de la Commission qui entament (réduisent) l'autorité minimale nécessaire dont cette dernière a besoin. C'est le cas, par exemple, lorsque les membres de la Commission nationale sont désignés par les mêmes groupes (politiques ou non) que ceux des démembrements. Cela peut rendre difficile l'opérationnalisation de ces derniers tout comme il peut réduire l'autorité de la commission nationale et ainsi son autonomie
- 3 S'assurer que les dispositions relatives à la prévention et éventuellement à la sanction des cas d'indiscipline et d'entrave au bon fonctionnement de la Commission peuvent être actionnées par ou sous la demande de celle-ci

Les tâches confiées aux autres institutions du processus sont bien réalisées et de manière opportune de façon à éviter que cela n'entame l'autonomie de la Commission. Par exemple,

- 1 Eviter que le mauvais fonctionnement d'autres institutions influence la performance de la Commission et son autonomie
- 2 Confier à la Commission l'essentiel des tâches majeures du processus électoral (cité déjà ci-dessus)
- 3 Donner les moyens (légaux et autres) à la Commission de pouvoir éventuellement suppléer à toute défaillance de la part des autres institutions du processus
2. En ce qui concerne la protection de la Commission contre

elle-même et ses membres s'assurer que les mesures nécessaires sont prises pour :

Inciter les membres de la Commission à jouir de l'autonomie que leur reconnaît la loi, par exemple, en s'assurant que

- 1 Le mode de composition et/ou de traitement des membres de la Commission ne les incitent pas à se soumettre, à accepter de recevoir des instructions d'autres acteurs du processus électoral
- 2 Les intérêts des membres de la commission n'entrent pas en conflit avec celui de l'organisation d'élections de qualité. Ceci peut être le cas, par exemple, lorsque les représentants des candidats (partis ou individus) ont voix prépondérantes dans les prises de décision de la Commission

Accroître les chances que les écarts de conduite de la Commission soient identifiés et sanctionnés. Par exemple, en

- 1 Evitant, dans la mesure du possible, que d'autres acteurs du processus (par exemple l'Exécutif) interviennent dans l'identification et la sanction d'éventuels fautifs membres de la commission
- 2 Prévoyant des moyens susceptibles d'aider les membres de la Commission à gérer de manière crédible les cas de violation des textes en son sein

3.1.4 La préparation des agents électoraux

La préparation adéquate de tous les acteurs impliqués dans le processus électoral constitue une autre préoccupation qui devrait bénéficier de l'attention de tous ceux qui ont le souci de la gestion de qualité des élections dans la sous région ouest-africaine. Par préparation des acteurs impliqués dans la gestion des élections, il faut entendre la prise de toutes les initiatives susceptibles d'aider à garantir que chacune des catégories des acteurs du processus électoral sait ce qu'elle a à faire, comment et quand le faire pour la tenue d'élections de qualité. Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur la nécessité de la préparation des acteurs du processus, tellement les conséquences de la situation contraire sont évidentes et faciles à imaginer.

Dans la suite de la présente section, l'accent sera davantage mis ici sur la préparation des agents électoraux – c'est-à-dire les membres des bureaux de vote et des équipes de recensement, même si le problème se pose également et est tout aussi crucial pour la plupart des autres acteurs du processus électoral. En effet, le processus électoral bénéficierait nécessairement d'une bonne préparation de tous les acteurs qui y sont impliqués. Il s'agit, par exemple, des animateurs des médias, des agents de sécurité (nous reviendront, il est vrai de manière brève, sur le cas de ceux-ci dans la suite de ce document, notamment à la section D. sur "la sécurité et les élections"), des juges du contentieux électoral, des citoyens ordinaires, et même des membres de la Commission électorale et de ses démembrements. Le processus gagnerait nécessairement et inévitablement en qualité à ce que chacun de ces acteurs ait une idée claire du rôle qui lui revient, de comment et quand s'en acquitter.

En ce qui concerne la préparation des agents électoraux, elle doit se faire de manière à s'assurer que ces maillons importants de tout processus électoral apportent une contribution adéquate et pertinente

à la qualité dudit processus. Il est absolument indispensable qu'ils aient une bonne compréhension du cadre légal électoral, ne serait-ce que par rapport aux dispositions relatives à leurs devoirs (aux tâches qui leur reviennent) et obligations et celles qui portent sur leurs droits et responsabilités. Il est tout aussi indispensable que les précautions nécessaires soient prises pour garantir que les agents électoraux possèdent les pré-requis et les compétences nécessaires pour l'accomplissement des tâches à eux confiées. Il serait, par exemple, très risqué (pour la qualité du processus électoral) de confier la gestion des bureaux de vote à des agents qui n'ont pas le niveau d'instruction adéquat et/ou qui ne comprennent pas leurs devoirs et obligations.

Un bon exemple : Commission ayant des prérogatives pertinentes

Bien que l'importance et le caractère crucial de la qualité (compétence, connaissance des textes, etc.) des agents électoraux pour la réussite des processus électoraux soient établis, les textes en matière de gestion des élections en vigueur dans la plupart des nouvelles démocraties de la sous région ouest-africaine sont en général silencieux en ce qui concerne les mesures pour leur garantir une formation adéquate et pertinente. Malgré ce fait, il est pourtant possible d'identifier des conditions qui sont déjà prévues pour certaines commissions électorales, et qui sont susceptibles de contribuer à la réduction des risques de mauvaise gestion des élections qui peuvent en découler. Il s'agit, par exemple, de :

a. La pérennité de la commission électorale. Ceci devrait

normalement laisser le temps aux membres de la Commission de s'organiser pour l'identification, le recrutement et surtout la formation des agents électoraux (par exemple, le cas ghanéen) ;

- b. Le contrôle de la commission électorale sur la désignation des agents électoraux (par exemple, le cas sierra léonais) ou alors le fait de ne pas impliquer les candidats (partis ou non) dans leur sélection. Ceci peut également contribuer à garantir un délai raisonnable de préparation (formation) des agents électoraux ;*
- c. La prescription de critères d'éligibilité pour les agents électoraux, de manière à réduire les risques de sélection d'agents ne disposant pas du background nécessaire pour l'accomplissement des tâches qui leurs seront confiées. Par exemple, des agents (animateurs de bureau de vote) incapables d'écrire, de lire et de parler la langue de travail (et donc d'organisation des élections) ;*
- d. La stabilité du cadre juridique électoral dans la mesure du possible. Ceci peut rendre aisé le recyclage d'anciens agents et réduire le délai nécessaire pour cela ;*

Un exemple à améliorer : les commissions ad hoc (par exemple, le cas du Bénin)

De la même manière que certaines dispositions, lorsqu'elles sont prises dans le cadre légal, contribuent à réduire les risques que les élections soient mal organisées, de même leurs négligences peuvent avoir des conséquences dramatiques sur la

qualité du processus électoral. En ce qui concerne le cas particulier de la préparation des agents électoraux, certaines dispositions peuvent contribuer à réduire les chances qu'elle se fasse comme il faut. Par exemple, lorsque (revoir l'articulation avec le reste).

- a. La commission est ad hoc, elle ne maîtrise pas nécessairement le délai réel d'organisation des élections et par conséquent ne peut pas planifier de manière pertinente la préparation des élections et surtout la formation des agents électoraux. C'est le cas, par exemple, au **Bénin** où parfois, les commissions électorales disposent de moins de 45 jours pour l'organisation des élections (c'est-à-dire l'établissement de la liste électorale et la conduite de tout le processus électoral) ;*
- b. Les candidats (les partis ou les indépendants) sont associés à la sélection (désignation) des agents électoraux (e.g. le cas du **Bénin**). Dans ce cas, la formation des agents électoraux ne peuvent avoir lieu qu'une fois les candidats connus, c'est-à-dire, en général à quelques semaines seulement des élections. Ce qui a nécessairement un impact sur la qualité de la formation (durée/contenu/formation et profil des formateurs). E.g. formations faites en quelques heures par des formateurs eux-mêmes formés dans les mêmes conditions ;*
- c. La loi est soit totalement silencieuse soit flexible sur les conditions à remplir pour être agent électoral. Ceci engendre le risque que des personnes non qualifiées opèrent comme agents électoraux (**Bénin**) ;*

Encadré n°4

La préparation des agents électoraux

Pour augmenter les chances que les agents électoraux soient bien préparés, il faudrait prendre un certain nombre de mesures. L'on peut, par exemple

1. Mettre en place, de préférence, une Commission pérenne, ce qui lui laisse le temps de préparer les élections, y compris la formation des agents électoraux
2. Prévoir des critères clairs d'éligibilité pour les agents électoraux
3. S'assurer que les agents sont formés à temps pour accomplir opportunément et de façon adéquate les tâches qui leur seront confiées
4. Rendre le cadre légal disponible assez tôt de manière à permettre la préparation des agents électoraux en conséquence. Par exemple, éviter que le code électoral soit fréquemment modifié et surtout adopté à quelques semaines seulement du jour du scrutin
5. Adopter une méthode pertinente de formation des agents électoraux. L'on peut, par exemple

Avoir un vivier ou un pool d'agents électoraux, déjà formés sur les fondamentaux de leurs fonctions organiser un recyclage à l'approche de chaque échéance pour tenir compte d'éventuels amendements du cadre juridique des élections

3.1.5 Les missions restreintes/limitées des commissions électorales

Une autre question qui nécessite une attention particulière de la part des animateurs des nouvelles démocraties de la sous région est celle relative à la détermination des missions de la commission électorale. S'il est aisé d'appréhender la nécessité d'impliquer une commission indépendante ou autonome dans la gestion du processus électoral pour en accroître la qualité, déterminer le mode de répartition des tâches, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une sorte de principe de subsidiarité, peut ne pas être aussi simple. Une mauvaise résolution de cette question, c'est-à-dire une répartition non pertinente des tâches du processus, peut avoir pour conséquences, par exemple, que des tâches ne soient pas accomplies et/ou mal réalisées au point d'entacher de manière substantielle la qualité même du processus électoral.

La répartition des attributions entre plusieurs institutions impliquées dans le processus électoral risque à la fois d'être difficile et de ne pas avoir une solution unique applicable partout pour au moins deux (02) raisons. Premièrement, l'on se doit de reconnaître que la détermination des missions qui doivent revenir à la Commission électorale, ne devrait pas être facile dans la mesure où les tâches qu'implique la gestion des élections sont non seulement multiples et variées, mais elles sont également pour la plupart interdépendantes les unes des autres (complémentaires). Deuxièmement, l'observation de la pratique électorale (ne serait-ce que dans la sous région ouest-africaine) permet de voir qu'un champ de prérogatives fort important n'est pas toujours un facteur de réussite (cas du *Nigéria* pour la présidentielle ou les élections générales de 2007) et que parfois, une commission moins dotée de prérogatives peut être plus efficace et contribuer à l'organisation d'élections de qualité (cas de l'Observatoire National des élections du *Sénégal* ONEL supprimée en 2005 avec la présidentielle de 2000, de la Commission électorale du Niger et dans

une moindre mesure la Commission électorale du *Mali*.

De tout ce qui précède, il ressort qu'il serait illusoire de vouloir mettre en exergue un modèle en matière de distribution des rôles entre les acteurs du processus électoral. Malgré cela, il est possible de présenter des cas de bonnes et/ou de mauvaises distributions des rôles qui ont eu des conséquences bénéfiques ou désastreuses sur des élections organisées dans la sous région ces dernières années. Mieux, il est également possible de distinguer des modes de distributions des tâches et leurs exigences en termes de mesures législatives nécessaires pour leur efficacité.

Un bon exemple : La Commission électorale du Libéria

En matière de partage des tâches entre les acteurs du processus électoral, le cas libérien constitue un mode possible de distribution des rôles et un succès. Il s'agit du cas où la quasi-totalité des tâches qu'implique le processus électoral sont confiées à la Commission électorale. Cette formule, sans être une panacée comme le montre l'exemple Nigérian, a contribué à l'organisation d'élections de qualité au Libéria, par exemple, parce qu'en plus, la commission dispose en général :

- a. Des moyens (ressources) nécessaires pour faire face aux exigences tâches aussi multiples et variées*
- b. De suffisamment de temps pour une bonne préparation des élections. Elle est une commission pérenne dont les membres sont inamovibles ;*
- c. De suffisamment d'autorité et de légitimité pour inspirer le*

respect de ses instructions. Par exemple la loi fait de la Commission électorale libérienne la seule habilitée à organiser toutes les élections publiques et l'autorise à prendre toutes les mesures nécessaires pour la bonne conduite des élections assortie de sanctions pour tout contrevenant ;

Autant la Commission libérienne, un cas de contrôle quasi-total sur les activités du processus électoral, a été citée en modèle ci-dessus, autant il est possible d'identifier dans la sous région des cas de partage des tâches qui ont été des désastres.

Un exemple à améliorer : La commission électorale du Bénin

En guise d'exemple non recommandable de distribution des rôles, l'on peut évoquer le cas de la Commission électorale du Bénin qui constitue la deuxième catégorie, c'est-à-dire celle où la Commission n'exerce qu'une partie des prérogatives du processus électoral. Cette formule qui n'est pas en elle-même une nécessaire fatalité, a engendré des difficultés dans le cas du Bénin et de beaucoup d'autres nouvelles démocraties de la sous région qui l'ont également adoptée parce que :

- a. La Commission est non seulement ad hoc (c'est-à-dire installée à l'approche de chaque échéance électorale), mais a dans la quasi-totalité des cas, pour 10 élections sur 11 organisées à ce jour, été installée largement en retard sur les délais légalement prescrits. Ce qui a rendu difficile l'accomplissement de certaines des missions à elle confiée, c'est le cas, par exemple, de l'établissement des*

listes électorales qui n'a jamais respecté les dispositions légales en la matière ;

- b. Les mesures ne sont pas prises pour s'assurer que les autres institutions du processus accomplissent effectivement leurs parts des tâches ;*
- c. Certaines tâches, pourtant nécessaires pour la qualité du processus électoral, ne sont simplement pas attribuées ou alors elles le sont de manière irréaliste. C'est, par exemple, ce qui se produit lorsque la vulgarisation des textes électoraux n'est pas faite, la liste des partis légalement reconnus n'est pas actualisée par le ministère en charge de cela (créant la possibilité que des partis non légaux participent à des élections) ;*

*Bien que le cas du **Bénin**, où il y a un partage des rôles entre plusieurs institutions, soit un mauvais exemple, il y a également des exemples d'élections mal gérées malgré que la Commission électorale ait eu la charge de la quasi-totalité des opérations (**Nigéria** 2007). Finalement, l'on se doit de reconnaître qu'il est moins question d'un modèle valable partout que de la création des conditions idoines pour la bonne performance de chaque modèle.*

Encadré n°5

Mode de répartition des rôles du processus électoral

Bien qu'il n'y ait pas un modèle unique, meilleur que tous les autres, il est quand même possible d'identifier quelques uns des facteurs susceptibles de contribuer à la détermination du succès de chaque mode de répartition des tâches. Sans être exhaustive, la liste de facteurs ci-dessous peut être utile dans le choix d'un mode de répartition des tâches électorales.

- i. Pour une commission en charge de la totalité des opérations

L'idéal serait qu'elle soit une Commission pérenne parce que le processus électoral à proprement parler est un cycle qui implique des activités d'une élection à une autre. Mais si elle la Commission doit être *ad hoc*, il faudrait alors s'assurer

- **Qu'elle est installée assez tôt pour accomplir les tâches qui lui reviennent**
 - **Qu'il y ait une administration (genre secrétariat administratif permanent) qui assure la mise en œuvre des tâches essentielles entre deux échéances électorales**
- ii. Pour une commission en charge d'une partie seulement des tâches du processus électoral, il faudrait, selon qu'elle a

Uniquement un rôle de supervision et de contrôle du processus, lui donner les moyens d'intervenir en cas de

besoin et d'amener à la prise des actions nécessaires pour garantir la bonne préparation des agents électoraux un rôle dans la gestion technique (pratique) du processus, lui attribuer et lui donner les moyens de s'acquitter convenablement de la préparation des agents électoraux

3.1.6 Problèmes des relations entre la commission et ses démembrements

L'observation de l'organisation et du fonctionnement des structures de gestion des élections dans la sous région ouest africaine, révèle que la détermination et l'articulation des relations entre leurs différents niveaux de gestion (central/national, local, etc.) constitue également une question qui mérite de sérieuses réflexions. En effet, toutes les structures indépendantes ou autonomes qui participent à la gestion des élections en Afrique de l'Ouest disposent non seulement d'un organe au niveau national, qui est appelé Commission électorale dans le cadre de la présente étude, mais également d'agences locales, communément appelées les démembrements de la Commission. Ceci fait du problème de la bonne disposition des organes à divers niveaux de la structure de gestion des élections une question dont la négligence peut avoir des conséquences graves (dommageables) sur la qualité des élections.

L'articulation des divers niveaux d'une structure de gestion des élections peut s'analyser par rapport à plusieurs aspects dont trois des plus importants, qui se complètent sans être nécessairement indépendants, sont présentés dans cette section. Il s'agit dans un premier temps de la détermination du nombre de niveaux de démembrement. Il s'agit ensuite de l'origine des membres de chaque niveau de démembrement de la structure de gestion des élections – c'est-à-dire le groupe de citoyens dans lequel ils sont choisis –, de qui

les choisit, c'est-à-dire l'autorité en charge de la désignation des membres de chaque niveau de démembrement, et des critères de sélections. Il s'agit, enfin, de la position de chaque niveau de démembrement dans l'organigramme (le cadre d'organisation) de la structure de gestion des élections.

Comme l'on peut aisément le voir, une mauvaise gestion des préoccupations ci-dessus peut avoir des conséquences dramatiques sur le processus électoral. Une mauvaise détermination du nombre de niveaux de démembrements et/ou de leurs tailles – en surnombre ou en sous nombre – peut aussi bien entraîner un surcoût des élections et/ou une pléthore d'acteurs qui finalement nuisent à la bonne organisation des élections qu'une insuffisance de personnel tout aussi dommageable pour la qualité du processus.

La recherche de solution à la question ci-dessus, à l'instar de la situation par rapport aux autres questions abordées dans le présent chapitre, ne sera pas nécessairement simple et les chances sont minces qu'on débouche sur une solution unique applicable partout dans la sous région. En effet, il est fort possible que les caractéristiques de la plupart des aspects évoqués ci-dessus dépendent des spécificités de chaque pays – traditions juridiques, administratives, territoriales, politiques, etc. – et que, par conséquent, l'on ne puisse espérer déboucher sur un modèle meilleur à tous les autres et qui marche partout. Ceci dit, il est tout de même possible de mettre en exergue, sur la base des expériences observées dans la sous région, des facteurs susceptibles d'aider à reconnaître des bons et des mauvais exemples.

Un bon exemple : La Commission électorale du Ghana

L'appréciation de l'exemple ghanéen des points de vue qui nous intéressent ici se fera suivant deux dimensions. La première dimension concerne la détermination du nombre de niveaux de démembrements et leurs tailles respectives ; la deuxième dimension porte sur l'articulation des relations (e.g. les relations d'autorités) entre ces différents niveaux.

Même s'il nous est difficile d'apprécier les problèmes que posent les conditions actuelles du processus électoral ghanéen vis-à-vis de la première dimension évoquée ci-dessus, certains des aspects dudit processus peuvent laisser penser qu'il ne devrait pas y avoir beaucoup de problème. Il s'agit, pour citer juste quelques exemples, de la rapidité avec laquelle les résultats des élections sont donnés. Il s'agit également de l'aisance avec laquelle la commission électorale s'est acquittée de ses nombreuses missions, et ceci à tous les niveaux de la gestion des élections. Ces éléments, sans être des preuves formelles, peuvent être considérés comme des indices d'une bonne couverture du territoire national dans des mesures qui facilitent l'organisation aisée des élections.

*En ce qui concerne la deuxième dimension, celle relative à l'articulation des relations entre les différents niveaux de démembrements, deux facteurs constituent des gages importants de succès au **Ghana**. Il y a d'abord le fait que la commission au niveau national est autorisée à constituer – c'est-à-dire recruter et déterminer les conditions de collaboration avec – tous les autres niveaux de ses démembrements. Il y a ensuite, le fait que la Commission est l'autorité habilitée à décider de la poursuite ou non de la*

collaboration avec les animateurs à tous les niveaux de démembrement. Ces deux facteurs, à eux seuls, confèrent une certaine autorité à la Commission nationale et contribuent à lui rendre la coordination des actions à tous les niveaux plus aisée.

Ceci n'exclut naturellement pas les cas de dysfonctionnement de la Commission nationale elle-même. Mais cela soulève un autre type de question qui n'est abordée dans la présente section.

Un exemple à améliorer : La commission électorale du Bénin

*En guise de mauvais exemple, l'on peut citer l'exemple du **Bénin**, même s'il est vrai que selon les aspects de la question retenus, certains pays font pires que lui. Les obstacles à la bonne gestion des élections au **Bénin** qui découlent de la mauvaise articulation des relations entre la Commission électorale nationale (CENA) et ses démembrements sont de plusieurs types. Par exemple, les membres de la CENA et de ses démembrements (jusqu'au niveau des arrondissements, c'est-à-dire les CEA) sont désignés tous par les mêmes personnes, c'est-à-dire essentiellement les députés. Parfois, ces dernières années, les niveaux de diplômes exigés à des démembrements plus bas (par exemple au niveau des agents électoraux) sont plus élevés que ceux exigés à des démembrements plus élevés. Comme conséquences de cela, il n'est pas rare d'observer :*

- a. L'insubordination des niveaux inférieurs de la CENA vis-à-vis de cette dernière ou entre les différents niveaux inférieurs de la CENA (par exemple, des CEC – commission électorale communale – vis-à-vis des CED – commission électorale départementale – ou des CEA –*

commission électorale d'arrondissement – vis-à-vis des CEC, etc.) due simplement au fait que tous sont désignés par les mêmes personnes et par conséquent semblent avoir les même sources de légitimité ;

- b. L'insubordination entre les niveaux inférieurs de la CENA due essentiellement au fait que les niveaux de compétence exigés ne sont pas les mêmes ;*
- c. La difficulté pour la CENA de contrôler et de faire respecter ses instructions par les niveaux inférieurs de démembrements à cause de la trop forte politisation de tout l'appareil ;*

Encadré n°6

Nombre et articulation des démembrements de la Commission électorale

Sans être en mesure d'indiquer un modèle type en termes de nombre de démembrements et de la nature de l'articulation qui devrait être établie entre eux, l'on peut tout de même suggérer des éléments dont la prise en compte peut contribuer à améliorer la qualité des élections de ce point de vue là. Par rapport à la :

1. Première dimension, c'est-à-dire le nombre de démembrements et leurs tailles il ne devrait pas être facile (possible) de proposer une formule qui soit meilleure à toutes les autres et qui soit applicable partout. Cependant, l'on devrait s'assurer que ces deux éléments doivent être choisis de manière que :

Le contrôle (la supervision) du déroulement du processus soit aisé et réaliste ;

La centralisation des résultats et éventuellement la proclamation des résultats provisoires au niveau local puisse se faire aisément et dans des délais assez brefs. Ceci concourt à la proclamation rapide des résultats provisoires au niveau national et réduit considérablement les risques d'infraction frauduleuse dans le processus ;

Le nombre de membres par démembrements ne soit pas, par exemple parce que pléthorique, un handicap au bon fonctionnement de chaque démembrement ;

Le nombre de niveaux de démembrements ne crée pas des obstacles supplémentaires pour la bonne organisation des élections;

2. Deuxième dimension, c'est-à-dire celle relative l'articulation entre les différents niveaux, l'on devrait, au minimum, s'assurer que :

Chaque niveau inférieur est composé et mis dans des conditions qui l'incitent à adopter le comportement qui cadre avec les relations hiérarchiques qui en découlent avec les niveaux supérieurs. Il s'agit en fait de faire attention

- A l'origine des membres, c'est-à-dire les groupes dans lesquels ils sont sélectionnés : éviter dans la mesure du possible les représentants des partis et candidats parce qu'ils sont les plus difficiles à contrôler ; privilégier la sélection sur la base de critères de qualification, etc.
- Aux conditions de recrutement : critères de qualification, éviter que des niveaux inférieurs aient des diplômes plus élevés que ceux supérieurs, etc.
- Faire dépendre, dans la mesure du possible, le recrutement et l'évaluation (la démission) des niveaux inférieurs, de ceux qui sont aux niveaux supérieurs, notamment la commission nationale

3.2 Problèmes/défis liés à l'opérationnalisation du processus électoral

3.2.1 La dimension politique de la gestion des élections

Le mode d'association de la classe politique (les représentants des partis politiques et/ou des candidats aux diverses élections) au fonctionnement de la Commission électorale (à la gestion de la part qui revient à la Commission dans le processus électoral) – appelé "degré de politisation de la commission électorale" ou "dimension politique" de la gestion des élections – constitue également un problème qu'il faut prendre au sérieux lorsque l'on a décidé de recourir à une commission pour la gestion des élections dans un pays. Ce facteur – le degré de politisation de la commission électorale – est important parce qu'il peut avoir un impact sur l'autonomie ou l'indépendance de la commission, sur le degré de responsabilisation de ses animateurs et sur l'attitude des acteurs politiques vis-à-vis des résultats – c'est-à-dire les risques de contestation ou non des résultats des élections, mais aussi et surtout sur la neutralité de la Commission et de ses membres.

La vraie question que pose la dimension politique de la gestion des élections est la suivante : quelle devrait être la nature de l'association et à quel point (c'est-à-dire à quel degré faut-il) associer les acteurs politiques (ou leurs représentants) au fonctionnement de la Commission pour garantir les trois résultats importants (majeurs) ci-après : (a) avoir la confiance des acteurs partisans (partis et/ou candidats), (b) avoir la confiance des citoyens et (c) garantir un niveau raisonnable de crédibilité des élections. Etant donné que c'est la dimension politique de la gestion des élections qui intéresse ici, seul le premier point, c'est-à-dire celui relatif aux facteurs susceptibles d'influencer le degré de confiance des acteurs politiques en la gestion

par la Commission électorale sera traité dans la suite de la présente section.

Etant donnée l'importance des élections pour les acteurs partisans, le minimum exigible d'une structure de gestion des élections, à plus forte raison d'une Commission électorale, est qu'elle rassure lesdits acteurs non seulement par rapport à la qualité du processus (et des résultats qu'il produit) mais également, et peut-être surtout, qu'elle offre des gages de ce que rien n'est fait (ou ne sera fait) contre leurs intérêts respectifs. En d'autres termes, la nature et le degré d'association des acteurs politiques au fonctionnement de la Commission électorale doivent être de telle sorte que ceux-là seront rassurés sans pour autant entacher la qualité de la gestion de celle-ci.

L'appréciation du mode d'association des acteurs politique à la gestion directe des élections nécessite la prise en compte de plusieurs paramètres (facteurs). Il faut, par exemple, décider de qui parmi tous les acteurs partisans doit être autorisé à être associé au fonctionnement de la Commission pour chaque échéance électorale. Il faut également penser aux niveaux de démembrement où l'association des acteurs politiques peut contribuer à apporter les qualités souhaitées, les résultats voulus au processus électoral. L'on se doit aussi de s'assurer que les prérogatives qui leurs sont accordées à chacun des niveaux de la structure de gestion des élections (e.g. voix délibérative ou consultative aux assemblées à chaque niveau, etc.) sont susceptibles de participer à la réalisation des objectifs visés en ce qui concerne l'association des politiciens.

En ce qui concerne la proportion dans laquelle, le degré auquel il faut associer les représentants des groupes politiques qui ont été autorisés à participer au fonctionnement de la Commission électorale, elle doit être plus qualitative que quantitative. Si, en effet, comme il est dit ci-

dessus, la dimension politique de la gestion des élections est prise en compte essentiellement pour rassurer les acteurs politiques de ce que le processus électoral ne sera pas biaisé contre leurs intérêts, la question devient alors celle de savoir où il faut les placer pour qu'ils suivent le déroulement du processus, c'est-à-dire plutôt une question de qualité que de quantité. En d'autres termes, les groupes politiques légalement autorisés à être associés à la gestion du processus doivent être moins préoccupés par leur capacité à peser sur les décisions de la structure électorale qu'à se placer et à exiger des prérogatives leur permettant de s'assurer que le jeu ne sera pas biaisé en leur défaveur.

Il faudrait donc créer pour les acteurs politiques des positions de veille beaucoup plus que des positions de faiseur, d'organisateur direct du processus électoral. C'est par rapport à cela que la suite de la présente section sera traitée.

Un bon exemple : Les Commissions électorales du Ghana et du Cap-Vert

*A l'instar de la plupart des autres questions abordées dans le cadre de la présente étude, la prise en compte de la dimension politique de la gestion des élections n'est pas nécessairement simple et n'admet pas une solution meilleure à toutes les autres et applicable partout. Malgré cela, il est possible, comme dans les autres cas, de montrer quelques exemples qui ont produit des résultats recommandables. Deux exemples sont présentés ci-dessous : le **Ghana** et le **Cap-Vert**.*

*Au **Ghana**, l'une des directions techniques de la Commission électorale, notamment celle des opérations, est chargée de préparer une rencontre nationale mensuelle de concertation*

entre la commission et les partis politiques réunis dans le cadre de l'IPAC (Inter-party Advisory Committee). Ce forum permet en toute transparence d'établir une plate-forme permanente pour maintenir le dialogue avec les partis politiques actifs. L'objectif de la rencontre est de faire le point de l'état d'avancement des travaux et de lever tous les goulots d'étranglements qui surviennent dans le processus de l'organisation des élections, de l'accréditation et de la gestion des partis politiques. A la suite de la réunion nationale mensuelle, des réunions sont organisées au niveau régional et local de façon décentralisée toujours dans le souci de prendre en compte quasiment au quotidien des préoccupations des partis politiques et de s'assurer qu'elles sont bien traitées.

*Il faut souligner pour finir sur le cas du **Ghana**, que ce forum de collaboration permanente entre la Commission et les acteurs politiques est pour le moment informel (n'est pas prévu par la loi), même s'il a déjà aidé dans la gestion d'élections paisibles et jugées crédibles par la plupart des acteurs du processus. Au-delà du cadre, les voies légales sont prévues pour que les acteurs politiques fassent recours contre toute décision de la Commission qui n'a pas leur agrément, y compris le choix des citoyens impliqués dans la gestion des élections.*

*Le Commission électorale du **Cap-Vert** (CNE) offre une autre alternative, tout aussi valable en termes d'association des acteurs politiques au fonctionnement de la Commission. En effet, la CNE tient une rencontre par semaine à laquelle participent les représentants de tous les partis politiques légalement reconnus. Jusqu'à l'adoption de la loi électorale actuellement en vigueur et adoptée en juin 2007, les représentants des partis étaient juste autorisés à demander des*

éclaircissements sur des coins d'ombres, ils n'étaient pas autorisés à participer aux débats lors des réunions de la CNE. Mais avec la nouvelle loi, ils participent aux débats sans la capacité de voter. Ceci constitue un mécanisme important de transparence du fonctionnement et surtout de la prise de décision au niveau de la CNE ; un mécanisme qui concourt nécessairement à rassurer les acteurs par rapport à la gestion des élections par la CNE.

Un exemple à améliorer : La commission électorale du Bénin

*En République du **Bénin**, sous prétexte de garantir la transparence et l'impartialité de la Commission électorale (CENA), la loi a prévu purement et simplement une forte politisation de celle-ci. Par forte politisation il faut entendre, d'une part, le fait que la quasi-totalité des membres de la Commission sont désignés par les partis politiques et, d'autre part, la nécessité de tenir compte de la configuration politique du Parlement aussi bien dans le choix de ses représentants à la CENA que dans la formation du Bureau de cette dernière. Dans la loi n°2007-25 du 17 novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin actuellement en vigueur, les acteurs politiques désignent 16 des 17 membres de la Commission électorale nationale.*

La situation est identique en ce qui concerne la composition des démembrements de la CENA qui sont prévus à trois niveaux : départemental, communal et à arrondissement. En effet, au premier niveau de démembrement, celui départemental, la Commission électorale départementale (CED) est composée de 11 membres dont 10 sont désignés par les acteurs politiques. La

Commission électorale communale (CEC) est composée de 7 ou 9 membres (selon la taille de la commune) dont 6 et 8 respectivement sont désignés par les acteurs politiques. Et au niveau de l'Arrondissement, la Commission électorale d'arrondissement (CEA) est composée de 3, 5 ou 7 membres (selon la taille de l'arrondissement) dont 2, 4 et 6 respectivement sont désignés par les acteurs politiques.

Au-delà de cette hyper politisation de la CENA et de ses démembrements (unique dans la sous région), le cas béninois présente une autre particularité. Il est devenu la règle depuis quelques temps, que le Bureau de la Commission – qui est élu au sein de celle-ci par ses membres – doit se constituer conformément à la configuration politique de la Commission. Au contraire, dans plusieurs Commissions électorales de l'Afrique de l'Ouest, il est suggéré que des positions, par exemple la présidence et/ou des vice-présidences, reviennent de droit aux représentants de la Société civile au sein de la Commission. Cette question est tellement prise au sérieux que lors des élections locales de 2008, la Cour constitutionnelle a fait reprendre trois (03) fois la constitution du Bureau de la CENA pour non respect de la configuration politique de la Commission.

*La forte politisation de la CENA et de ses démembrements constitue une cause importante de difficultés dans la gestion des élections au **Bénin**, voire la principale source de problème et celle qui engendre les conséquences les plus désastreuses. La politisation, d'abord réalisée au niveau de la CENA et de ses démembrements, s'est étendue finalement jusqu'aux agents électoraux (agents recenseurs et membres de bureau de vote) qui eux-aussi, selon la loi n°2007-25 portant règles générales pour les élections en République du Bénin actuellement en*

vigueur, sont désignés sur la base du respect de la configuration politique. Cette forte politisation, devenue outrancière avec le temps, est supposée permettre la participation de toutes les forces politiques clés à la gestion du processus électoral en vue de garantir la transparence dans la gestion des élections. Mais, c'est une évidence aujourd'hui que ces résultats sont loin d'être atteints, ce qui est encore un doux euphémisme.

Au contraire, les conséquences de cette extrême politisation de la CENA¹⁰ sur le processus électoral dans son ensemble ont été multiples. L'on peut citer, par exemple :

- *La transformation de la CENA en un instrument de lutte partisane où finalement chaque groupe politique utilise ses représentants pour tenter, parfois avec succès, d'influencer le processus électoral à des fins purement opportunistes et stratégiques ;*
- *La perte graduelle mais constante de légitimité de la CENA aux yeux des populations de façon générale et même des acteurs politiques eux-mêmes ;*
- *Les tensions permanentes au sein de la CENA qui bloquent son fonctionnement normal et, partant, son efficacité ;*
- *La transformation de la CENA en un instrument de satisfaction périodique des clientèles politiques (ce qui explique en partie le fort taux de renouvellement observé d'une CENA à une autre) ;*
- *La dégradation graduelle et constante de la qualité des élections organisées au Bénin ;*

¹⁰ Il faut entendre ici la CENA et ses démembrements (jusqu'au niveau des agents électoraux).

Encadré n°7

Dimension politique de la gestion des élections

Il ne sera pas question ici de chercher à proposer un modèle unique (applicable partout) d'association des acteurs politiques à la gestion des élections par la Commission électorale. Cependant, il est quand même possible d'indiquer un certain nombre de facteurs susceptibles de contribuer à une participation pertinente desdits acteurs au fonctionnement de la Commission électorale. Pour déterminer les facteurs en question, il faut se rappeler que le principal objectif de l'association des acteurs politiques à la gestion des élections est de permettre à ceux-là de s'assurer que celle-ci n'est pas biaisée en leur défaveur. Dans le cas présent, les facteurs sont proposés regroupés en deux catégories : ceux relatifs à ce qu'il vaudrait mieux ne pas faire (1) et ceux qui concernent ce que l'on pourrait faire (2).

1. Ce qu'il vaudrait mieux éviter de faire (ce que l'on ne devrait pas faire)

L'implication des acteurs politiques dans la gestion directe des élections par la commission électorale

Le recours à la proportionnalité comme critère de détermination de la taille de la représentation des groupes politiques dans la commission

L'implication de tous les acteurs politiques (surtout tous les partis légaux) sans aucune discrimination dans la gestion des élections

2. Ce que l'on pourrait faire (ce qu'il serait mieux de faire)

L'association des acteurs politiques sous la forme

d'observateurs des prises de décisions et leur mise en œuvre

La création d'un cadre de concertation permanente entre acteurs politiques et la Commission pour l'aplanissement des appréhensions et difficultés

La prévision, ne serait-ce que pour les acteurs politiques, de voies rapides et sûres (crédibles) de recours contre les décisions de la Commission ou des autres institutions du processus électoral

3.2.2 Les rapports entre la commission électorale et les autres institutions impliquées dans la gestion des élections

Les rapports entre la commission électorale et les autres institutions impliquées dans la gestion du processus électoral méritent également une attention particulière de la part de tous ceux qui participent aux efforts pour l'amélioration de la gestion des élections en Afrique de l'Ouest. En effet, si cette question n'est pas convenablement traitée, même avec une distribution parfaite des rôles accompagnés des moyens adéquats pour chaque institution, le processus électoral risquerait de souffrir de beaucoup d'insuffisances. Par exemple, au mieux, chacune des institutions en question jouera correctement sa partition, mais les relais nécessaires pourraient ne pas fonctionner, la coordination pour la synergie des efforts nécessaire pour la réussite du mouvement d'ensemble qu'est le processus électoral pourrait faire défaut. L'on peut même observer parfois, toujours dans le cas où les rapports ne sont pas clairement définis, des tentatives d'empiètement sur les platebandes des uns et des autres avec le risque de confusion et de conflit de toutes sortes qui pourrait en découler.

Pour la résolution de ce problème, l'on doit s'assurer, au minimum, que les rapports nécessaires sont effectivement établis entre la Commission électorale et les autres institutions du processus électoral et que les mesures sont prises pour qu'ils fonctionnent convenablement. Les rapports nécessaires doivent être établis entre la Commission et le Gouvernement (le Pouvoir Exécutif) ne serait-ce que pour, par exemple, garantir la mise à disposition efficace des moyens par celui-ci pour le fonctionnement et la bonne gestion du processus par celle-là. Il faut également prévoir des liens avec le Parlement (le Pouvoir législatif) pour, par exemple, favoriser la prévision des moyens (Budget) de la Commission et la création des conditions d'amélioration du cadre légal électoral. Il faut encore accorder une attention aux rapports entre la Commission et le Judiciaire (et/ou le Juridictionnel) dans la mesure où ce dernier contribue, selon des modalités variables dans les pays anglophones et les pays francophones, à la gestion du contentieux électoral à toutes les étapes du processus. L'on ne devrait pas oublier, par exemple, les relations entre la Commission et les autorités locales (au cas où la décentralisation/local Government serait en œuvre dans le pays), entre la Commission et la société civile (selon le niveau de sa capacité de participation au processus électoral), entre elle et l'autorité en charge de la régulation des médias, entre elle et les institutions en charge de la sécurité publique (les forces de sécurité publique), etc.

Un bon exemple : Les commissions de quelques pays

En guise de bon exemple, il sera plutôt question de la présentation d'éléments tirés de l'observation de la gestion des élections dans quelques pays de la sous région et non provenant du cas d'un seul pays. Il s'agit essentiellement d'éléments qui peuvent être considérés comme des bonnes

pratiques à suivre dans l'établissement des rapports entre la Commission et les autres institutions du processus électoral. L'on peut citer, par exemple, en matière de relation entre la Commission et :

- a. Le Pouvoir Exécutif, les conditions prévues pour la détermination du budget qui assurent une certaine protection à la Commission vis-à-vis d'une éventuelle volonté de manipulation du Gouvernement au **Ghana**. En matière de sécurité, la création d'un cadre (partiellement informel) de collaboration entre la Commission et les forces de sécurité. Etc.*
- b. Le Pouvoir judiciaire, les mesures prévues par la loi en ce qui concerne les différents niveaux de recours assorties de délais comme c'est le cas (au **Libéria** et au **Bénin**), le partage des rôles entre la proclamation des résultats et la gestion du contentieux électoral (comme c'est le cas au **Ghana**), etc.*
- c. Les organisations de la société civile, la création de cadre en général informel de collaboration pour l'implication de ces dernières dans la composition de la Commission électorale (**Bénin, Mali, Sénégal, Burkina Faso...**), mais aussi dans la sensibilisation des citoyens, l'observation du processus comme c'est dans quelques pays comme le cas au **Bénin** et au **Ghana**.*

Encadré n°8

Les rapports entre la Commission et les autres institutions du processus électoral

Le plus important à ce niveau est surtout d'éviter que le déficit de précision sur les rapports (ou même une mauvaise articulation des rapports) entre la commission et les autres institutions du processus électoral n'entache la qualité de celui-ci. Pour cela, il est possible de :

1. Confier l'essentiel des opérations du processus électoral à la Commission (ce qui réduit déjà la nécessité de recours aux rapports nécessaires avec d'autres institutions) et lui donner les moyens de s'acquitter de sa mission. Il faudrait ensuite, par exemple,

Eviter qu'une autre institution du processus dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur la détermination des moyens et des conditions de leur mise à disposition pour le travail de la Commission

S'assurer que, dans la mesure du possible, les textes prévoient les cadres (et éventuellement les conditions) de collaboration avec les acteurs tels que les forces de sécurité, les médias, les organisations de la société civile, les partis politiques et les candidats, etc.

S'assurer qu'un cadre d'échange périodique existe entre les candidats (partis politiques ou individus) et la commission tout le long du processus électoral et même au-delà

S'assurer que les rapports de la Commission sont déposés aux niveaux qui (pas uniquement l'Exécutif) augmentent les chances de sa bonne exploitation pour l'amélioration du processus. A cet égard, la pratique en cours dans les pays anglophones consistant à déposer les rapports au Parlement est une bonne pratique puisqu'il permet une large information de la représentation nationale et un débat des acteurs politiques sur les élections.

2. Partager les rôles entre plusieurs institutions, y compris la Commission (comme c'est le cas dans la plupart des pays francophones) et alors s'assurer que les relations entre celle-ci et les autres acteurs du processus sont définies de manière pertinente. Il faudrait, par exemple,

Clairement définir les rôles de chacune des institutions du processus. Ceci est le point de départ d'une bonne articulation des tâches entre plusieurs acteurs

S'assurer que les mesures sont prises pour éviter la situation où à un moment donné l'on ne sait pas qui devrait s'occuper d'une tâche déterminée

Prévoir les mécanismes susceptibles d'aider à combler d'éventuelles défaillances tout le long du processus

3.2.3 Les dispositifs anti-fraude (prévues pour garantir la sincérité du processus)

La garantie de la sincérité du processus, c'est-à-dire la prise de mesures susceptibles d'aider à réduire les risques de fraude et de

corruption électorales devrait également constituer une préoccupation lorsque l'on a recours à une commission électorale. Le recours dans chacune des nouvelles démocraties de la sous région à une forme ou à une autre de commission électorale dans la gestion du processus électoral procède justement de cette volonté de tous d'accroître la transparence et la crédibilité des élections. Quel que soit le rôle réservé à la Commission dans la gestion des élections, elle occupe une place de choix dans la garantie de la sincérité du processus électoral, dans la lutte contre la fraude et la corruption électorales. En effet, qu'elle soit seulement (simplement) une structure de supervision ou de gestion active des élections, la Commission occupera toujours une position lui permettant d'aider à contenir les tendances des acteurs du processus de façon générale, mais surtout celle des acteurs politiques à la pratique de la fraude électorale.

La fraude (la corruption) électorale est un phénomène présent dans tous les systèmes politiques qui ont recours au vote, et ceci depuis l'origine de l'idée de la démocratie à nos jours. Elle est également pratiquée dans la plupart des démocraties, il est vrai à des degrés différents, sous des formes variables et avec des effets variés sur le processus électoral. Dans les nouvelles démocraties (par exemple celles de l'Afrique de l'Ouest) caractérisées par la faiblesse des institutions (y compris celles de lutte contre la fraude et la corruption) et le défaut (le déficit) de tradition démocratique, le phénomène prend une dimension particulière aussi bien par rapport à son ampleur, son étendue et ses manifestations que vis-à-vis de ses conséquences néfastes aussi bien pour la consolidation des jeunes démocraties ouest africaines que pour leur développement de façon générale. La fraude électorale doit donc être combattue par tous les moyens.

La fraude ou la corruption électorale doit être prévenue et combattue à plusieurs niveaux, mais par souci de clarté de la présentation, il est proposé une subdivisions en deux catégories. Une première catégorie sera essentiellement consacrée aux cas de fraudes qui se commettent

ou qui peuvent se commettre à l'extérieure de la structure de gestion des élections, c'est-à-dire par des acteurs qui n'appartiennent ni à la Commission électorale ni à ses démembrements. La deuxième catégorie quant à elle, regroupe les cas de fraudes qui peuvent se commettre au sein de la Commission électorale, par les animateurs de la Commission nationale, ceux de ses démembrements et autres agents électoraux. La question fondamentale ici est celle de savoir comment faire, quelles mesures (légal) prendre pour que la Commission puisse aider au contrôle de la fraude et de la corruption électorale.

La recherche de solution au problème évoqué ci-dessus exige la prise en compte d'un certain nombre de facteurs qui contribuent à la détermination des capacités de la Commission en matière de lutte contre la fraude électorale. Les rapports entre la Commission et le Pouvoir Judiciaire, comme nous l'avons déjà évoqué ci-dessus, tout comme ceux qui devraient lier la Commission aux forces de sécurité publique, constituent un aspect important de la question. Il est également nécessaire de définir (déterminer) de manière pertinente une sorte de principe de subsidiarité dans le partage des rôles par catégorie de fraude (et/ou de fraudeurs) aussi bien entre la Commission et les autres institutions et acteurs du processus électoral qu'au sein de la Commission elle-même et entre celle-ci et ses démembrements.

La recherche de solution au phénomène doit également tenir compte de la complexité du problème. La fraude électorale se pratique, en effet, à toutes les étapes du processus électoral – c'est-à-dire avant, pendant et après le scrutin. Elle se pratique également par tous les acteurs impliqués dans le processus, allant des citoyens ordinaires aux animateurs de la Commission électorale en passant par les partis politiques et les candidats, les organisations de la société civile, les autres institutions du processus électoral, etc. Et elle se manifeste sous plusieurs formes, par exemple par la manipulation des électeurs, la

manipulation des institutions et/ou la manipulation des procédures administratives ...

Un bon exemple : Quelques bonnes pratiques

A ce niveau, parce qu'il n'y a pas d'exemple unique à un pays qui peut être considéré comme un modèle par rapport aux dispositions prévues pour prévenir la fraude ou la corruption électorale, il est présenté un certain nombre d'éléments observés dans la sous région. Ces éléments sont présentés sans souci d'exhaustivité ni de priorisation, juste pour indiquer ce que l'on peut considérer comme de bons exemples dans la sous région¹¹ conformes aux recommandations du Protocole de la CEDEAO sur la Gouvernance et la Démocratie de 2001.

a. La période d'avant le scrutin

- *La législation électorale : suivre le modèle des dispositions du cadre légal régional (CEDEAO) et continental (union africaine) qui interdisent les manipulations unilatérales du cadre légal électoral à l'approche des élections (interdiction par le protocole de la CEDEAO sur la Gouvernance et la Démocratie de 2001 de toute modification de la loi électorale dans la période de 6 mois qui précède les élections sans un consensus des acteurs de la classe politique.*
- *L'établissement de la liste électorale : suivre l'exemple de plusieurs pays de la sous région (**Ghana, Sierra Leone, ...**) en établissant des listes électorales permanentes et informatisées.*
- *La campagne électorale : prendre les dispositions nécessaires pour garantir la jouissance équitable de tous les acteurs des*

¹¹ Il n'est donc pas nécessaire de présenter des cas de moins bons exemples.

droits qui leur sont reconnus pendant cette phase du processus électoral (*Ghana, Bénin, Gambie*, etc.)

b. Le jour du scrutin

- Le déroulement du scrutin : choisir la durée du scrutin et la taille des bureaux de vote (nombre d'électeurs par bureau de vote) de manière à ce que le dépouillement soit aisé et soit achevé si possible en plein jour (*Bénin*), prendre les mesures de sécurité qui réduisent les risques d'intimidation et/ou de trouble dans le milieu de vote (*Bénin, Ghana, ...*), Etc.
- La tenue des documents électoraux : prendre les mesures nécessaires pour éviter les manipulations desdits documents à des fins partisanses (*Sierra Leone*, etc.)

c. La période d'après le scrutin

- Le transport des documents électoraux vers les lieux de centralisation : instaurer un dispositif de protection contre la violence (*Ghana*), contre les manipulations (*Libéria, Sierra Leone*, etc.)

Encadré n°9

Lutte contre la fraude et la corruption électorale

L'élection compétitive est en réalité un jeu indispensable pour la survie et la consolidation de la démocratie, mais dont la réussite et la pertinence supposent (exigent) qu'un certain nombre de conditions soient réunies. En effet, pour garantir une qualité raisonnable à toute élection, il est nécessaire que, à l'instar de tout jeu, les principes fondamentaux qui la sous-tendent soient respectés. Par exemple, il faut des règles du jeu claires et justes (équitables) ; il faut également que ce soit toujours, si non tout au moins dans la grande majorité des cas, le meilleur qui gagne. Il est tout aussi nécessaire de s'assurer que les mesures idoines sont prises aussi bien pour dissuader de manière crédible d'éventuels fraudeurs que pour identifier et sanctionner les coupables de fraudes électorales, etc.

Pour garantir le respect des principes ci-dessus, il faut s'assurer que :

1. Les règles du jeu sont claires, justes et équitables et ne puissent pas être modifiées de manière unilatérale surtout pour les intérêts d'un camp politique
2. Dans la plupart des cas, c'est le meilleur qui gagne : en démocratie le meilleur c'est celui qui présente le meilleur message et qui offre (de part les moyens qu'il se donne) les meilleures chances d'améliorer le sort des citoyens et non celui qui a le plus d'argent ou autres artifices convertibles en victoire électorale si des précautions ne sont pas prises. Pour cela, il faudrait, par exemple

Garantir un minimum d'accès aux médias à tous les candidats quel que soit leur niveau de revenu

Réduire les possibilités de recours à l'argent pour influencer les électeurs, par exemple, en interdisant la distribution des biens et autres libéralités en période électorale ne serait-ce qu'à partir d'un moment durant le processus électoral

Réduire, autant que possible, les possibilités d'usage de sa position au Gouvernement (distribution et inauguration des politiques publiques) en période électorale pour influencer les électeurs

Prévoir les moyens adéquats de contrôle des actions de corruption ou de fraude électorales. Par exemple, donner les moyens à la Cour des comptes ou son équivalent pour la vérification des dépenses électorales

3. Des mesures idoines sont prises pour dissuader autant que possible d'éventuels fraudeurs

Adopter des actions qui augmentent la transparence du processus électoral

Réduire, autant que possible, les discrétions des acteurs du processus électoral, surtout lorsqu'elles ne sont pas nécessaires

4. Des mesures idoines sont prises pour identifier et punir les fraudeurs

Augmenter la responsabilité des acteurs du processus électoral
Rendre, autant que possible, systématique la détection des actions de fraude électorale

Rendre, autant que possible, systématique la sanction des acteurs jugés coupables de fraude électorale

Réduire l'implication des acteurs politiques dans la gestion directe des élections. Ceci réduit les chances de sanction des fraudeurs qui se présente habilement comme la chasse aux sorcières

5. Des mesures qui incitent les acteurs du processus électoral à jouir de leurs droits qui sont de nature à réduire les possibilités de fraude électorale

Aider chaque catégorie d'acteurs (candidats, médias, société civils, partis politiques, etc.) à mieux jouer son rôle dans la garantie de la crédibilité du processus électoral

3.2.4 L'établissement, la conservation et l'actualisation des listes électorales

Dans toute démocratie digne de ce nom, c'est-à-dire dans tout régime où c'est le peuple qui est supposé gouverner, la liste des populations autorisées à prendre part au jeu démocratique, et plus particulièrement la liste de ceux autorisés à participer aux exercices de sélections des représentants du peuple, des autorités politiques, en d'autres termes la liste électorale est l'une des composantes clés de tout processus électoral. La confection de la liste électorale, sa conservation et son actualisation ne sont pas nécessairement des exercices simples et peuvent faire l'objet de manipulation de la part des politiciens. Une liste électorale défailante (incorrecte) – que ce soit pour cause de manipulation ou par négligence et/ou par ignorance – peut avoir des conséquences désastreuses sur la qualité du processus électoral, sur la légitimité des élus qui en sortiraient, parfois même sur la stabilité du pays et finalement sur la démocratie elle-même.

En effet, l'importance, le caractère crucial de la liste électorale dans toute démocratie, quel que soit son âge et son degré de consolidation,

n'est plus à démontrer. La liste électorale, c'est l'élément en démocratie qui détermine, à chaque étape de l'évolution de la société concernée – y compris à la signature du contrat fondateur de la société démocratique (c'est-à-dire au moment de l'adoption de la Constitution) –, la taille et la composition de ceux qui peuvent être considérés comme des citoyens. Il s'agit en fait, dans un système démocratique, de la liste de ceux qui, dans la société, sont habilités à fixer les objectifs, déterminer les actions et les moyens pour y arriver, contrôler la gestion de l'ensemble, etc. Imaginer que cette liste soit (délibérément ou non) biaisée, et alors ceux qui prennent les décisions les plus importantes pour la survie, la stabilité, le développement de la société (c'est-à-dire ceux qui gouvernent) ne sont plus nécessairement les représentants de ceux qui y vivent (ceux qui sont gouvernés) et encore moins ces derniers. L'on n'est plus en démocratie.

Mais garantir la fiabilité et la justesse de la liste électorale n'est pas un exercice nécessairement simple et facile. Cet exercice peut être handicapé par des obstacles objectifs surtout lorsque l'on est dans une nouvelle démocratie aux ressources limitées. Par exemple, l'on peut se retrouver, à un moment donné, dans l'impossibilité d'identifier de manière fiable les citoyens (défaut de pièce d'état civil, etc.) ou encore les moyens techniques et financiers peuvent faire défaut. Mais il est également possible que des politiciens tentent de profiter de leurs positions dans le cadre de gestion des élections pour manipuler le processus d'établissement de la liste électorale afin de biaiser les résultats des élections en leur faveur. Tout ceci constitue des facteurs de risque pour la fiabilité et l'exactitude de la liste électorale.

Une liste électorale incorrecte, biaisée constitue évidemment une menace certaine pour la démocratie. Que le biais entraîne une exclusion de vrais citoyens ou qu'il favorise l'intégration de personnes non qualifiées (étrangers et/ou nationaux non autorisés à participer

aux élections) dans la liste électorale, l'esprit même de la démocratie s'en trouve faussée. Dans le premier cas, c'est-à-dire celui où des citoyens sont exclus de la liste électorale, le système politique qui en découle n'est plus totalement légitime et viole les droits fondamentaux d'une partie de ces citoyens. Dans le second cas, la démocratie est biaisée parce que les résultats des élections ne reflètent plus nécessairement la volonté des citoyens et donc les décisions des gouvernants ne reflètent plus les préoccupations du peuple.

Le véritable problème que pose la liste électorale est donc celui de savoir les conditions qu'il faut créer pour réduire les risques d'établissement de listes électorales biaisées volontairement ou non. Cela suppose qu'il faut, au-delà des moyens techniques et financiers, prendre des dispositions pour garantir une liste à l'origine aussi fiable que possible. Cela suppose également des mesures de conservation et surtout d'actualisation de la liste qui préviennent contre les risques d'introduction de biais délibérés ou non.

Un bon exemple : La Commission électorale de la Gambie

L'observation de la gestion des élections dans la sous région, surtout du point de vue du traitement réservé à la liste électorale, ne permet pas de présenter la situation pratique dans un pays comme un exemple que d'autres pourraient suivre. Cependant, en se référant aux législations en vigueur dans la sous région, un cas s'isole et mérite d'être apprécié et éventuellement amélioré. Il s'agit de la législation électorale gambienne qui prévoit, par exemple :

- a. *Un lien entre le système judiciaire et la Commission de manière à ce que cette dernière dispose annuellement des*

informations disponibles sur les personnes qui perdent leurs droits civiques

- b. Un lien entre le système administratif et sanitaire et la Commission afin d'aider cette dernière à être annuellement informée des cas de décès*

Un exemple à améliorer : La commission électorale du Bénin

*Dans le registre de la qualité des listes électorales, s'il n'est pas aisé d'identifier dans la sous région ouest-africaine un bon exemple à tous les points de vue, il est par contre aisé de doigter au moins un mauvais exemple. Il s'agit de la République du **Bénin** où le mode de confection de la liste électorale réunit la plupart des faiblesses qui peuvent se rencontrer dans ce domaine là. Pour la plupart des acteurs du processus électoral au **Bénin**, la liste électorale est de qualité douteuse et discutable. Les acteurs politiques de tous les bords politiques (gagnants et/ou vainqueurs) ont eu à dénoncer à l'issue de la quasi-totalité des échéances électorales passées le caractère non fiable de la liste électorale. Par exemple, le vote des mineurs, des étrangers surtout ceux vivants dans les zones frontalières des pays voisins, etc.*

*Cet état de choses, c'est-à-dire la situation plutôt "désastreuse" et la qualité douteuse de la liste électorale au **Bénin**, est essentiellement le résultat de la conjonction de quatre (04) facteurs. Il y a le fait que :*

- a. La Commission électorale (CENA) est non seulement ad hoc mais qu'elle a, jusque-là dans la quasi-totalité des cas, été installée largement en retard par rapport aux délais légalement fixés. En conséquence :*

- *Les agents électoraux, notamment les agents recenseurs sont systématiquement mal préparés ;*
 - *Le processus d'établissement de la liste électorale se fait dans la précipitation et assez souvent dans l'improvisation totale ;*
 - *La liste établie manuellement, l'exposant à toutes sortes de risques de manipulation dont au moins une partie pourrait être évitée par les listes informatisées (plus fiables) ;*
- b. Les mécanismes prévus pour garantir la qualité de la liste électorale ne fonctionnent pas pour la plupart. En effet :*
- *Il est, dans la plupart des cas, impossible de respecter le délai légal nécessaire pour les réclamations en inscription ou en radiation éventuelles ;*
 - *Les mécanismes d'autocontrôle des opérations d'enregistrement des électeurs – par exemple, le fait que ce soit les partis politiques qui désignent les membres des équipes de recensement et la précaution qui consiste à éviter que deux des membres de toute équipe de recensement soient du même parti – ne fonctionnent pas. Ceci tout simplement parce que, en général, les partis ne sont pas en mesure de proposer des représentants dans toutes les zones et/ou ils préfèrent contrôler carrément certaines zones ;*
 - *Les mécanismes de contrôle externe – à travers l'autorisation des partis et des organisations de la société civile à envoyer des représentants dans tous les bureaux de recensement – également ne fonctionnent pas. Ceci parce qu'aussi bien les partis politiques que la Société civile n'ont pas les capacités de déploiement des représentants sur une part importante du territoire national ;*

- c. *Les critères d'identification ne sont pas suffisamment fiables. Par exemple :*
- *La possibilité de pouvoir s'inscrire sans pièce d'identité*
 - *La non fiabilité des témoignages*
- d. *La liste électorale béninoise est aussi ad hoc, elle devient caduque six mois après son établissement. Peut être rangé dans cette rubrique de moins bons exemples le Sénégal où le fichier électoral fait l'objet de suspicion de la part de l'opposition et d'une partie de l'opinion et constitue la principale pomme de discorde de la problématique électorale dans le pays.*

Encadré n°10

Etablissement, maintien et actualisation de la liste électorale

La question relative à la liste électorale peut être convenablement traitée en faisant attention à quelques facteurs importants. Pour réduire les risques liés à la qualité discutable de la liste électorale, il faut, par exemple,

1. Opter pour une liste fiable : par exemple, la liste permanente informatisée avec des mesures de sécurisation aussi sûres que possible (selon les moyens)
2. Garantir les conditions idoines de suivie et de contrôle de la liste à toutes les étapes. Par exemple,
S'assurer que les personnes qui ont perdu, entre temps, leurs droits civiques soient exclus de la liste électorale
S'assurer que les chances sont suffisamment réduites que les personnes décédées figurent sur la liste électorale
Enrayer toute possibilité de doublons qui favorisent les votes multiples
Garantir l'association ou la possibilité de vérification du processus d'actualisation de la liste électorale par tous les acteurs qui y ont intérêt
3. Opter pour des critères d'identification des électeurs les plus fiables que possibles pour ne pas fausser l'expression de la volonté populaire

3.2.5 Les dispositifs d'apprentissage (du learning by doing)

S'il y a une caractéristique commune aux nouvelles démocraties ouest-africaines et à la quelle devraient faire attention les acteurs clés de ces systèmes politiques-là – c'est-à-dire les partis politiques, les candidats, la société civile, les citoyens ordinaires, etc. – c'est qu'elles sont toutes dans un processus de "learning by doing". C'est-à-dire qu'elles sont obligées, d'une certaine manière à l'instar des vieilles démocraties, même si celles-ci avaient bénéficié de conditions plutôt favorables d'apprentissage, d'apprendre la démocratie tout en la faisant, tout en la mettant en œuvre. La conséquence immédiate qui découle de cet état de choses est la nécessité de prévoir à la plupart des niveaux de leurs cadres institutionnels de façon générale des mécanismes permettant de collecter les expériences vécues, de les digérer et d'en tirer des leçons sous forme de nutriments pour la fortification des institutions à travers des réformes institutionnelles.

La remarque ci-dessus à propos de la démocratie de façon générale, vaut également pour le processus électoral dans chacun des pays de la sous région. Les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest devraient, en effet, se donner les moyens de tirer autant que possible de leçons de leurs expériences en matière de gestion des élections aussi bien au niveau national qu'à celui de la sous région et même au-delà. Si des initiatives de ce genre existent déjà au niveau sous régional (par exemple, ce document que vous avez entre les mains, la création du RESAO, etc. procèdent de cette logique-là), des actions sont encore plus nécessaires au sein de chacune des nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest.

En effet, chacune de ces démocraties en transition devrait se doter de moyens lui permettant de tirer de manière systématique des leçons de ses propres expériences en matière électorale. Il s'agit, de façon plus concrète, de la nécessité de prévoir des mécanismes susceptibles

d'aider à identifier (retenir) les expériences pertinentes découlant de chaque élection organisée dans le pays (celles découlant aussi bien des succès que des échecs), à les analyser et à en tirer les leçons pertinentes pour l'organisation d'élections futures. Tout ceci pourrait être inutile s'il n'était pas prévu un canal par lequel, si nécessaire, les leçons tirées pourraient être traduites en dispositions législatives en vue d'améliorer la qualité de la législation électorale.

Un bon exemple : La Commission électorale du Ghana

*Ce cas est semblable à celui qui précède en ceci qu'il n'y a pas un pays qui a montré des pratiques suffisamment pertinentes pour être présenté comme un exemple que d'autres pays de la sous région pourraient suivre. Cependant, l'on peut mettre en exergue quelques observations faites au **Ghana** et qui peuvent servir d'exemples et/ou de sources d'inspirations pour les autres. De ce point de vue, l'on peut noter:*

- a. Les forums mensuels que tient la Commission ghanéenne avec l'IPAC dans le but d'échanger avec les acteurs clés que sont les partis politiques autour des activités du processus électoral. Bien que ceci ne soit pas encore formalisé, il constitue quand même un bon exemple qu'il faudrait suivre*
- b. Dans le même registre, la Commission ghanéenne tient également des réunions périodiques avec les organisations de la société civile (observateurs nationaux, groupes religieux, syndicats, associations des parents d'élèves, etc.) considérées comme des acteurs pouvant contribuer à tirer des leçons des expériences passées.*

Il faut noter que ces cadres qui sont tous pour le moment informels (et qui devraient donc être formalisés), aident probablement beaucoup plus à l'amélioration du fonctionnement de la Commission qu'à l'initiation de véritables réformes institutionnelles. Mais c'est déjà ça.

Un exemple à améliorer : La commission électorale du Niger

*La République du **Niger** constitue un cas typique de nouvelles démocraties où aussi bien dans les textes (le code électoral en particulier) que dans la pratique, quasiment aucune mesure n'est prise pour créer les conditions d'apprentissage d'expériences passées. A la lecture du code électoral du pays, tout au plus y est-il question de dépôt de rapport financier à la Chambre des comptes de la Cour suprême pour le contrôle de la gestion financière de la Commission.*

*Cette situation, d'absence quasi-totale de dispositions susceptibles d'aider à apprendre des leçons des expériences passées, n'est pas spécifique au **Niger**. En effet, elle est présente dans la plupart des autres nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest (francophone) où, en règle générale, il est à peine demandé à chacun des acteurs du processus électoral de produire et de déposer un rapport.*

Encadré n°11

Les mécanismes d'apprentissage (learning by doing)

Dans les pays en démocratisation en général et ceux de l'Afrique de l'Ouest en particulier, la capacité des acteurs du processus électoral à apprendre de leurs propres expériences peut être déterminante dans l'amélioration de la qualité des élections organisées et finalement la consolidation des jeunes démocraties ouest-africaines. Mais pour cela, il faut que des mesures spécifiques soient prises pour garantir les chances que les expériences seront convenablement répertoriées et analysées et que les leçons qui en découlent serviront à améliorer le cadre légal et institutionnel de gestion des élections. Ceci peut se faire, par exemple, en :

1. Identifiant ceux qui sont susceptibles d'aider à apprendre des expériences électorales. Ils peuvent, selon les cas, inclure tout ou partie des acteurs suivants (cette liste, selon les contextes de chaque pays peut inclure plus ou moins d'acteurs que ceux cités ci-dessous) : citoyens ordinaires, organisations de la société civile, institutions du processus électoral (Judiciaire, Ministère de l'intérieur, les forces de sécurité, autorité de régulation des médias, etc.), partis politiques, candidats, etc.
2. Créant les conditions qui incitent chaque catégorie d'acteurs à se préparer pour apporter sa contribution

Garantir un minimum de transparence dans l'exécution du processus électoral de manière à favoriser la collecte des informations pertinentes par tous les acteurs
Créer des cadres d'échange avec tout ou partie des acteurs

du processus. Ceci inciterait ces derniers à apprêter leurs remarques et observations sur le processus

Prendre au sérieux les points de vue et les observations des autres acteurs du processus électoral. Ceci ne veut pas dire qu'il faut nécessairement retenir et prendre en compte leurs observations, mais tout au moins pouvoir expliquer objectivement leurs impertinences ou l'incapacité provisoire de les prendre en compte. Par exemple, éviter de donner le sentiment qu'ils parlent pour rien, comme certains acteurs politiques ghanéens le disent des rencontres qu'ils ont avec la commission électorale

3. Créant un cadre (de préférence formel) d'échanges d'expériences à l'issue de chaque échéance électorale entre les différents acteurs retenus. Le cadre peut ne pas être unique, il peut être organisé pour chaque catégorie ou des groupes d'acteurs clés du processus électoral.
4. S'assurant que les leçons tirées sont transformées en des réformes institutionnelles et législatives. Ceci suppose qu'il y ait un lien avec les cadres où les leçons sont tirées et les propositions de réformes institutionnelles qui en découlent élaborées et le législateur. Cela peut se réaliser à travers

L'association des législateurs aux travaux des cadres d'échanges et éventuellement

En prescrivant la nécessité pour les législateurs d'internaliser les leçons apprises des expériences électorales

3.2.6 L'accès des candidats (partis) aux médias

La question de l'accès des acteurs politiques aux médias est devenue l'une des préoccupations majeures dans les démocraties contemporaines (y compris dans les nouvelles démocraties) parce que celles-ci ne peuvent pas fonctionner convenablement sans un bon fonctionnement de ceux-là. En effet, dans toute démocratie compétitive digne de ce nom, et particulièrement dans toute nouvelle démocratie, l'un des principaux objectifs est de faire en sorte qu'à l'issue de chaque compétition électorale que ce soit le meilleur qui gagne. Le meilleur devrait normalement être celui qui aura convaincu les électeurs par rapport à son projet de société et par rapport à sa capacité ainsi que celle de son équipe de les réaliser. Rien de ceci n'est possible ni même imaginable de nos jours sans un recours aux technologies de l'information et de la communication, surtout aux médias (Radio, Télévision, Presse écrite, etc.).

Mais qui parle d'accès aux médias, parle de ressources financières et même de beaucoup de ressources financières. La belle preuve l'utilisation des médias fait partie des lignes les plus budgétivores des budgets de campagnes des candidats et des partis politiques des démocraties vieilles et/ou établies. Voilà pourquoi, il est indispensable de prêter une attention particulière à cette question afin d'éviter que ce ne soient finalement que seuls ceux capables de faire un usage abondant des médias, c'est-à-dire les candidats qui disposent de surfaces financières très larges, qui gagnent les élections. L'on cesserait alors d'être dans un système politique où se sont les meilleurs (ce qui ont les meilleurs programmes et les équipes plus aptes) qui gagnent, c'est-à-dire que l'on cesserait d'être dans une démocratie digne de ce nom.

La situation dans la plupart des pays de la sous région vis-à-vis de la gestion de l'accès des acteurs politiques aux médias est presque la

même. Le schéma général se résume en la prise de dispositions qui garantissent l'accès équitable des candidats (partis ou personnes) aux médias du service public pendant la période de campagne électorale. Malgré cette similitude qui s'observe dans la sous région, quelques spécificités existent, ne serait-ce que du point de vue de la législation, qui peuvent être citées en guise de bons ou de moins bons exemples.

Un bon exemple : La Commission électorale de la Gambie

*Les attributions de la commission électorale gambienne en matière de gestion de l'accès équitable des candidats aux médias (publics et privés) sont un peu plus larges que partout ailleurs dans la sous région. En effet, à l'instar de quelques unes de ses homologues ouest-africaines francophones, la Commission électorale de la **Gambie** garantit le traitement équitable des candidats en ce qui concerne la couverture médiatique de la campagne électorale.*

Mais au-delà de ce qui précède, la législation électorale gambienne prévoit des dispositions qui accroissent l'implication de la commission électorale de la Gambie dans la gestion de l'accès des candidats aux médias. Mieux, ces dispositions contribuent à réduire l'importance de l'argent dans l'accès des candidats aux élections aux médias aussi bien publics que privés. Il s'agit, par exemple, des dispositions qui :

- a. Conditionnent l'autorisation des partis politiques à prendre part aux élections à l'acceptation par ces derniers du contenu du code d'éthique applicable pendant la campagne électorale ;*

- b. *Prescrivent à toutes les radios et télévisions privées d'accorder un temps minimum à tous les candidats pendant la période des campagnes électorales ;*

- c. *Prescrivent à toutes les radios et télévisions (privées et publiques) de préparer et de présenter, dans un délai bien déterminé, les propositions de tarifs applicables aux candidats pendant la période de campagne. Ces propositions de prix sont ensuite suivies de négociations avec la Commission pour déterminer les taux qui seront finalement appliqués. La Commission a l'obligation de publier les taux retenus et de les rendre disponibles (gratuitement) à tous ceux qui voudraient les avoir ;*

Encadré n°12

L'accès des candidats aux médias

Deux raisons justifient l'intérêt que nécessite la gestion de l'accès des candidats aux médias (privés ou publics). Le premier intérêt tient de ce que la bonne gestion de l'accès des candidats aux médias contribue à garantir la mise à disposition aisée des informations utiles et nécessaires pour un choix pertinent par les électeurs. Le deuxième intérêt quant à lui découle de ce que la bonne gestion de l'accès des candidats aux médias réduit les risques que l'argent devienne un facteur déterminant dans la sélection des élus. Pour cela, quelques précautions peuvent (doivent) être prises, par exemple :

1. Etablir des règles claires :

dire clairement qui fait quoi pour garantir l'accès des candidats aux médias

dire quels sont les moyens de recours (rapides) en cas de désaccord sur la manière dont l'accès est géré

dire qui a droit à quoi et quelles procédures suivre pour jouir de son droit, etc.

2. Prendre des dispositions qui garantissent un minimum d'équité dans l'accès aux médias à tous les candidats :

Prévision de temps aux candidats sur les médias de service public (radio, télévision, presse écrite)

Prévision, dans la mesure du possible et de manière bien organisée, de temps sur les médias privés, si nécessaire au frais de l'Etat

Négociations, avec les médias publics et privés, pour la

réduction des coûts d'accès des candidats aux médias pendant la campagne électorale.

Prévision de méthode de consommation du temps accordé qui réduise le coût à l'Etat tout en réduisant davantage l'effet de l'Argent. Ceci peut se faire, par exemple, en :

- Conditionnant la jouissance de son temps d'antenne à la demande du candidat. Ceci évite la perte de ressources qu'occasionne la non consommation de leurs temps par certains candidats
 - Pour la consommation des temps offerts sur les ressources publiques, mettre tous les candidats dans les mêmes conditions d'enregistrement ou de présentation de leurs prestations de manière à éviter que la différence entre les candidats dépende de capacité à utiliser des technologies sophistiquées, etc
3. Prendre des dispositions pour la préparation adéquate des acteurs impliqués dans la gestion des informations de la campagne électorale

Formation des animateurs de la presse (publique et privée) à l'approche de chaque échéance électorale

Contribution à l'élaboration et à l'adoption de code d'éthique en matière de couverture des activités électorales par les animateurs de la presse

4. Eventuellement, dans certains cas et selon la volonté des autorités politiques, utiliser la gestion des médias pour le renforcement du système des partis politiques. Ceci peut se faire, par exemple, en :

Répartissant les temps d'antenne proportionnellement aux résultats des élections passées

Prenant en compte la taille des partis dans la répartition des temps d'antenne ; etc

3.3 Problèmes/défis liés au financement des élections

3.3.1 Le coût des élections

Ayant fait le choix d'ériger dans les pays de la sous région des systèmes de démocratie libérale, c'est-à-dire des systèmes politiques où les dirigeants sont périodiquement choisis par le Peuple, le coût des élections devient une préoccupation que l'on ne saurait négliger. La preuve, dans la plupart des pays de la sous région l'on observe une augmentation substantielle du coût des élections d'année en année. L'on a même observé dans certains pays que les leaders ont pris prétexte de cela pour demander (parfois avec succès), comme ce fut le cas au Sénégal avec les législatives de 2006 reportées en 2007, le report des élections et donc le non respect des échéances électorales légalement prévues. D'autres ont usé du prétexte qu'il faut contrôler le coût des élections, à travers la manière dont ils mettent les ressources à la disposition de la commission électorale, pour perturber la gestion des élections et ainsi influencer la qualité du processus électoral. Mais la véritable question est qu'en réalité, un peu à l'instar des autres questions que pose la gestion des élections, la résolution du problème du coût des élections n'est pas simple.

La résolution des questions relatives au coût des élections n'est pas simple parce ces questions se posent aux acteurs politiques des nouvelles démocraties ouest-africaines en une sorte de dilemme Cornélien : il s'agit, assez souvent, pour ceux-ci de devoir choisir entre la qualité et le Coût. Ces deux variables étant positivement associées, les coûts sont supposés grimper en même temps que la qualité recherchée pour les élections ; ce qui pose problème lorsque l'on est dans des pays en développement aux ressources limitées comme les pays de l'Afrique de l'Ouest. Il s'en suit donc pour ces jeunes démocraties qu'aussi bien les élections trop chères que celles qui sont mises en œuvre à des coûts trop bas posent problèmes. La véritable

question devient alors comment (dans quelle fourchette) faut-il fixer le coût pour avoir des élections de qualité acceptable ?

En effet, ni les élections trop chères, ni les élections trop moins chères ne sont tolérables dans les nouvelles démocraties. Si le coût des élections est trop élevé, alors ceci exerce une pression insoutenable sur les ressources déjà très rares des pays avec tous les risques qui pourrait s'en suivre pour la qualité des élections. Par exemple, l'on pourrait être amené à ne plus respecter les échéances électorales (pour des raisons justifiées ou non) ou alors parce que toutes les dépenses prévues n'auraient pas été faites, pour insuffisance de ressources, la qualité des élections s'en trouverait entachée. Tout ceci constitue une menace pour la qualité des élections (les garanties minimales pour le niveau de qualité souhaité ne pouvant pas être assurées). La possibilité de recours aux ressources extérieures ne constitue pas une garantie totale contre ce risque.

A l'inverse, si le coût des élections est trop bas, le résultat est à peu près le même que ci-dessus : la qualité des élections sera compromise. En effet, lorsque le coût des élections est trop bas, même s'il y a des chances que les échéances électorales soient respectées, le risque est quand même très élevé que l'on ne puisse pas maintenir un niveau minimal de qualité. Les élections pourraient être de si mauvaise qualité que la démocratie ne pourra qu'en perdre. Selon les circonstances, par exemple, pour les pays sortant de crise profonde, le souci de l'économie peut constituer une menace certaine pour la stabilité et la paix.

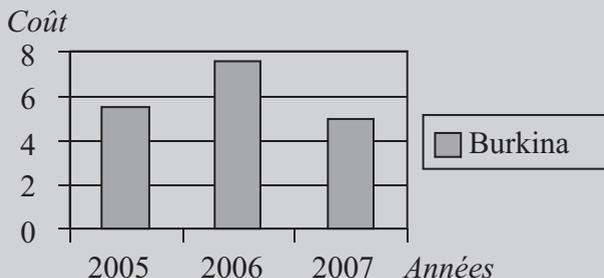
En réalité, le problème qui se pose aux nouvelles démocraties de la sous région, du point de vue du coût des élections, est le suivant. Comment éviter: (1) une élection hors de prix (quelle qu'en soit sa qualité) parce qu'elle serait non seulement un luxe pour le pays (et donc parfaitement inutile), mais elle pourrait même contribuer à réduire les chances de consolidation de la démocratie ; et (2) une élection où le souci de réduire

les coûts compromettrait les garanties minimales de qualité parce qu'elle ne pourrait qu'être tout aussi inutile et dangereuse pour la consolidation du système démocratique. Autrement dit, comment rationaliser le coût de la démocratie en trouvant le meilleur rapport qualité/prix.

Par rapport à cette question, la pratique dans la sous région fait ressortir des pays où les élections coûtent assez chers et d'autres où la Commission et les autorités politiques semblent avoir une certaine maîtrise des coûts.

Un bon exemple : La Commission électorale du Burkina Faso

A ce niveau, il convient d'approfondir l'analyse et de rechercher les éléments explicatifs du fait que le Burkina est l'un des pays où les élections reviennent les moins chers possibles dans la sous région. Ce qui est sûr, l'on peut voir dans les graphiques ci-dessous, où les coûts sont présentés en millions d'euros, la grande différence (par exemple) entre le Bénin et le Burkina Faso. Il est intéressant de noter que malgré ce niveau de coût assez bas comparé à celui d'un pays tel que Bénin, la qualité du processus électoral burkinabè est pourtant d'un niveau acceptable.



Un exemple à améliorer : La commission électorale du Bénin

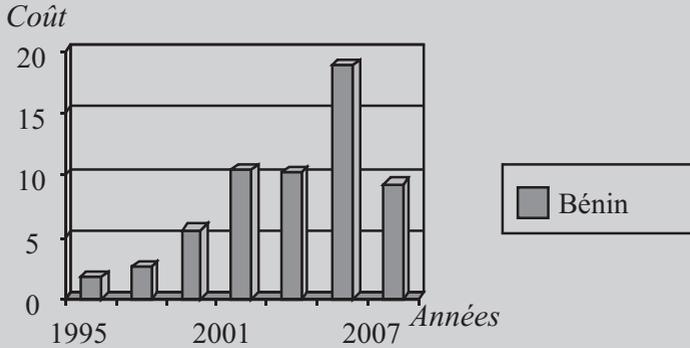
*La République du **Bénin** est l'une des nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest où l'évolution du coût des élections constitue une préoccupation et inspire quelques craintes pour l'avenir si rien n'est fait. En effet, au **Bénin** le coût des élections a connu ces dernières années une augmentation exponentielle au point de devenir une source majeure de préoccupation et d'amener certains des acteurs clés à questionner la pertinence de la gestion des élections par la CENA. Ceci constitue une menace pour la CENA dans la mesure où, selon l'opinion, elle serait à la base de l'explosion du coût des élections organisées au Bénin. Sans vouloir attribuer toutes les causes de l'accroissement exponentiel des coûts des élections à la CENA, quelques éléments existent qui indiquent qu'elle y a une part importante de responsabilité.*

L'on peut citer, par exemple :

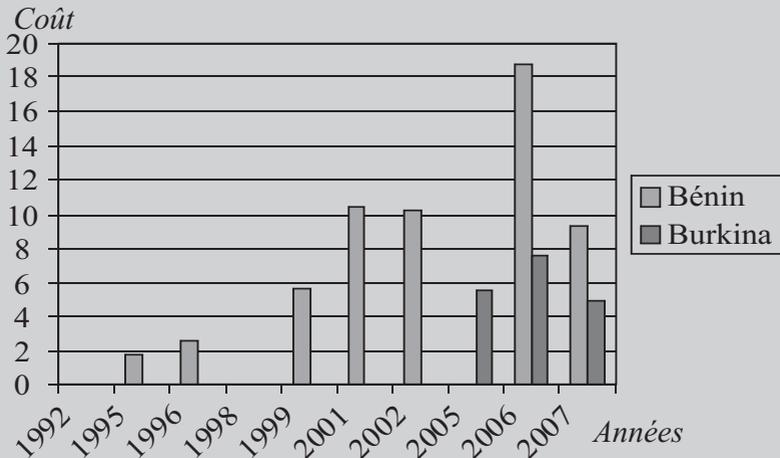
- a. La tendance des représentants des partis politiques à transformer la CENA en un mécanisme d'extraction de ressources publiques. Cela se voit aisément à travers les disputes terribles au sein de l'institution pour la sélection des prestataires de services (voitures, consommables, service traiteur; etc.) ;*
- b. L'absence au niveau de la CENA de mécanismes qui garantissent le retour et l'entrepose du matériel électoral (il s'agit ici aussi bien du matériel utilisé directement pour le vote que de celui utilisé pour le fonctionnement de la CENA et de ses démembrements – matériel informatique et autres) ;*
- c. L'absence d'une sorte de mercuriale des prix des intrants électoraux ;*

D. L'absence d'un texte clair et pertinent sur le régime de rémunération des membres de la CENA et des agents électoraux ;

Le graphique ci-dessus (les coûts sont en millions d'euros), montre l'évolution des coûts des élections au Bénin de 1991 à 2007.



Un graphique comparatif entre le Bénin et le Burkina Faso montre, de manière on ne peut plus claire, la disparité au niveau du Bénin comparé au Burkina Faso.



Encadré n°13

La question du coût des élections

Le contrôle du coût des élections devrait préoccuper les acteurs du processus électoral dans toutes les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest. La question fondamentale à résoudre est celle de savoir comment organiser des élections dont le coût ne sera ni hors de prix (prohibitives) ni sous financé (de mauvaise qualité) ? Sans être en mesure de proposer une réponse définitive à la question fondamentale ci-dessus, il est tout de même possible d'indiquer des éléments de coûts selon les situations du pays.

Pour un contrôle du coût des élections, l'on pourrait :

1. Faire attention aux coûts classiques : Ce sont des coûts obligatoires quel que soit le niveau de développement politique. On peut mentionner:

la liste électorale

le matériel électoral indispensable

la formation et la préparation des agents électoraux (recenseurs et de bureaux de vote)

les dispositions logistiques et organisationnelles

2. Faire attention aux coûts de fiabilisation, d'augmentation de la transparence: ce sont des coûts qui concourent à la fiabilisation du processus et qui dépendent fortement de l'environnement politique. On peut mentionner

Types et qualité du matériel électoral : urnes, isolements, bulletins, scellés, encre indélébile, etc.

Durée des missions d'observation

Campagne de sensibilisation des citoyens ordinaires

Assistance aux partis politiques

3. Prendre des mesures qui aident au contrôle du coût de fonctionnement de la Commission électorale
4. Prendre des mesures qui réduisent les risques de gaspillage du matériel électoral acquis

3.4 La sécurité et les élections

L'élection en politique est supposée être, dans l'idéal, une compétition non violente qui oppose plusieurs groupes d'acteurs politiques sollicitant les faveurs des électeurs. Il est donc normalement attendu de la part de tous les acteurs impliqués dans le processus électoral de se conformer aux règles prédéfinies de manière à permettre aux électeurs de procéder sereinement et en toute connaissance de cause à la dévolution du pouvoir entre les différents compétiteurs selon le mérite de chacun. Malheureusement, à l'instar de toutes les compétitions (notamment les compétitions sportives), il arrive souvent que, malgré ce qui est dit ci-dessus (par rapport au caractère normalement non violent des élections), certains acteurs recourent à des actions soit sous forme de violence sur d'autres acteurs ou alors sous forme de comportements de nature à biaiser l'issue du processus électoral et donc susceptibles de susciter la protestation (éventuellement) violente chez les autres acteurs.

Si de telles actions ont lieu pendant le processus électoral, les conséquences, si rien n'est fait pour les enrayer, pour le résultat des élections, pour la paix et même pour tout le système démocratique

dans son ensemble sont connues. Parfois c'est la disqualification de certains candidats ou de certaines équipes (partis politiques), d'autres fois c'est un contentieux électoral interminable. Parfois encore c'est carrément l'abandon de tout le processus ou alors l'élection d'autorités politiques illégitimes, etc.

Les actions en question, qui peuvent s'observer ou qui s'observent même souvent durant les élections dans la plupart des nouvelles démocraties de la sous région, peuvent prendre plusieurs formes. Ces menaces sécuritaires peuvent porter sur les acteurs du processus électoral, les infrastructures, l'information ou le matériel électoral. Elles peuvent, par exemple, prendre la forme d'une intimidation d'une partie des acteurs du processus électoral (électeurs, agents électoraux, etc.) pour les amener à adopter des comportements souhaités. Elles peuvent également se présenter sous la forme de violations des règles du jeu (des textes électoraux et/ou légaux) dans le but d'écartier des candidatures gênantes ou d'influencer l'issue des élections (tentatives de privation d'autres acteurs de leurs libertés fondamentales, infraction des lieux de stockage du matériel électoral pour en dérober, ...), etc.

A l'image des actions ci-dessus citées, leurs auteurs également sont d'origines diverses. Il peut s'agir d'acteurs nationaux, par exemple, de sympathisants d'acteurs politiques (de candidats et/ou de partis politiques) ou d'acteurs politiques eux-mêmes. Les animateurs des institutions impliquées dans le processus électoral (législateurs, membres du pouvoir Exécutif, juges du contentieux électoral, les animateurs des structures de gestion des élections, les agents de sécurité, etc.) peuvent également être à l'origine des actes générateurs de violences. Mais parfois, des acteurs non nationaux peuvent intervenir dans le processus électoral de manière à engendrer la violence. C'est le cas, par exemple, lorsque le processus électoral (pour une raison ou une autre) attire le terrorisme international ou alors les membres du crime organisé.

De tout ce qui précède, il ressort naturellement la nécessité d'association des corps spécialisés en matière de sécurité que sont les forces de sécurité à la gestion des élections dans les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest. Cet exercice – qui consiste à associer les forces de sécurité à la gestion des élections – pose la question fondamentale suivante : comment associer de façon pertinente les forces de sécurité au processus électoral ? En d'autres termes, étant donnée la nature intimidante de ces forces et le potentiel de violence dont elles sont porteuses, comment les associer afin de réduire les menaces sécuritaires sans pour autant générer d'autres formes de risques pour le processus ?

Pour apporter des réponses satisfaisantes à cette question fondamentale, il est nécessaire de l'analyser sous plusieurs angles, sous la plupart de ses aspects essentiels ? En effet, l'éventualité de l'association des forces de sécurité au processus électoral soulève une série de questions, de préalables qu'il faut régler afin de garantir une implication pertinente de ces acteurs, pour la plupart habitués à être cantonnés dans les camps, à la gestion des élections. Par exemple, quelles tâches peut-on leur confier ? Leur implication peut-elle être prévue dans le cadre légal relatif aux élections ? Comment faut-il les préparer pour leur participation pertinente au processus électoral ? Etc.

Enfin, il est utile de préciser que la prévention des menaces sécuritaires qui pourraient peser sur un processus électoral ne passe pas uniquement par le recours aux forces de l'ordre. En effet, il y a plusieurs autres types d'actions qui peuvent être initiées afin de réduire les risques d'éruption de la violence en période électorale. Le reste de cette section est essentiellement consacré aux conditions d'association des forces de sécurité au processus électoral.

3.4.1 Le rôle des forces de sécurité dans les élections

De tout ce qui précède, il découle naturellement que le processus électoral a une dimension sécuritaire importante et qu'une bonne partie des menaces en matière de sécurité pendant les élections peut être considérablement réduite par une implication pertinente des forces de sécurité dans ledit processus. Une fois cet état de choses reconnu, se pose ensuite la question de son opérationnalisation, de la mise en œuvre concrète de la participation des agents de sécurité à la prévention et à la gestion des problèmes sécuritaires pendant les élections. Une question qui mérite d'être posée est celle de savoir quelles sont les tâches qui peuvent être confiées aux agents de sécurité publique dans la gestion de la dimension sécuritaire des élections ?

La réponse à cette question nécessite la détermination des menaces auxquelles peut se trouver exposée chacune des activités majeures qui doivent s'exécuter pendant tout processus électoral. Les activités en question vont du découpage territorial à la gestion du contentieux électoral et l'annonce des résultats en passant par l'établissement de la liste électorale, la sensibilisation des électeurs, l'enregistrement des candidatures, la gestion de la campagne électorale, etc. Pour apporter une réponse pertinente à la question ci-dessus, il faudrait donc, pour chaque type d'activité du processus électoral, identifier les risques potentiels en matière de sécurité et en déduire la manière dont les forces de l'ordre peuvent contribuer à les réduire et les tâches qui devraient en découler.

Les législations électorales de la sous région sont très laconiques, voire frileuses sur la question de l'association des forces de sécurité à la gestion des élections. Dans la plupart de ces textes, il est simplement fait allusion au fait que la Commission électorale peut faire recours aux forces de l'ordre à chaque fois qu'elle le juge nécessaire. Cependant, il y a quelques cas où la loi est allée un peu plus

loin et d'autres où, elle est restée par contre presque silencieuse.

Dans la pratique, les commissions électorales recourent aux forces de l'ordre pour une multitude de tâches de nature à contribuer à garantir la sécurité pendant les élections.

Un bon exemple : La Commission électorale du Bénin

La loi électorale béninoise, à l'instar des textes électoraux des autres pays de la sous région, ne réserve pas une place spéciale à la question relative aux rôles que pourraient ou devraient jouer les forces de sécurité dans la gestion des élections. Mais à la lecture du texte, l'on perçoit aisément que le législateur avait conscience de ce que les problèmes de sécurité pourraient se poser quasiment à toutes les étapes du processus électoral. Il résout la question à travers la formule lapidaire selon laquelle "...le ministre en charge de la sécurité publique assure la sécurité des citoyens et des opérations durant toute la période électorale, depuis la campagne électorale jusqu'à la proclamation définitive des résultats du scrutin ..." (art.147). Malgré cela, les forces de l'ordre sont quand même utilisées à plusieurs tâches de sécurité pendant le processus. C'est ainsi, par exemple, qu'elles interviennent dans la protection :

- *Des autorités de la Commission*
- *Des installations de la Commission*
- *Des lieux de confection des documents électoraux sensibles (bulletin de vote par exemple)*
- *Durant le transport du matériel sensible vers les localités*
- *Des installations des juridictions électorales (au moins jusqu'à la proclamation des résultats définitifs)*

**Un exemple à améliorer :
La commission électorale de la Guinée Conakry**

Dans la loi électorale de la Guinée, quasiment rien n'est dit sur l'implication (la participation) des forces de sécurités dans la gestion des élections et encore moins sur le rôle qui pourrait leurs incomber.

Encadré n°14

Le rôle des forces de sécurité pendant les élections

La délicatesse de la question de la participation des forces de sécurité à la gestion des élections se passe de commentaire. Cette question – la détermination du rôle qui devrait leur revenir – peut être abordée, et être éventuellement résolue, à travers une bonne appréciation des problèmes de sécurité qui se pose à chacune des étapes du processus électoral. Ci-dessous sont données quelques idées (sans rechercher l'exhaustivité) à propos des étapes où le besoin de sécurité et donc de recours aux forces de sécurité pourrait se faire sentir. Pour cela, il est proposé un découpage du processus électoral en trois phases, à savoir :

1. La phase d'avant le scrutin : durant cette phase et selon les cas de chaque pays, le recours aux forces de sécurité peut être nécessaire pour la protection :

Des membres de la commission électorale et de ses démembrements (allant jusqu'aux agents électoraux) ;

Des électeurs, des agents recenseurs et de leurs installations pendant l'enrôlement des électeurs (l'établissement de la liste électorale)

Des leaders politiques, surtout ceux qui sont candidats audit scrutin avec éventuellement une attention particulière aux leaders de l'opposition

Des agents des partis politiques pendant la campagne: e.g. collages des affiches et autres

Des sièges des partis politiques et des candidats

Des participants aux différentes manifestations publiques qui ont lieu pendant la campagne électorale : e.g. les

réunions et autres meetings publics
Du matériel électoral pendant leurs

- Fabrications : par exemple les bulletins de vote
 - Transports vers les différentes circonscriptions électorales
 - Entreposages sur toute l'étendue du territoire
2. Le jour du scrutin : il est possible d'avoir recours aux forces de sécurité publique pour la :

Sécurisation des lieux de vote et de leurs environnements immédiats durant le scrutin

Protection des agents électoraux pendant le dépouillement et le transport des documents électoraux vers les lieux de centralisation

Protection des lieux de centralisation et de dépouillement dans les localités

3. La phase d'après le scrutin : le recours aux forces de sécurité peut se justifier à cette phase, par exemple, pour assurer :

La sécurité de la centralisation des documents électoraux vers la commission électorale nationale et les autres institutions (les Juges du contentieux électoral, etc.)

La protection des juges électoraux et de leurs lieux de travail

De tout qui précède, il découle une catégorisation des actions possibles des forces de l'ordre pendant les élections.

4. Les catégories d'actions sont au nombre de 3 :
- Les actions statiques qui consistent essentiellement en la surveillance de locaux et/ou de stockages de matériels électoraux**

Les actions dynamiques qui consistent essentiellement à protéger des manifestations ou les transferts de matériel électoral et autres
Et les actions de veille qui consistent essentiellement en la mobilisation de troupes en standby pour intervenir en temps opportun et en cas de besoin

3.4.2 Structure/cadre légale pour la participation des forces de sécurité dans les élections

Une fois les tâches qui pourraient être confiées aux forces de sécurité globalement connues, il est également indispensable de s'assurer que le cadre de leur intervention (participation) dans le processus électoral est clairement défini. Par cadre d'intervention des forces de l'ordre, il faut entendre aussi bien les organes au sein desquels elles vont évoluer que les règles qui encadrent leur implication pour un bon accomplissement de leurs devoirs. Ceci est extrêmement important dans la mesure où, tout dérapage de ce point de vue – c'est-à-dire dans la création des cadres d'action et la précisions des règles à suivre – peut avoir des conséquences dramatiques sur le processus électoral.

Les cadres d'action varieront nécessairement avec le contexte spécifique de chaque pays. Quelle que soit la forme qui leur est donnée dans un contexte donné, il est absolument nécessaire d'accorder une attention particulière à deux facteurs : leur nombre et la composition de chacun d'eux.

Un bon exemple : La Commission électorale du Togo

Le code électoral togolais¹² est l'une des rares exceptions où plusieurs dispositions sont prévues sur la participation des

¹² Loi n°2007-012du14 juin 27 portant modification e la loi n°2000-007 du 05 avril 2000, modifiée par la loi n°2002-001 du 07 février 2003, la loi n°2003-014 du 20 octobre 2003, la loi n°2005-001 du 21 janvier 2005 et la loi n°2007-009du7 février 2007 portant code électoral.

forces de sécurité à la gestion des élections et le rôle qui en découle pour la Commission électorale. Bien que la situation du Togo de 2007 soit spéciale du point de vue sécuritaire, il faut quand même reconnaître l'effort qui est fait. Le code électoral prévoit, par exemple, que :

- a. La CENI contribue à la formation des agents de sécurité par le ministère chargé de la sécurité ;*
- b. La CENI supervise le dispositif de sécurité mis en place par le ministère chargé de la sécurité ;*
- c. La CENI supervise la campagne électorale en collaboration avec, entre autres, le ministère de la sécurité ;*

Un exemple à améliorer : la Commission électorale du Niger

Le code électoral nigérien est l'un des plus silencieux sur l'implication des hommes en uniformes dans le processus électoral. Ce silence du législateur nigérien concerne la plupart des aspects de la participation des forces de sécurité dans la gestion des élections et donc, comme il fallait s'y attendre également sur ce que devrait être le cadre dans lequel elles peuvent être impliquées dans le processus électoral.

Il faut reconnaître que malgré ce silence du code électoral, la CENI met toujours sur pied une sous-commission défense et sécurité qui aide à assurer la quiétude, la sécurité du déroulement du processus électoral. Cette sous-commission est composée exclusivement de toutes les forces de défense et de sécurité.

Encadré n°15

Le cadre légal d'association des forces de sécurité à la gestion des élections

En ce qui concerne le cadre dans lequel va s'opérer l'implication des forces de l'ordre dans la gestion des élections, il comprend aussi bien les règles (la législation) que les organisations (comité et autres) mises en place dans la pratique pour la résolution des problèmes de sécurité. Pour faire de meilleures suggestions à ce niveau, il est pertinent de distinguer deux types de problèmes sécuritaires : il y a les actions de violences directes sur les personnes ou les biens et les actions de nature à entraîner la protestation et la violence de la part d'un camp politique.

1. Les actions de violence directe : par rapport à ces actions, la loi doit être claire sur :

les personnes chargées d'assurer la sécurité dans chaque situation possible (par exemple dans un bureau de vote, dans un meeting de campagne électorale)

la manière de recourir aux forces de l'ordre et suivant quelles procédures

les positions des forces de l'ordre mobilisées pour la circonstance

le cadre dans lequel doit s'organiser l'implication des forces de l'ordre dans la gestion des élections

a prévision des moyens adéquats pour la participation des forces de l'ordre

les différentes interdictions qui peuvent déclencher ou justifier le recours aux forces de l'ordre (e.g. interdiction de port d'armes sur le lieu de vote)

2. Les actions de violence indirecte : par rapport à ces types d'actions, c'est d'abord les mesures de prévention qui méritent d'être privilégiées. Les mesures en question peuvent inclure

Les codes d'éthique pour la plupart des acteurs du processus : médias, société civile, partis politiques et candidats pour inciter tout un chacun à éviter les comportements et postures qui peuvent provoquer la violence

Les campagnes de sensibilisation en direction de tous les acteurs, surtout des citoyens

3. En ce qui concerne les cadres d'intervention, ils doivent permettre de faire face à toutes les éventualités ci-dessus évoquées. Ils peuvent consister en :

Un cadre conjoint d'opération réunissant au minimum des membres de la commission et des autorités des corps des forces de l'ordre autorisés à participer au processus

Créer les conditions d'échange et de maintien de liaison qui garantissent la circulation rapide de l'information correcte

Prévision de moyens adéquats pour la participation des forces de l'ordre dans le maintien de la sécurité pendant les élections

3.4.3 Préparation/Sensibilisation des forces de sécurité pour leur rôle pendant les élections

Une fois les rôles des forces de l'ordre pendant les élections définis et les cadres aussi bien légaux qu'organisationnels d'intervention établis, reste la question de la préparation nécessaire pour garantir une participation de qualité. Cette préparation est nécessaire dans la mesure où, les capacités attendues des forces de l'ordre impliquées

dans le processus ne sont pas les mêmes selon la nature des rôles. Il est donc indispensable de prévoir des séances de formation des hommes en armes selon le rôle qui leur sera attribué.

L'observation des élections dans la sous région ne révèle pas beaucoup d'exemples de pays où les forces de l'ordre impliquées dans la gestion des élections suivent des forces spécifiques. Seuls quelques pays font allusion à la question dans leurs législations électorales.

Un bon exemple: La Commission électorale du Togo

Des législations en matière de gestion des élections dans la sous région ouest africaine, seule le code électoral togolais est clair sur la nécessité de formation spécifique pour les agents de sécurité dans le cadre des élections. La loi prévoit également que la CENI togolaise contribue à la formation desdits agents organisée par le Ministère chargé de la sécurité.

Bien que relativement vague par rapport aux cadres réels (concrets) de collaboration entre la commission, la loi reconnaît quand même la nécessité de la formation et prescrit que cela se fasse en collaboration avec la CENI.

Un exemple à améliorer : La commission électorale de la Gambie

L'article 129 dudit code sur la « mise à disposition des agents de sécurité » prescrit dans son alinéa premier que l'inspecteur général de la police nationale est tenu de mettre à la disposition de la Commission électorale autant d'agents de sécurité que cette

dernière jugera nécessaire pour la gestion paisible des élections de l'établissement de la liste électorale à la conduite du scrutin.

Dans son deuxième alinéa, l'article 129 du code électoral règle les questions relatives à l'autorité sous laquelle se fait la contribution des agents de sécurité au processus électoral. Cet alinéa est clair sur le fait que tout agent mis à disposition pour les élections travail sous l'autorité de la Commission électorale et qu'il reste en service jusqu'à trois jours après la fin de l'établissement de la liste électorale (pour celui qui affecté à cette tâche) et 7 jours après la proclamation des résultats du scrutin.

Bien que le code électoral gambien, comme on vient de le voir, ait prévu des dispositions relatives à une forme d'implication des forces de sécurités dans la gestion des élections, il est resté complètement silencieux sur la nécessité éventuelle de les préparer à cela.

Encadré n°16

Formation des forces de sécurité pour une collaboration pertinente à la gestion des élections

L'association des forces de l'ordre à la gestion des élections est un exercice très délicat et impose donc que toutes les précautions possibles soient prises pour réduire les risques que leur contribution fasse plus de mal que de bien. La formation des agents de sécurité impliqués dans le processus fait partie des mesures à prendre pour atteindre cet objectif. Cette formation doit permettre d'apporter à leur connaissance les éléments ci-après sur :

1. Le processus : ce qui va se faire, les types de comportements interdits parce que susceptibles d'engendrer la violence, etc.
2. Ce qui est attendu d'eux
3. La hiérarchie qu'il faudrait respecter dans l'accomplissement de la mission
4. Les éléments auxquels il faut faire attention : par exemple, faire attention de manière à ne pas entrer en action sur des désinformations
5. Un code de bonne conduite

Il faut noter ici pour finir qu'il est nécessaire que les membres de la commission électorale, de ses démembrements et les agents électoraux (agents de bureau de vote et agents recenseurs) soient, dans leurs propres formations, être sensibilisés par rapport aux moyens et mécanismes de mise en œuvre des forces de l'ordre pour des élections non violentes.

Résumé du Chapitre III

- En matière de distribution des rôles du processus électoral entre plusieurs institutions, l'essentiel, quel que soit le modèle adopté par un pays, devrait être de prendre des mesures qui garantissent le bon fonctionnement du système et qui contribuent à générer des résultats de qualité dans la gestion du processus. Il s'agit de s'assurer que les tâches sont clairement attribuées entre toutes les institutions impliquées dans la gestion des élections dans le pays concerné, que les moyens raisonnablement adéquats ont été prévus pour l'accomplissement de ses missions par chaque institution impliquée et qu'il y a une bonne articulation des rapports entre les différentes institutions.
- En ce qui concerne la garantie de l'indépendance ou de l'autonomie de la commission électorale, il s'agit de prendre des mesures de protection suivantes : contre des influences extérieures de nature à biaiser son fonctionnement et ses performances (par exemple, de la part de l'exécutif) et contre des forces internes à la commission qui peuvent elles aussi poursuivre des objectifs en contradiction avec son bon fonctionnement (les membres de la commission qui peuvent adopter des comportements de nature à biaiser les résultats des élections).
- Quant à la durée du mandat de la commission et de celui de ses membres, on peut faire attention à assurer la durée du

mandat à la commission en fonction de ses attributions. Par exemple, éviter l'installation à la dernière minute d'une commission *ad hoc* qui pourtant a à sa charge la quasi-totalité des tâches du processus électoral. S'assurer que, la durée du mandat des membres de la commission permet un bon fonctionnement de celle-ci et augmente la chance qu'ils aient de jouir de l'autonomie de l'institution.

- Pour déterminer le degré de politisation des commissions électorales, il vaudrait mieux éviter par exemple, l'implication des acteurs politiques dans la gestion directe des élections, le recours à la proportionnalité comme critère de représentation des politiciens dans la commission. Mais on peut faire en sorte que l'association des acteurs politiques soit dans un rôle d'observateurs du processus électoral, et de créer les conditions (légal, institutionnelles, etc.) leurs permettant d'attirer l'attention en cas de besoin et d'obtenir réparation rapidement si nécessaire, etc.
- En ce qui concerne les rapports entre la commission électorale et les autres institutions impliquées dans le processus électoral, il faut s'assurer au minimum : que les rapports nécessaires sont effectivement établis entre elles (par exemple, ceux entre la Commission et l'exécutif ne serait-ce que par rapport aux conditions de mise à disposition des ressources nécessaires pour la gestion des élections) et que les mesures sont prises pour que les articulations ainsi définies fonctionnent convenablement.
- Pour la lutte contre la fraude électorale, il faut d'abord

tenir compte des rapports entre la Commission et le Pouvoir Judiciaire, ceux entre la Commission et les forces de sécurité publique, ensuite déterminer de manière pertinente une sorte de principe de subsidiarité dans le partage des rôles par catégorie de fraude (et/ou de fraudeurs) aussi bien entre la Commission et les autres institutions et acteurs du processus électoral (partis politiques, société civile, médias, etc.) qu'au sein de la Commission elle-même et entre celle-ci et ses démembrements. Il faut enfin tenir compte de la complexité du phénomène dans la mesure où la fraude électorale se pratique à toutes les étapes et par tous les acteurs impliqués dans le processus électoral et sous plusieurs formes.

- En ce qui concerne la détermination du coût des élections, il faut tenir compte des coûts classiques (les coûts obligatoires quel que soit le niveau de développement politique du pays), les coûts de fiabilisation (les coûts qui concourent à augmenter la transparence du processus et qui dépendent fortement de l'environnement politique du pays). Il faut prendre des mesures qui aident à réduire les coûts de fonctionnement de la commission électorale et qui aident à réduire les risques de gaspillage du matériel électoral acquis.
- Quant à la sécurité des élections relative à l'implication des forces de sécurité au processus électoral, il faut tenir compte des problèmes de sécurité en période préélectorale où peut être nécessaire (selon les circonstances) la protection des acteurs impliqués, des

lieux et du matériel électoral. Ensuite, pendant le scrutin, s'assurer que les lieux de vote et toutes les opérations qui s'y déroulent sont sécurisés ainsi que le transport des documents et matériels électoraux vers les lieux de centralisation des résultats. Enfin en période post-électorale, il est nécessaire de sécuriser les juridictions électorales, la commission électorale et ses membres, etc.

- Les structures légales de participation des forces de sécurité au processus électoral dans la sous région doivent prendre en compte aussi bien les règles (la législation) que les organisations (comité et autres) mises en place dans la pratique pour la résolution des problèmes de sécurité.
- La préparation qu'il faudrait donner aux membres des forces de sécurité pour assurer de leur part une contribution pertinente au processus électoral, pourrait comprendre essentiellement des actions de formation. Formation sur le contenu du processus, (ce qui va se faire, les types de comportements interdits parce que susceptibles d'engendrer la violence, etc.), leurs rôles (ce qui est attendu d'eux, la hiérarchie qu'il faudrait respecter dans l'accomplissement de la mission), les éléments auxquels il faut faire attention (par exemple, faire attention de manière à ne pas entrer en action sur des désinformations), un code de bonne conduite, etc.
- Les membres de la commission électorale, ceux de ses démembrements et les agents électoraux doivent recevoir, eux aussi, leurs propres formations et être sensibilisés par rapport aux moyens et mécanismes de mise en œuvre des forces de l'ordre pour des élections non violentes.

TROISIEME PARTIE
PRINCIPES, NORMES ET STANDARDS
ÉLECTORAUX EN AFRIQUE DE
L'OUEST

4

CHAPITRE

VERS L'HARMONISATION DES NORMES ET STANDARDS ELECTORAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST

A l'ère du triomphe de la démocratie libérale qui postule la compétition démocratique comme mode principal d'accès au pouvoir, les élections doivent, pour être considérées comme compétitives et refléter la volonté populaire, se conformer à un certain nombre de principes pouvant être considérés comme des normes standards d'une bonne élection. Il s'agit de normes standards parce qu'admises par les Etats dits de démocratie avancée et par les Etats qui ont accompli des progrès importants en matière de démocratisation. Le domaine électoral devient de plus le lieu de développement de valeurs communes considérées comme des principes de bonne conduite d'un processus électoral. C'est dans ce sens que des organisations à vocation universelle ou régionale s'emploient à dégager des standards pour garantir au moins dans les Etats la tenue d'élections dont les résultats sont acceptés par l'ensemble des acteurs du jeu politique. C'est dans ce sens que la CEDEAO a adopté en 2001 le Protocole additionnel sur la démocratie et la gouvernance qui constitue une sorte de constitution politique inspiré de valeurs démocratiques pour les Etats de l'espace ouest africain. Mais si la volonté d'harmoniser le droit et les pratiques électoraux pour l'avènement de démocraties apaisées dans tous les pays de la CEDEAO est d'une pertinence certaine ceci implique la formulation de propositions devant constituer un noyau de minimal de normes et standards.

4.1 La pertinence de l'adoption de normes et standards en matière électorale

Cette pertinence s'exprime à travers l'importance des facteurs favorables à l'adoption de normes et standards (1.1) et l'existence d'expériences concluantes à cet égard (1.2).

4.1.1 L'importance des facteurs favorables à l'adoption de normes et standards

Le déclenchement de la démocratisation a favorisé dans la plupart des pays africains en général et de l'Afrique de l'ouest en particulier la survenance de crises politiques liées à l'éclatement de conflits découlant pour l'essentiel du défaut d'un consensus pour la définition des règles de la compétition politique ou au déroulement du processus électoral (**Côte d'Ivoire, Togo, Guinée**). Défaut de consensus qui entraîne même dans certains cas le boycott des élections par l'opposition significative (présidentielle **malienn**e de 1997 et législatives **sénégalais**es de 2007). La tentation toujours grande de choisir des moyens non démocratiques d'accès au pouvoir et la difficulté de la détermination de règles rationnelles et consensuelles régissant les élections ont amené la communauté internationale et les organisations régionales et sous-régionales à adopter des instruments juridiques qui s'emploient à indiquer des normes minimales garantissant la fiabilité d'élections.

A l'échelle universelle, des efforts sont déployés pour ériger le principe de l'élection ouverte et transparente en seule modalité d'accès au pouvoir et dégager les standards de ce que devraient être des élections normales. C'est ainsi que de nombreux instruments juridiques internationaux de promotion des droits humains

s'emploient à harmoniser les principes devant régir les élections. A ce titre, la déclaration universelle des droits de l'homme consacre le pluralisme politique et son corollaire le principe de la désignation des dirigeants à travers des élections régies par le suffrage universel, la périodicité, l'honnêteté, l'égalité, la liberté et le secret du vote. Ces principes sont davantage précisés par le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques de 1966 dont l'article 25 prévoit le droit de chaque citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal, au scrutin secret, assurant l'expression de la volonté libre des électeurs, d'accéder dans des conditions d'égalité aux emplois publics.

À l'échelle régionale, l'Acte constitutif de l'Union africaine et la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance s'emploient à dégager des normes d'une bonne élection. C'est dans cette perspective que l'Union africaine a adopté « les principes directeurs pour les Missions de l'Union Africaine relatives à la gestion, à la surveillance et à l'observation des Elections » en février 2002, et en juillet 2003, la Déclaration sur les principes régissant les élections locales.

Dans le cadre de la sous-région CEDEAO, la tentative de définition de principes démocratiques en général et de standards en matière électorale a été à la fois ambitieuse et volontariste en demandant aux Etats le respect d'exigences minimales en matière de démocratie. Il s'agit d'une démarche qui relève dans une large mesure de la nouveauté. Pendant longtemps, le constitutionnalisme était exclusivement l'affaire des États. L'organisation et le fonctionnement des régimes politiques, les modes d'accès au pouvoir, les principes régissant la tenue des élections étaient traditionnellement du ressort

des missions régaliennes des États. Les organisations d'intégration et les organisations internationales évitaient soigneusement d'intervenir sur ces questions, au nom du respect de la souveraineté des États et du principe de non ingérence dans les affaires domestiques des États, pour se focaliser sur les questions économiques et de développement. Après la chute du mur de Berlin, les impératifs de démocratisation des États prônés à l'échelle universelle ont poussé la plupart des organisations d'intégration sous-régionale ou continentale à dégager un certain nombre de principes démocratiques dont le respect est plus ou moins exigé des États membres de ces organisations. Au surplus, les bailleurs de fonds et les pays occidentaux ont fait de la conditionnalité démocratique un préalable à la fourniture de leur aide. C'est dans cette ambiance que les organisations d'intégration, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et plus tard l'Union africaine, ont formulé des principes constitutionnels et démocratiques, dont le non-respect par les États emporte des sanctions. Sanctions dont l'application apparaît problématique selon les situations. C'est certainement la CEDEAO qui est allée le plus loin dans la proclamation de principes démocratiques à promouvoir et à faire respecter dans la région ouest africaine avec le « protocole ASP 1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ». Ce protocole a dégagé des principes considérés comme communs à tous les États de la CEDEAO : la séparation des pouvoirs, la valorisation des Parlements, l'indépendance de la justice, la liberté des barreaux. Le protocole considère l'élection comme seule voie valable d'accès au pouvoir, condamne les changements anticonstitutionnels, pose les principes de la participation populaire aux prises de décisions, le cantonnement de l'armée, la laïcité de l'État, le respect des droits fondamentaux, la liberté de création des partis politiques.

Ce texte prévoit de façon précise qu'aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant l'élection sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques. Il prescrit la tenue régulière des élections à date échuë, l'observation des élections et l'assistance de la CEDEAO. Outre les principes constitutionnels et électoraux, le protocole dégage des principes de bonne gouvernance et recommande la promotion des droits des femmes et des enfants. Pour assurer le respect de ces dispositions et éviter la manipulation malintentionnée des normes constitutionnelles par les pouvoirs, le protocole prévoit, en cas de non-respect des principes, des sanctions applicables aux États. Sur le point particulier des élections qui nous intéressent ici, le protocole dresse une liste de principes dont le respect est requis des États. Sur la base de cet instrument sous-régional de garantie des principes démocratiques qu'est le Protocole, serait souhaitable la mise en place, à l'échelle de la CEDEAO, d'un mécanisme de suivi des violations des principes fondamentaux régissant les élections par les États qui aurait pour support un format admis par la CEDEAO. La mise en place de ce mécanisme servira à attirer l'attention sur les pays critiques dans lesquels la pro-activité s'impose pour éviter les dérives préjudiciables à la paix civile, à la démocratisation et au développement.

Le protocole est ainsi à la fois une bonne base et une source de légitimation de l'entreprise de l'adoption de normes et standards en matière électorale dans la région ouest africaine. Cela peut se révéler d'autant plus réalisable si l'on sait qu'il y a ailleurs dans le continent des expériences concluantes d'harmonisation des normes et pratiques électorales.

4.1.2 Les expériences de standardisation en Afrique

C'est certainement les États de l'Afrique australe réunis dans le cadre

de la SADC qui disposent de l'expérience la plus intéressante dans le domaine de l'harmonisation des normes et pratiques électorales visant à rendre les élections démocratiques, transparentes et non contestables. L'expérience est le résultat d'un processus de recherche, de réflexion et de concertation qui peut être source d'inspiration pour les Etats membres de la CEDEAO. La volonté de réunir les conditions de tenues de bonnes élections dans les Etats de l'Afrique australe a été à l'origine de la Conférence de Windhoek du 11 au 14 juin 2000 qui avait pour thème « en quête de Normes et Standards électoraux » (voir Principes de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC, Electoral Handbook n° 13, EISA, Electoral commissions Forum) et qui a regroupé des représentants des gouvernements, des commissions électorales, des partis politiques, de la société civile, des instituts de recherche et des experts en matière de politique électorale de la région de la SADC. La conférence avait pour objectif de définir un ensemble de critères qui puissent servir de principes directeurs à la pratique électorale, et capables de favoriser la mise en place d'un environnement sain et propice à la tenue des élections. Le Forum a insisté sur le besoin d'élaborer des normes et standards régionaux, traités selon la terminologie de l'occasion, qui allaient servir à la fois de base et de référence pour des discussions au niveau national, et de guide pour une meilleure pratique de la gestion électorale. Par la suite, un processus d'intenses recherches et de larges consultations dans toute la région de l'Afrique australe a abouti à l'élaboration et à l'adoption le 6 novembre 2003 à Johannesburg d'un document intitulé « principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC ». Le document met l'accent sur la nécessité d'avoir un ordre politique, constitutionnel et juridique sain, à même d'assurer la tenue d'élections qui soient libres, équitables, crédibles et légitimes, comme une condition fondamentale et préalable à la gestion démocratique des élections. Les principes recommandés

prennent en compte les facteurs majeurs suivants :

- La nécessité d'un cadre institutionnel et juridique complet ;
- L'importance de procédures pré-électorales transparentes et accessibles (y compris le processus de découpage, l'inscription des électeurs et la nomination des candidats ;
- L'utilisation équitable des médias et des ressources publiques, ainsi que les questions relatives au financement des partis ;
- L'organisation et la gestion de la phase des élections y compris l'emplacement, la disposition et l'accès aux bureaux de vote, le secret du scrutin, ainsi que le processus de dépouillement du scrutin ;
- La phase postélectorale, tablant sur la manière dont les litiges électoraux peuvent être réglés et les moyens mis en place pour garantir que les résultats soient acceptés par tous ;
- Les conditions requises pour une surveillance et une observation du processus électoral crédibles, impartiales, sans entraves et professionnelles.

En s'inspirant de l'expérience de la région SADC, il peut être formulé des propositions allant dans le sens de l'élaboration d'un noyau minimal de normes et standards pour renforcer la qualité des conditions de tenue des élections dans la région CEDEAO.

4.2 Propositions pour un noyau minimal de normes et standards

En dépit de l'existence de traditions juridiques différentes (anglophones, francophones, lusophones), des difficultés liées aux exigences de respect de la souveraineté des Etats pour la réglementation des conditions d'accès aux emplois publics de leurs

pays et aux différences entre les niveaux de démocratisation des pays membres de la CEDEAO, des recherches et des concertations peuvent être menées pour aboutir à la définition de principes directeurs à la pratique électorale dans la région ouest africaine. Ces principes directeurs, qui tireront leur inspiration intellectuelle des législations nationales et des meilleures pratiques électorales, peuvent être formulés à titre d'orientations.

Un effort de combinaison des législations nationales et des meilleures pratiques permet de dégager un noyau minimal de normes et standards en matière électorale. La législation électorale sur laquelle il convient de s'appuyer est composée des constitutions qui dans la plupart des pays francophones réglementent l'élection présidentielle en général et particulièrement les conditions d'éligibilité à la Présidence de la République qui ont conduit des pays comme la **Côte d'Ivoire** et le **Togo** dans des situations de crise politique. Il y a aussi les textes législatifs et réglementaires qui régissent le processus électoral, les textes relatifs aux structures de gestion et de supervision des élections que sont les commissions électorales, les lois relatives à l'accès des partis politiques aux médias, les lois relatives au financement des partis politiques...

Il s'agira par ailleurs de documenter les meilleures pratiques électorales méritant d'être érigées au rang de standards. A partir de là il est possible, dans une perspective de nivellement démocratique par le haut tracé par le protocole sur la gouvernance et la démocratie de définir avec le maximum de précision, des principes directeurs sur :

- Le consensus pour la définition des règles du jeu électoral ;
 - Le respect du principe de la périodicité des élections selon lequel les élections doivent se tenir à intervalles réguliers et à date échu ;
-

- La sincérité du scrutin au sens large avec les composantes que sont la réunion des critères d'une élection compétitive : clarté et acceptation de la législation électorale, indépendance de la structure de gestion des élections, confiance au système électoral, existence de voies de droit crédibles au profit de tous les acteurs (candidats et citoyens) ;
- La liberté et l'égalité dans l'accès des candidats aux médias ;
- Le respect de l'égalité et la préservation des deniers publics dans le système de financement des partis et des candidats ;
- La garantie du droit d'être électeur et d'être éligible : liberté de candidature garantie par des procédures fiables en cas d'invalidation arbitraire de candidature, exigence d'un consensus sur les restrictions à la liberté de candidature ;
- La garantie de la liberté de l'expression du suffrage : liberté de voter sans peur de représailles, secret du vote, défense et sécurisation du vote, transparence du dépouillement.
- Le délai raisonnable pour la publication des résultats ;
- Les conditions requises pour une surveillance et une observation du processus électoral crédibles.

Résumé du Chapitre IV

- La détermination et l'harmonisation des normes et standards en matière électorale au niveau de la sous région ouest-africaine peuvent être favorisées par un certain nombre de facteurs.
- Il y a d'abord les efforts d'établissement de normes et standards au niveau universel. Par exemple, la déclaration universelle des droits de l'homme qui consacre le pluralisme politique et son corollaire le principe de la désignation des dirigeants à travers des élections régies par le suffrage universel, la périodicité, l'honnêteté, l'égalité, la liberté et le secret du vote (échelle universelle) ; acte constitutif de l'Union africaine et la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance s'emploient à dégager des normes d'une bonne élection (échelle régionale).
- Il y a ensuite, ceux à l'échelle de la CEDEAO, il y a le « protocole ASP 1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité » qui dégage des principes considérés comme communs à tous les États de la CEDEAO et considère, entre autres, l'élection comme seule voie valable d'accès au pouvoir, condamne les changements anticonstitutionnels, pose les principes de la participation populaire aux prises de décisions, le cantonnement de l'armée, la laïcité de l'État, le respect des droits fondamentaux, la liberté de création des partis politiques, etc.

- Il y a enfin des expériences concluantes ailleurs sur le continent. On a l'exemple des Etats de l'Afrique Australe réunis dans le cadre de la SADC où des efforts ont été faits aussi bien dans la détermination des normes et standards que dans leur harmonisation au niveau de toute la sous région.
- En dépit des différences de traditions juridiques et autres difficultés liées aux exigences de respect de la souveraineté des Etats dans ce domaine, il peut être formulé des propositions allant dans le sens de l'élaboration d'un noyau minimal de normes et standards pour renforcer la qualité des conditions de tenue des élections dans la région CEDEAO.
- Dans la perspective de nivellement démocratique par le haut, en se basant sur le protocole sur la gouvernance et la démocratie de la CEDEAO, il faut définir avec le maximum de précision, des principes directeurs sur entre autres: le consensus pour la définition des règles du jeu électoral, la sincérité du scrutin au sens large avec les composantes que sont la réunion des critères d'une élection compétitive, le respect de l'égalité et la préservation des deniers publics dans le système de financement des partis et des candidats , garantie de la liberté de l'expression du suffrage : liberté de voter sans peur de représailles, secret du vote, défense et sécurisation du vote, transparence du dépouillement, et le délai raisonnable pour la publication des résultats, etc.

5

CHAPITRE

FORMES D'ASSISTANCE EN MATIERE ELECTORALE (CEDEAO)

La deuxième partie (le chapitre III) a présenté quelques uns des défis majeurs que pose la gestion des élections et le recours aux commissions électorales dans les nouvelles démocraties ouest-africaines et fait la suggestion de quelques pistes de réflexion. Dans ce même Chapitre III, des suggestions ont été également faites quant aux facteurs qui pourraient être pris en compte dans la recherche d'approches de solution aux défis ci-dessus évoqués par chaque pays. Ce dernier Chapitre, c'est-à-dire le Chapitre V, vient compléter le Chapitre III par des propositions d'approches de solution aux défis que pose la gestion des élections en Afrique de l'Ouest qui pourraient être mises en œuvre au niveau supranational, notamment au niveau de la Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

La consolidation de la démocratie en Afrique de l'Ouest est, en effet, l'une des priorités de la CEDEAO qui a très tôt compris qu'il ne pourrait avoir de progrès (de développement) économique dans la sous région sans ce cadre politique adéquat, susceptible d'engendrer la paix et l'expression des génies des peuples qui l'habitent. La Communauté construit graduellement les cadres juridique et institutionnel régionaux nécessaires pour faire face aux défis que constituent l'érection et la consolidation de la démocratie dans la

plupart des pays de la sous région. L'on peut citer, en guise d'exemples, le protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion, la résolution des conflits et pour le maintien de la paix et la sécurité de 1999 et son protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001. L'on peut également évoquer la création d'institutions telles que la Commission défense et sécurité, le conseil des sages, le Groupe de suivi de cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG), l'unité électorale au sein du Département des Affaires politiques, etc.

Le cadre juridique (sous) régional créé au niveau de la Communauté et évoqués ci-dessus fixe des mandats aussi bien au pays membres qu'à la CEDEAO elle-même par rapport à la quasi-totalité des défis auxquels ceux-là sont aujourd'hui exposés. De façon spécifique, le cadre légal régional en question, particulièrement le protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité et son protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel, prescrivent des mandats précis à la CEDEAO en ce qui concerne les défis (les problèmes) que pose la gestion des élections dans les pays de la Communauté.

Ces deux textes sont, en effet, assez clairs sur les mandats qui incombent à la CEDEAO dans la consolidation de la démocratie et particulièrement dans la gestion des élections dans les pays membres. Ils prescrivent, par exemple, que la CEDEAO soit impliquée dans la préparation, l'organisation et la supervision des élections dans les pays membres de la Communauté. De façon plus spécifique, les textes régionaux en question disposent qu'à la demande des Etats membres, la CEDEAO peut apporter aide et assistance sous n'importe quelle forme utile à l'organisation et au déroulement de toute élection dans ledit pays. Il est, dans ce cadre, demandé à la CEDEAO

d'envoyer dans le pays, à l'approche d'une élection, une mission d'information qui peut être suivie d'une mission exploratoire et finalement d'une mission d'observation de l'élection en question.

Dans ce cadre, la CEDEAO, essentiellement à travers les activités de son unité électorale, est déjà intervenue dans la quasi-totalité des pays de l'Afrique de l'Ouest. Elle a, en effet, conduit des missions pré-électorales dans plusieurs pays, notamment le Sénégal, le Nigéria, le Mali, la Sierra Leone, le Togo, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Bénin, le Ghana, la Guinée Bissau, la Guinée équatorial, etc. Des missions d'observation des élections ont été également envoyées par la Communauté dans chacun des pays ci-dessus cité. Mieux, lorsque les circonstances l'ont exigé, comme c'était le cas en Sierra Leone en 2007, la CEDEAO a apporté un appui logistique dont les caractères utile et opportun ont été salués par tous, à commencer par les membres de la Commission électorale sierra léonaise.

Les actions de la CEDEAO en faveur de la consolidation de la gestion des élections dans la sous région vont au-delà de l'assistance pendant la période des élections. En effet, elle a, ces dernières années, toujours à travers son unité électorale, initié des actions de nature à renforcer les capacités des commissions électorales et à améliorer la qualité des différentes missions qu'elle envoie dans le cadre des élections. C'est ainsi, par exemple, qu'elle a largement contribué à la création d'un réseau des autorités électorales de l'Afrique de l'Ouest et à l'élaboration et à l'édition d'un manuel pour les observateurs de la CEDEAO. Elle a également tenu un atelier d'évaluation des instruments produits et/ou utilisés lors de missions d'observation de la CEDEAO et organiser un séminaire sur le coût des élections dans la sous région.

Malgré toutes ses initiatives évoquées ci-dessus, l'unanimité est faite aujourd'hui sur le fait que beaucoup de défis restent à relever pour atteindre la qualité souhaitable en matière d'organisation des élections dans la sous région. Au niveau de chacun des pays de la CEDEAO, lesdits défis, juste pour en citer quelques uns, ont noms insuffisance de formation des agents électoraux, insuffisance de programme d'éducation des citoyens (sur comment et pourquoi voter), défaillance au niveau des listes électorales, coûts élevés des élections organisées. L'on peut également citer, parmi les défis qui attendent les nouvelles démocraties ouest-africaines en matière de gestion des élections, l'absence de mécanismes « d'apprentissage en faisant » (learning by doing), le caractère répandu de la fraude/corruption électorale et les contestations permanentes des résultats qui en découlent, etc.

Les défis actuels ne s'arrêtent pas aux difficultés que posent la gestion des élections à chaque des pays de la Communauté, ils ont également des dimensions sous régionales. C'est ainsi, par exemple, que la disparité des systèmes d'administration des élections et de leurs attributions ne favorise pas la possibilité de partage d'expériences et des leçons qui se dégagent aussi bien des bonnes que des mauvaises pratiques. De la même manière, il n'existe pas encore de cadre véritablement opérationnel d'échange entre les acteurs impliqués dans la gestion des élections dans les pays de la sous région, ce qui rend difficile les possibilités d'apprentissage des uns des autres. Etc.

Pour ce qui est des différents défis ci-dessus cités, la CEDEAO dispose de moyens aussi bien légaux qu'institutionnels pour aider à les relever. Au-delà des mandats que lui fixe le cadre légal régional, elle a mis sur pied une unité électorale dont les objectifs sont en droite ligne avec la plupart des défis qui se posent aux pays membres en matière de gestion des élections. L'unité électorale de la Communauté a, en effet,

pour objectifs de renforcer les capacités des Etats membres en matière d'administration électorale, de développer un code de conduite de la CEDEAO pour les élections, de contribuer à l'amélioration de la qualité des missions d'observation et d'aider les commissions électorales de la sous région à rationaliser les coûts des élections.

Ces moyens disponibles au niveau de la CEDEAO, même s'ils peuvent et méritent d'être améliorés, offrent une série d'opportunités aux pays membres dans la recherche d'approches de solutions aux problèmes que leur pose la gestion des élections. Dans la suite du présent chapitre, les formes d'appui que la CEDEAO peut apporter à ses pays membres dans le cadre de la gestion des élections est présentée en deux catégories. Il y a les actions de renforcement des capacités (1) et des actions dites de prospectives et de propositions de solution (2).

5.1 Les actions de renforcement des capacités

La première catégorie d'appuis que la CEDEAO peut apporter à ses pays membres dans le cadre de la gestion des élections comprend les actions de renforcement des capacités. Il s'agit d'actions susceptibles de compléter celles prévues (et mise en œuvre) au niveau national pour améliorer la capacité des pays membres (et de leurs commissions électorales) à apporter une contribution pertinente à la gestion des élections. En effet, sur la base des faiblesses observées aussi bien dans la préparation et la conduite des élections que dans la gestion du contentieux électoral, il se dégage un certain nombre de besoins urgents en matière de renforcement des capacités des acteurs du processus électoral de chacun des pays membres de la CEDEAO.

La recherche d'approches de solution aux différents besoins observés

au niveau des acteurs clés (y compris les commissions électorales et leurs membres) du processus électoral de chaque pays membre de la Communauté, peut se faire dans deux directions : nationale et régionale. En effet, s'il paraît plus aisé d'imaginer, de concevoir le type d'initiatives qui peuvent se prendre au niveau de chaque pays pour l'amélioration du processus électoral national, l'on ne saurait négliger les actions qui ne peuvent être mieux entreprises que par des instances régionales telles que la CEDEAO. Lesdites actions de renforcement des capacités peuvent aller des activités de formation des acteurs du processus aux initiatives d'amélioration du cadre législatif électoral en passant par la gestion des coûts des élections, le contrôle de la fraude et/ou de la corruption électorale, l'observation des élections, la sécurité des élections, etc.

5.1.1 Les actions de formation

En ce qui concerne les actions de formation, elles devraient, comme cela se voit aisément dans les parties précédentes (surtout la partie II), concerner la plupart des acteurs du processus électoral. Elles doivent être initiées et mises en œuvre en direction des acteurs institutionnels, notamment les membres de la Commission électorale (et ses démembrements), des animateurs des structures de l'Exécutif impliquées dans le processus électoral (Ministère des finances, Ministère de l'intérieur, Ministère des affaires étrangères, etc.) et des membres des juridictions électorales, telles que la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, le Conseil constitutionnel, les juridictions inférieures selon les pays, etc.

Ces formations peuvent (devraient) également s'étendre aux acteurs non institutionnels. Il s'agit, par exemple, des animateurs des organisations de la société civile qui ont un rôle crucial à jouer dans

l'amélioration de la qualité du processus électoral. Il s'agit aussi des leaders et membres des partis politiques dont le rôle crucial dans la gestion des élections n'est plus à démontrer. L'on peut également ajouter à ces deux catégories d'acteurs, les animateurs des médias et les citoyens ordinaires.

Les membres de chacune des catégories d'acteurs clés ci-dessus citées dans la première catégorie (celle des acteurs institutionnels) gagneraient à être sensibilisés par rapport au cadre légal en matière de gestion des élections, le rôle qui leur revient, les risques qu'ils courent en cas de violation des textes, les risques qu'ils font courir aux élections et à la démocratie en s'écartant des prescriptions légales, etc. En ce qui concerne les membres de la dernière catégorie – c'est-à-dire celle des citoyens ordinaires – ils ont besoin d'être informés aussi bien sur le pourquoi voter que sur le comment participer au processus électoral ou défendre son vote.

Les actions de formation évoquées ci-dessus – parce que organisées dans un cadre ou à partir d'une initiative sous régionale – devraient posséder au moins une caractéristique principale : offrir aux différentes cibles l'opportunité de partage des leçons tirées des expériences de la sous région et ceci à travers une intervention pertinente de la CEDEAO.

Ces actions de formation peuvent prendre la forme d'ateliers organisés essentiellement à l'intention de tous ou partie des acteurs clés du processus électoral d'un pays membre de la CEDEAO donné. Lesdits ateliers doivent s'organiser de manière à permettre aux participants quasiment tous locaux (nationaux) d'identifier, de réfléchir et de chercher des approches de solutions aux problèmes que pose la gestion des élections dans leur pays à l'aune des expériences d'autres

pays de la sous région ouest africaine. Ceci peut se réaliser, par exemple, en faisant intervenir dans les ateliers en question des experts ayant une bonne connaissance des expériences de pays de la sous région et/ou d'ailleurs dans le monde.

Les actions de formation peuvent également prendre la forme de rencontres réunissant les acteurs de catégories pertinentes venant de différents pays de la sous région. Il s'agit dans ce cas de véritables ateliers de partage d'expériences, de partage des bonnes pratiques et de réflexion commune sur les mauvaises pratiques et les voies et moyens pour les réduire. Ces ateliers régionaux peuvent également connaître la participation d'experts électoraux susceptibles d'aller au-delà des expériences individuelles des pays membres pour produire des résultats utiles pour tous, éventuellement à l'aune des expériences d'ailleurs. Il ne nous paraît plus nécessaire de revenir à ce niveau sur l'importance et le caractère bénéfique du partage d'expériences dans l'apprentissage.

A ces deux catégories de formations directes des acteurs impliqués dans le processus électoral (au niveau national et/ou régional), l'on peut ajouter une troisième catégorie d'initiatives de la même nature. Il s'agit de la possibilité de création d'un cadre d'information et/ou d'expertise susceptible d'apporter des réponses ou tout au moins des pistes de réflexion aux besoins urgents des acteurs du processus électoral dans un pays membre de la Communauté¹³. Ceci peut prendre, par exemple, la forme d'un Site Web créé au niveau de la CEDEAO et qui offre des informations relatives aux pratiques électorales, les problèmes rencontrés ici ou ailleurs, les approches de solutions pertinentes, les pistes de réflexion, etc. Mais cela peut également consister en la constitution d'un pool d'experts sur place à la CEDEAO et/ou ailleurs dans les pays capables d'apporter des éléments de réponse en urgence, dans un délai bref à des

¹³ Ceci pourrait fonctionner comme le service d'urgence dans les centres hospitaliers où l'on apporte les premiers soins en attendant des conditions plus paisibles pour la recherche des vraies réponses aux besoins des patients.

préoccupations spécifiques en matière électorale exprimées par des acteurs de pays membres de la Communauté.

5.1.2 Identification et proposition d'appuis spécifiques aux points faibles du processus électoral

Les actions de sensibilisation (formation) des acteurs clés du processus électoral par rapport à leurs droits et obligations n'épuisent naturellement pas les préoccupations pour lesquelles l'appui et le soutien de la CEDEAO peuvent être cruciaux et pertinents. Une autre dimension du processus électoral par rapport à laquelle l'intervention des structures de la Communauté peut être bénéfique, peut apporter un plus est celle relative à ce que l'on peut appeler les points faibles du processus électoral. Il s'agit de façon plus spécifique, d'insuffisances notées au niveau d'acteurs clés et/ou à des étapes précises du processus électoral et qui ne peuvent être complètement comblées par les actions de formation et de sensibilisation.

Les insuffisances en question peuvent être relatives aux déficits de capacité au niveau des acteurs clés du processus électoral et susceptibles de leur rendre difficile le respect de leurs obligations et même la jouissance de leurs droits. S'il est aisé de comprendre et d'appréhender les risques qui pourraient découler du non respect de leurs obligations par les acteurs du processus, l'on ne voit pas souvent avec la même facilité, les dangers que pourraient constituer l'incapacité des acteurs clés à jouir de leurs droits en matière électorale. En effet, les droits reconnus (accordés) aux différents acteurs du processus (les partis politiques et les candidats, les animateurs des médias et des organisations de la société civile, les citoyens ordinaires, etc.) ont été prévus pour que leur jouissance par chaque catégorie d'acteurs contribue à l'amélioration de la qualité du processus électoral, à sa crédibilisation.

De sorte que, l'incapacité¹⁴ desdits acteurs à jouir de leurs droits constitue (et engendre) de facto (potentiellement) une perte en termes de qualité pour le processus électoral.

Au niveau des partis politiques et des candidats aux élections, l'incapacité ci-dessus évoquée peut se manifester à travers les difficultés desdits acteurs à désigner des représentants à tous les niveaux du processus électoral où c'est nécessaire pour en garantir la qualité. Il n'est, en effet, pas rare d'observer dans la sous région des partis et/ou des candidats incapables de se faire représenter dans le tiers des bureaux de recensement ou de vote. Même lorsqu'ils arrivent à se faire représenter à certains endroits, les agents des partis ou des candidats sont très souvent mal préparés, ne connaissent pas leurs rôles, leurs droits et devoirs et encore moins les textes électoraux. Cet état de choses contribue à la diminution de la qualité des élections organisées dans les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest et à faire le lit de la fraude et de la corruption électorale et créer les conditions favorables à la contestation et à la remise en cause des résultats des élections et parfois de tout le système démocratique.

Les observations faites ci-dessus par rapport aux partis politiques et les candidats sont tout aussi valables pour les autres acteurs du processus électoral. Les organisations de la société civile de la sous région n'ont en règle générale pas la capacité d'apporter la contribution attendue d'elles – c'est-à-dire, par exemple, en matière de sensibilisation des citoyens et de participation pertinente à l'observation du processus électoral – pour l'amélioration de la qualité des élections. Il en est de même pour les professionnels des médias, pour les citoyens ordinaires et même parfois pour les institutions formelles intervenant dans le processus électoral. Il arrive, en effet, parfois que des Commissions électorales, qu'un service ou qu'une

¹⁴ Il n'y a pas que l'incapacité pour expliquer la non jouissance de leurs droits par les acteurs clés du processus électoral. L'environnement (législatif, social, etc.) non incitatif peut également en être une cause et dans ce cas l'on peut même avoir les capacités et ne pas avoir envie de s'en servir pour jouir de ses droits.

direction d'un ministère se retrouvent sans suffisamment de ressources (de toute sorte) pour une bonne contribution à l'organisation des élections.

La contribution de la CEDEAO à la résolution des problèmes ci-dessus peut prendre plusieurs formes. Elle peut consister en un appui logistique, comme cela a été le cas déjà dans quelques pays de la sous région par le passé. Mais elle peut également consister en des activités de formation et d'apprentissage de techniques dans un domaine déterminé et par rapport à des aspects bien précis du processus électoral. Les suggestions faites ci-dessus à propos des formes que peuvent prendre les actions de formation, sont également valables ici et peuvent s'exécuter dans des cadres de partage d'expériences.

5.2 La recherche de solutions au problème de l'application des textes électoraux

Une autre préoccupation à la quelle la CEDEAO peut contribuer à apporter des approches de solution est la question du respect de la législation électorale. En effet, s'il y a un phénomène qui frappe en matière de gestion des élections dans la sous région ouest africaine, c'est l'écart qui peut exister parfois entre les prescriptions de la législation électorale et les comportements sur le terrain. En effet, il n'est pas rare d'observer dans les nouvelles démocraties de la sous région un déficit sérieux en ce qui concerne le respect de la législation électorale par rapport à certains aspects du processus électoral. Le cas est surtout visible et plus problématique en ce qui concerne les dispositions supposées aider à réduire la fraude et la corruption électorale.

Malgré le fait que tous les pays de la sous région connaissent, il est vrai à des degrés divers, des problèmes de non respect des textes, il est très rare

d'entendre parler de poursuite judiciaire ayant abouti à des inculpations et condamnations d'actes de violation de la législation électorale dans lesdits pays. Ces problèmes ont plusieurs causes au nombre desquels l'on peut citer, par exemple, l'inadéquation du système judiciaire ordinaire avec les besoins en matière électorale ; l'inadéquation des moyens classiquement prévus pour le constat des infractions et l'initiation des premiers actes d'une procédure judiciaire, etc.

Des approches et pistes de solution peuvent être recherchées à ces problèmes au niveau sous régional. La CEDEAO peut initier des actions d'identification des types d'écarts qui se sont observés (éventuellement qui peuvent s'observer) dans le respect de la législation électorale et créer les cadres idoines pour la réflexion et la recherche de moyens (mécanismes) susceptibles d'aider à les réduire. Ces actions, à l'instar de celles évoquées dans les cas ci-dessus, peuvent se faire au niveau national (à l'aune des expériences d'ailleurs) ou au niveau de la sous région réunissant des acteurs du processus électoral de plusieurs pays membres.

5.2.1 La recherche de solution au problème du coût des élections

La dernière préoccupation abordée dans le cadre de cette section est celle relative à la maîtrise du coût des élections dans les nouvelles démocraties de la sous région. Il n'est plus nécessaire, après tout ce qui a déjà été dit dans la deuxième partie de ce document, de revenir sur les problèmes que pose l'escalade des coûts des élections aux pays aux ressources limitées tels que les jeunes démocraties ouest-africaines. Il n'y a pas de doute que la recherche de solution à cette préoccupation a nécessairement une dimension domestique (nationale), mais elle a également une dimension régionale, voire internationale.

La Communauté peut aider les pays membres dans la recherche de solution aux problèmes de l'accroissement exponentiel des coûts des élections de plusieurs manières. L'appui de la CEDEAO à la recherche d'approches de solution au problème de l'escalade des coûts des élections dans la sous région peut prendre au moins trois formes. Cet appui peut, en effet, prendre la forme d'actions de formation. Il peut également consister en une sorte de mutualisation d'une partie des intrants électoraux comme il peut se faire sous la forme d'assistance directe de plusieurs sortes.

En ce qui concerne les appuis de la Communauté aux pays membres sous forme d'actions de formation, ils peuvent s'opérationnaliser de deux manières. A l'instar des propositions faites ci-dessus pour les actions de formation, les appuis dans ce cadre pourront prendre la forme de séances de partage d'expériences entre acteurs impliqués dans la confection, l'exécution et le contrôle des budgets des élections dans les pays de la sous région. Ils peuvent aussi consister en des actions de formation sur les mêmes objets mais réunissant des acteurs domestiques (nationaux) avec éventuellement la présence d'experts maîtrisant la question et les expériences de la sous région.

En ce qui concerne la mutualisation des intrants électoraux au niveau de la Communauté, elle peut également prendre plusieurs formes selon le type d'intrant. Elle peut consister en la création d'un stock d'intrants électoraux au niveau de la CEDEAO qui sera mis à la disposition de tous les pays membres de la Communauté au rythme des échéances électorales. Mais, selon la nature des intrants, il peut également consister en des stocks de plus petites tailles disposés dans plusieurs pays et facile à déployer dans un rayon géographique plus petit. Les intrants en question – c'est-à-dire ceux qui peuvent faire l'objet de cet exercice de mutualisation – peuvent inclure, par

exemple, les urnes, les isolements, les kits d'établissement des listes électorales, parfois même le matériel sensible tel que l'encre indélébile, etc.

En ce qui concerne les actions d'assistance directe, elles sont les "plus aisées" à mettre en œuvre. Cette catégorie d'actions également peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'un appui logistique, d'aide à l'acquisition ou à la mise à disposition de moyens matériels nécessaires pour la conduite des élections. Mais il peut également s'agir d'assistance intellectuelle, de mise à disposition d'experts pour aider une commission électorale ou d'autres acteurs clés du processus électoral – e.g. Société Civile, médias, partis politiques, etc. – à apporter une contribution de choix à la gestion d'élections spécifiques.

5.2.2 Les actions de prospectives et de proposition de solutions

Dans cette section, sur les actions de prospectives et de proposition de solutions, il est surtout question d'initiatives, d'entreprises au niveau de la Communauté ayant pour objectif principal d'identifier, d'engager des réflexions et de proposer des solutions aux problèmes majeurs qui se posent à la gestion des élections en Afrique de l'Ouest. Les actions qui intéressent à ce niveau sont essentiellement des actions qui doivent être initiées en amont de toutes celles qui précèdent. Il s'agit en quelque sorte de l'équivalent régional des actions de "learning by doing" (apprentissage en faisant) évoquées au Chapitre trois pour chaque pays membre de la CEDEAO.

La CEDEAO pourrait apporter une contribution spéciale à ce niveau en initiant une série d'actions. Par exemple,

- Créer des cadres d'identification et d'actualisation (de mise à jour) des problèmes que pose la gestion des élections dans la sous région ;
- Initier des réflexions profondes sur les préoccupations majeures liées à l'exercice du vote, notamment par rapport aux questions telles que comment voter ? Pourquoi voter ? Etc.
- Initier des actions de réflexion sur l'évolution des législations et des pratiques électorales dans les différents pays de la sous région de manière à contribuer au processus d'harmonisation des normes en matière électorale telle que souhaitée par la Communauté à travers le Protocole additionnel sur la bonne gouvernance et la démocratie ;

Résumé du Chapitre V

- Le cadre juridique régional, notamment les deux textes évoqués ci-dessus, est assez clair sur les mandats qui incombent à la CEDEAO dans la consolidation de la démocratie et particulièrement dans la gestion des élections dans les pays membres de la Communauté. Ils prescrivent en particulier qu'à la demande des Etats membres, la CEDEAO peut apporter aide et assistance sous n'importe quelle forme utile à l'organisation et au déroulement de toute élection dans ledit pays
- La CEDEAO a, à travers son unité électorale et en faveur de la consolidation de la gestion des élections dans la sous région, a initié des actions de nature à renforcer les capacités des commissions électorales et à améliorer la qualité des différentes missions qu'elle envoie dans le cadre des élections.
- L'unité électorale de la CEDEAO a pour objectifs essentiels de renforcer les capacités des Etats membres en matière d'administration électorale, de développer un code de conduite de la CEDEAO pour les élections, de contribuer à l'amélioration de la qualité des missions d'observation et d'aider les commissions électorales de la sous région à rationaliser les coûts des élections.
- La recherche d'approches de solution aux différents besoins observés au niveau des acteurs clés (y compris les commissions électorales) du processus électoral de chaque pays membre de la Communauté, peut se faire au

niveau national et régional. Quant aux actions de renforcement des capacités, elles peuvent aller des activités de formation des acteurs du processus aux initiatives d'amélioration du cadre législatif électoral en passant par la gestion des coûts des élections, le contrôle de la fraude et/ou de la corruption électorale, l'observation des élections, la sécurité des élections, etc.

- Les actions de prospectives et de proposition de solutions, concernent surtout les initiatives et les entreprises au niveau de la Communauté ayant pour objectif principal d'identifier, d'engager des réflexions et de proposer des solutions aux problèmes majeurs qui se posent à la gestion des élections en Afrique de l'Ouest.
- En ce qui concerne les actions à mener dans ce cadre, la CEDEAO pourrait par exemple : créer des cadres d'identification et d'actualisation (de mise à jour) des problèmes que pose la gestion des élections dans la sous région, initier des réflexions profondes sur les préoccupations majeures liées à l'exercice du vote (comment voter ? Pourquoi voter ? Etc.), initier des actions de réflexion sur l'évolution des législations et des pratiques électorales dans les différents pays de la sous région.

CONCLUSION

Après avoir renoué avec la démocratie au début des années 1990, les Etats africains en général et ceux de l'Afrique de l'ouest en particulier, ont été confrontés à l'épineux problème de la gestion des élections. Partout, des efforts ont été progressivement déployés pour définir un système de gestion des processus électoraux adapté aux traditions juridiques et politiques de chaque pays qui garantisse l'organisation d'élections transparentes et honnêtes.

La présente étude avait pour objectif d'une part de procéder à une analyse comparative des différents systèmes de gestion des élections à travers des organes dénommés Commissions électorales (CEN, CENA, CENI), dont le rôle bien que variable selon les Etats, est essentiel dans la régulation de la compétition démocratique et, d'autre part à souligner les leçons tirées et les meilleures pratiques pour l'amélioration des processus électoraux et l'harmonisation des normes électorales en Afrique de l'Ouest.

Par sa perspective comparative, l'étude a permis la réalisation d'une analyse des différentes commissions électorales par une confrontation des textes (première partie) et de leur pratique (deuxième partie). L'analyse des textes organisant les commissions électorales montre des points de convergences forts entraînant

l'émergence d'un droit électoral propre aux Etats de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et quelques traits de différence liées à l'histoire de la démocratisation de chacun des pays. C'est ainsi que dans l'ensemble, une législation définie de façon plus ou moins consensuelle crée un cadre juridique et institutionnel de tenue d'élections transparentes. Toutefois, il est nettement constatable que certaines législations garantissent mieux que d'autres l'indépendance et l'efficacité de l'office des Commissions électorales.

Globalement, la confrontation des expériences a permis de nuancer l'idée reçue de la faillite des systèmes électoraux en Afrique. A cet égard, les cas de succès coexistent aux côtés des expériences mitigés et des échecs patents.

L'étude, tout en essayant de dépasser les cadres juridiques formels des Commissions électorales, s'est employée aussi à passer en revue une liste de difficultés que pose ou que pourrait poser l'organisation des élections dans les nouvelles démocraties de la sous région ouest africaine pour leur apporter des pistes de solutions. La démarche a pris le parti d'aborder chaque question majeure et de l'analyser avec des illustrations puisées à la fois dans le registre des exemples de "bonnes pratiques" ou de "pratiques à améliorer".

L'intérêt majeur de cette étude n'est pas un simple exercice intellectuel, mais plutôt de constituer un document d'analyse des systèmes électoraux des pays sous examen en vue d'apporter ou de contribuer à trouver des solutions aux problèmes concrets qui se posent de façon souvent chronique à l'organisation des élections dans la plupart des

jeunes démocraties ouest-africaines.

Relativement à la perspective de définition des normes et standards pour garantir la tenue d'élections régulières dans l'espace de la CEDEAO, l'étude a essayé d'identifier quelques tendances. En effet, elle s'est employée à montrer, qu'en dépit de l'existence de traditions juridiques différentes (anglophones, francophones, lusophones), des difficultés liées aux exigences de respect de la souveraineté des Etats, des initiatives peuvent être menées pour aboutir à la définition de principes directeurs à la pratique électorale dans la région ouest africaine.

ANNEXES

ANNEXE 1

Le classement dans la présente annexe est fondé sur la forme légale et les dispositions institutionnelles de chaque pays au moment de la publication. Il ne s'agit pas de porter un jugement sur la performance et l'indépendance des actions des CEN dans la pratique. Le nombre de membres d'une CEN n'inclue pas des suppléants lorsqu'ils existent.

Pays	Structure de gestion des élections	Dénomination de la Commission Electorale	Nombre de membres de la CEN
Bénin	indépendante	Secrétariat Administratif Permanent	4
		Commission Electorale Nationale Autonome	17
Burkina-Faso	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante	15
Cap-Vert	Mixte	Bureau d'Assistance pour les Elections	N/A
		Commission Electorale Nationale	5
Côte d'Ivoire	Indépendante	Commission Electorale Indépendante	31
Gambie	Indépendante	Commission Electorale Indépendante	5
Ghana	Indépendante	Commission Electorale	7
Guinée (Conakry)	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante	22
Guinée Bissau	Indépendante	Commission Electorale Nationale	8
Libéria	Indépendante	Commission Electorale Nationale	7
Mali	Mixte	Ministère de l'Administration Territoriale	N/A
		Commission Electorale Nationale Indépendante	15
		Délégation Générale des Elections	N/A
Niger	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante	30
Nigéria	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante	13
		Ministère de l'Intérieur- Direction Générale des Elections	N/A
Sénégal	Mixte	Commission Electorale Nationale Autonome	12
Sierra- Léone	Indépendante	Commission Electoral Nationale	5
Togo	Indépendante	Secrétariat Administratif Permanent	N/A
		Commission Electorale Nationale Indépendante	9

Durée du mandat	Désignation par	Président nommé ou élu par	Membre expert ou partisan
5 ans	Assemblée nationale parmi les fonctionnaires	Plus haut fonctionnaire de l'Etat (ex officio)	Expert
<i>Ad hoc</i>	Législature, Président, Société civile	CEN	Partisan
5 ans	Société civile, parti du gouvernement, opposition	CEN (représentant de la société civile)	Partisan
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Législature	CNE	Expert
6 ans	Partis politiques, société civile, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire	Président	Mixte
7 ans	Commission des services judiciaires, Commission de la fonction publique	Président	Expert
Illimitée	Président en consultation avec le Conseil d'Etat	Président	Expert
5 ans	Président	CENA	Mixte
4 ans	Président	Président	Expert
7 ans	Président avec consentement du Sénat	Président avec consentement du Sénat	Expert
N/A	N/A	N/A	N/A
<i>Ad hoc</i>	partis au pouvoir, opposition et société civile	CENI	Partisan
N/A	Président	Président	Expert
<i>Ad hoc</i>	Partis politiques, société civile et gouvernement	Président	Combiné
5 ans	Le Président avec avis du Conseil d'Etat et le consentement du Sénat	Président	Expert
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Président avec consultation avec les partis politiques et le consentement du Parlement	Président	Expert
5 ans	Partis politiques et la législature	CEN	Expert
N/A	N/A	N/A	N/A
Non spécifiée	L'Assemblée sur proposition par les corps d'origine	CENI	Partisan

ANNEXE 2

Tous les sites web dans cette liste ont été tous testés et sont opérationnels en avril 2009. Elle ne contient pas tous les sites web de toutes les commissions électorales de l'Afrique de l'Ouest.

Pays	Dénomination de la CEN	Site web
Bénin	Commission Electorale Nationale Autonome	www.gouv.bj/spip.php?rubrique140
Burkina-Faso	Commission Electorale Nationale Indépendante	www.ceni.bf
Cap-Vert	Commission Electorale Nationale	www.cne.cv
Côte d'Ivoire	Commission Electorale Indépendante	www.ceici.org
Gambie	Commission Electorale Indépendante	www.iec.gm
Ghana	Commission Electorale	www.ec.gov.gh/node/76
Guinée (Conakry)	Commission Electorale Nationale Indépendante	www.ceniguinee.org
Guinée (Bissau)	Commission Electorale Nationale	N/A
Libéria	Commission Electorale Nationale	www.necliberia.org
Mali	Ministère de l'Administration Territoriale	www.matcl.gov.ml
Niger	Commission Electorale Nationale Indépendante	N/A
Nigéria	Commission Electorale nationale Indépendante	www.inecnigeria.org
Sénégal	Commission Electorale Nationale Autonome	www.cena.sn
Sierra- Léone	Commission Electorale Nationale	www.nec-sierraleone.org
Togo	Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Administratif Permanent	www.cenitogo.tg

ANNEXE 3

GLOSSAIRE

Activité électorale: une partie de la tâche d'une élection, qui peut être attribuée à une ou plusieurs personnes. Dans certains plans opérationnels de l'élection, le terme «activité» est assimilée à ou utilisé de façon interchangeable avec le terme «tâche».

Administration électorale: les mesures nécessaires pour la réalisation ou la mise en œuvre de tout aspect d'un processus électoral.

Autorité locale: un organe créé comme la branche législative ou exécutive du gouvernement ou alors un organe élu à tout niveau sous-national inférieur à celui d'une province, d'une région ou l'équivalent.

Budget (électoral) : un document contenant un résumé détaillé du projet des revenus et des dépenses électorales en rapport à certaines activités par une organisation ou une partie d'une organisation, pour une période déterminée à venir.

Cadre juridique: la collecte d'éléments structurels juridiques pour définir ou influencer le processus électoral, les principaux éléments sont les dispositions constitutionnelles, les lois électorales, d'autres textes législatifs ayant une incidence sur les processus électoraux, tels que la loi des partis politiques et les lois de structuration des organes législatifs, de règles subsidiaires et règlements, et codes de conduite.

Calendrier électorale: un document contenant un certain nombre de

tâches, les dates et les délais de leur performance lors de la planification, la mise en œuvre et de la concurrence d'un événement électoral.

Campagne électorale: L'activité politique, y compris les réunions, les meetings, les tournées, les discours, les parades, les débats télévisés et autres événements médiatiques visant à informer les électeurs ou à obtenir leurs soutiens pour le projet d'un parti politique ou d'un candidat en particulier lors d'une élection. Elle peut également consister à la proposition d'un choix possible aux électeurs dans le cadre d'un référendum.

Candidat : une personne qui est autorisée (remplit les conditions légales) pour contester une élection en tant que représentant d'un parti politique ou indépendant de tout soutien de parti politique.

Candidat indépendant : un candidat à un poste éligible et qui n'est pas désigné par un parti politique.

Carte d'électeur: carte pour identifier une personne inscrite comme électeur en conformité avec les dispositions de la loi électorale.

CEN: Commission électorale nationale

CENA: Commission électorale nationale autonome

CENI: Commission électorale nationale indépendante

CEN partisane: une Commission électorale dont les membres ne sont pas désignés sur la base de la compétence mais plutôt en tenant compte de leur appartenance partisane

CEN ad hoc (ou temporaire): Commission électorale installée juste pendant la période électorale, qui ne fonctionne pas de manière continue.

CEN centralisée: une structure organisationnelle de la CEN, le plus souvent dans les pays à Constitution unique, dans lesquels les pouvoirs de conduite et de mise en œuvre de tous les aspects du processus électoral à tous les niveaux sont acquis à l'échelle nationale de la CEN.

CEN décentralisée: un modèle d'administration électorale dans laquelle les pouvoirs de conduire et de mettre en œuvre les différents processus électoraux et/ou les différents aspects des processus électoraux ont été délégués par la CEN, au niveau national, aux CEN sous-nationales ou sous-branches nationales de la CEN.

CEN Mixte : Une CEN dont certains membres sont des experts non-partisans et certains membres représentent les partis politiques ou des intérêts.

CEN permanente: une CEN qui a une existence continue dans l'ensemble du cycle électoral et prend en charge les questions électorales à la fois pendant et entre les périodes électorales.

Circonscription: synonyme d'une circonscription électorale utilisée surtout dans certains pays anglophones.

Circonscription électorale: l'une des zones géographiques dans lesquelles un pays ou une région peut être divisée à des fins électorales.

Code de conduite : Un ensemble de règles générales de comportement, par exemple pour les membres et/ou du personnel d'une CEN, ou pour les partis politiques, à l'égard de la participation à un processus électoral.

Conseil constitutionnel: l'organe qui peut être soit une partie de la branche judiciaire ou d'un organisme distinct chargé de statuer sur la constitutionnalité des lois et, dans certains cas, d'autres tâches, y compris celles liées aux processus électoraux.

Coûts classiques: les coûts habituellement associés à la mise en œuvre d'un processus électoral dans un environnement stable électoral. Ils comprennent les coûts de base de l'enregistrement des électeurs, la délimitation des circonscriptions, les opérations de vote, le comptage et la transmission des résultats et l'information des électeurs. Parfois appelés «coûts directs».

Coûts diffusés: les coûts pour les services liés aux élections qui ne peuvent pas être déduits de l'ensemble des budgets des organismes qui aident à la mise en œuvre d'un processus électoral. Parfois ils sont dénommés coûts indirects.

Coûts de fiabilisation (d'intégrité): les coûts qui sont nécessaires pour assurer la sécurité, l'intégrité, la neutralité politique et d'un niveau de jeu pour un processus électoral. Ils sont particulièrement pertinents pour les élections dans les sociétés post-conflit ou de démocraties émergentes.

Cycle électoral: la série complète des étapes de la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation d'une élection ou d'instrument de démocratie directe, considérée comme un événement électoral dans une série continue. En plus des étapes dans un processus électoral, il comprend les activités pré-électorales telles que la révision des dispositions juridiques et de procédure et d'inscription sur les listes électorales, ainsi que l'évaluation post-électorale et/ou d'un audit, la maintenance de la mémoire institutionnelle, le processus de consultation et de la planification du prochain processus électoral.

Démocratie : c'est un système politique dans lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce soit directement soit à travers ses représentants élus.

Démocratisation : processus de renforcement du caractère démocratique d'un régime politique (réformes).

Désignation des candidats: le processus par lequel les partis politiques ou les organisations et/ou les individus soumettent leurs intentions de participer à une élection, faisant souvent l'objet de réunion selon des critères de qualification fixés par la loi.

Donateur: pays ou organisations intergouvernementales ou non gouvernementales, qui offrent du soutien sous forme d'argent, en nature et/ou d'assistance technique au processus électoral dans un autre pays.

Durée du mandat: la période de temps pendant laquelle un membre d'une organisation sert à son poste après une élection ou une nomination.

Education civique: information et/ou programme éducatif qui vise à accroître la compréhension et la connaissance des droits et responsabilités des citoyens.

Education des électeurs: un processus par lequel les électeurs sont informés du processus électoral, notamment les renseignements et les procédures pour l'enregistrement des électeurs, le vote, et d'autres éléments du processus électoral.

Electeur: une personne qui vote à une élection

Election : est la désignation, par le vote d'électeurs, de personnes destinées à occuper une fonction politique, économique ou sociale : les élus.

Élection primaire: une élection publique au cours de laquelle un parti politique choisit ses candidats pour un processus électoral en vue.

Enregistrement des partis politiques et des candidats: l'acte de l'acceptation des demandes de participation à une élection de partis politiques et des candidats qui répondent à des critères définis.

Evaluation post-électorale: effet rétroactif d'évaluation de la conduite d'un processus électoral, ou de certaines étapes spécifiques de ce processus, qui est rempli après la période électorale.

Expert de la CEN: Une CEN indépendante dans le cadre du model indépendant ou du modèle mixte de gestion des élections dont tous les membres sont choisis et nommés en raison de leur expertise, la

réputation ou le rang dans la communauté. Se référer à la Commission électorale non-partisane.

Gestion des élections: le processus d'exécution des activités, tâches et fonctions de l'administration électorale.

Inscriptions des électeurs: le fait d'entrer les noms des électeurs admissibles et d'autres informations pertinentes dans un registre ou une liste des électeurs.

Inscription des partis politiques: la compilation d'une liste de partis politiques répondant à des dispositions légales ou réglementaires et les qualifications pouvant donc bénéficier de privilèges tels que la proposition de nomination des candidats à l'élection.

Instrument de la démocratie directe : un instrument qui donne aux citoyens le droit d'être directement impliqués dans le processus de décision politique. Il peut prendre l'une des trois formes suivantes: référendum, initiative des citoyens, ou d'un rappel de vote.

Liste ouverte: une forme de liste de Représentation Proportionnelle dans laquelle les électeurs peuvent exprimer une préférence à la fois pour un parti ou un groupement et pour un seul, parfois plus, les candidats de la liste présentée par ce parti ou du groupement.

Liste de Représentation Proportionnelle: un système dans lequel chaque participant ou groupe présente une liste de candidats pour une circonscription électorale donnée, les électeurs votent pour un parti, et les parties gagnent les sièges en fonction des votes obtenus par chacun d'eux. Les candidats élus sont prises à partir des listes. Souvent

dénommés «Liste PR ». Commune des variantes « liste fermée PR», dans lequel les électeurs sont limités seulement au vote pour un parti ou groupement, et de «liste ouverte PR » où les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un parti ou groupement et pour un, ou parfois plus, des candidats de ce parti ou du groupement.

Loi électorale: un ou plusieurs textes de loi régissant tous les aspects du processus pour l'élection des animateurs des institutions politiques définies dans la constitution ou de cadre institutionnel.

Majorité qualifiée: majorité exigeant que pour qu'une proposition soit adoptée, elle doit recevoir une part du vote de plus de 50 pour cent plus 1 ; par exemple 2/3 ou 3/4.

Majorité simple: une majorité qui exige que les candidats potentiels dans une élection (potentiel dans un instrument de démocratie direct) obtient le plus grand nombre de votes valables exprimés.

Membre d'une CEN: une personne nommée ou élue pour siéger dans l'organe ou dans le comité qui dirige le déroulement des élections et la mise en œuvre des pouvoirs et des fonctions de la Commission.

Membres non partisans: membre d'une Commission électorale, qui a été nommé autres que comme représentant d'un parti politique.

Modèle gouvernemental de gestion des élections: un modèle de gestion des élections où des élections sont organisées et gérées exclusivement et uniquement par la branche exécutive du gouvernement par un ministère, comme le Ministère de l'Intérieur, et/ou par les autorités locales. Ce modèle n'existe plus dans la sous

région ouest-africaine.

Modèle indépendant de la gestion des élections: un modèle de gestion des élections où des élections sont organisées et gérées par une CEN, qui est institutionnellement indépendante et autonome du gouvernement (pouvoir exécutif), et qui possède et gère son propre budget.

Modèle Mixte de gestion des élections: un modèle de gestion électorale avec une double structure qui a une composante politique de suivi ou de surveillance de la CEN, qui est indépendante de la branche exécutive du gouvernement et une composante chargée de la mise en œuvre du processus situé au sein d'un ministère d'Etat et /ou des collectivités locales. Il peut s'agir également d'un partage des rôles (dans la gestion effective du processus électoral) entre un organe indépendant et une structure sous tutelle gouvernementale.

Nouvelles démocraties : il s'agit des nouveaux pays qui ont choisi le système démocratique comme option de gestion de leurs sociétés en y créant des conditions plus ou moins favorables à son exécution. Ces pays incluent essentiellement ceux qui font partie de la troisième vague de démocratisation des années 1989-1990 après la chute du mur de Berlin.

Observateur: personne accréditée pour observer, noter, témoigner et évaluer un processus électoral sans y intervenir.

Observateur international: représentant d'une organisation internationale, association, gouvernement ou organisme professionnel, qui est autorisé et accrédité pour observer et évaluer la

préparation ou la conduite d'un processus électoral dans un pays étranger.

Observateur national: un individu ou représentant d'une organisation qui est autorisé et accrédité pour observer et évaluer la performance du processus électoral dans son propre pays.

Observation électorale: un processus en vertu duquel les observateurs accrédités pour accéder à un processus électoral peuvent évaluer faire un rapport sur le respect des instruments juridiques et les normes régionales et internationales lors d'un processus électoral.

Période électorale: la partie centrale du cycle électoral contenant une série d'étapes nécessaires dans la mise en œuvre d'un processus électoral, en général commençant par l'annonce officielle de la date du scrutin et terminant avec l'annonce des résultats définitifs.

Période post-électorale: l'une des trois périodes du cycle électoral, au cours de laquelle un audit et une évaluation a lieu et au cours de laquelle la législation, la réglementation et l'administration sont réformées et mis au point.

Période pré-électorale: l'une des trois périodes du cycle électoral, au cours de laquelle la planification et la préparation de la conduite des élections tiennent lieu, et au cours de laquelle les dispositions juridiques et procédurales sont passées en revue.

Plan des opérations: un plan qui définit les responsabilités et les délais de toutes les activités qui doivent être entreprises pour répondre à

l'organisation des objectifs stratégiques.

Président de la CEN: dans certains pays, c'est le nom officiel du président de l'organe chargé de conduire le processus électoral (par exemple la commission électorale).

Processus électoral: la série d'étapes nécessaires dans la préparation et la réalisation d'une élection. Le processus électoral généralement inclus la promulgation de la loi électorale, inscription sur les listes électorales, la désignation des candidats et /ou de partis politiques ou de l'enregistrement des propositions, la campagne, le vote, le comptage et de dépouillement des voix, la résolution des différends électoraux et l'annonce des résultats.

Référendum: instrument de démocratie directe d'un vote de l'électorat sur une question de politique publique telle que la modification constitutionnelle ou un projet de loi. Le résultat du vote peut être soit obligatoire ou consultatif.

Registre Civil: une base de données centrale qui se tient contenant des informations générées par les infrastructures administratives d'un pays impliquant l'obligation de collecte d'informations provenant de nombreuses sources et contenant des informations telles que le nom, le sexe, la nationalité, l'âge, la situation matrimonial et l'adresse de tous les citoyens. Les registres électoraux et d'autres documents peuvent y être tirés si nécessaire.

Registre électorale: la liste des personnes enregistrées comme étant aptes à voter. Dans certains pays, elle est connue sous le nom de la « liste des électeurs » ou les "listes électorales".

Réglementation électorale: règles subsidiaires à la législation, souvent édictées par l'organe de gestion des élections (CEN) ou le ministère, en vertu des pouvoirs contenus dans la loi électorale qui régissent les aspects de l'organisation et l'administration d'une élection.

Réglementation financière: les règles subsidiaires de la législation souvent faites par le corps électoral ou le ministère chargé de la gestion financière du secteur public, régissant les questions de gestion financière.

Revendications électorales: les plaintes présentées par les différents acteurs électoraux sur les procédures de résolution des litiges dans le cadre du processus électoral en ce qui concerne les décisions, actions, ou de l'absence d'action par des administrateurs électoraux ou d'autres participants au processus électoral.

Résolution du contentieux électoral: le processus d'audience et le jugement de toute plainte, de défiance, de réclamation ou de contestation relative à n'importe quelle étape du processus électoral.

Secrétariat: structure sous l'autorité de la CEN dans le modèle indépendant et dans le modèle mixte de gestion électorale, qui comprend les fonctionnaires de la CEN, responsables de la mise en œuvre des décisions de la CEN. Dans le modèle gouvernemental de la gestion électorale, le secrétariat est habituellement la seule composante de la CEN, et peut également disposer des fonctions d'élaboration des politiques?

Secrétaire général: expression souvent utilisée pour désigner le chef

du Secrétariat d'une CEN, qui peut ou ne pas être un membre de la CEN.

Symbole de parti: un chiffre ou le signe d'identification attribué à un candidat ou un parti politique conformément à la loi électorale.

Système électoral: un ensemble de règles et de procédures, qui prévoit pour les électeurs le vote et qui traduit ces votes en sièges pour les partis et les candidats à l'Assemblée législative.

Tribunal électoral: cour de justice ou d'autres corps devant lequel un acteur électoral peut contester la validité d'une élection, ou contester le comportement des candidats, des partis politiques ou des membres de la CEN.

Vacances d'adhésion de membre: un système dans lequel les membres de la CEN ne sont pas tous nommés en même temps et la durée de leur mandat ne se termine pas au même moment, généralement utilisé pour assurer la continuité des travaux de la CEN.

Vote de la diaspora: mécanisme par lequel les électeurs qui sont en permanence ou temporairement absents du pays sont en mesure de voter, également appelé le vote de l'extérieur du pays.

BIBLIOGRAPHIE

Actes du « 3^e Séminaire International des Hautes Juridictions Administratives sur le Contentieux Electoral et l'Etat de Droit, Cotonou, les 11 et 12 novembre 1998 », Bulletin de droit et d'information de la Cour Suprême du Bénin Spécial n°006 et 007 (document non daté);

ADJOVI (E.), Une élection libre en Afrique (la présidentielle du Bénin de 1996), Paris, Karthala, 1998.

ATLAN (Catherine), « Elections et pratiques électorales au Sénégal (1940-1958). Histoire sociale et culturelle de la décolonisation », Thèse de doctorat en Histoire, EHESS, Paris, 2001, 517 p.

BUIJTENHUIJS (R.) et THIRIOT (C.), Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara : le bilan de la littérature, Leiden, 1995.

BUIJTENHUIJS (R.), « Les partis politiques africains ont-ils des projets de société ? L'exemple du Tchad », Politique Africaine n 56, 1994, pp. 119-135.

FONDATION FRIEDRICH EBERT, Le rôle des Commissions électorales indépendantes : Expériences en Afrique de l'Ouest, Actes du séminaire régional de Bamako (du 17 au 19 juin 1996)

CONTE (B.) et LAVENUE (J.J.), « La Côte d'Ivoire un an après les confrontations électorales de 1990 : hypothèses et hypothèques », R.J.P.I.C., janv.-mars 1992, pp. 1-27.

Dagra (M.), Le code électoral nigérien du 16 avril 1996, facteur de renouveau démocratique et de stabilité ? », Revue nigérienne de Droit, n 00, mars 1999, pp. 15-51.

DECOUDRAS (P.M.) et GAZIBO (M.), « Niger, démocratie ambiguë : chronique d'un coup d'Etat annoncé », L'Afrique politique, 1997, pp. 155-189.

« Des élections pas comme les autres », Politique africaine n° 69, mars 1998 ;

DIOUF (M.), « Chronique des élections présidentielles de février 1993 : les nouvelles figures du contentieux politique au Sénégal », in Bulletin du CODESRIA, n 2, pp. 4-7.

European Commission, « Handbook for European Union Election Observation », 2008

European Commission, “Compendium of International Standards for Elections”, 2008

Fall (I.M.), Election et résolution des conflits en Afrique de l'Ouest, Paper to be presented at African Network of Constitutional Law Conference in Dakar 2008.

FALL (Ndongo), « Le droit électoral Sénégal », Dakar Editions Les Petites Affiches, 2002, 242 p.

Fondation Friedrich Ebert, Analyse comparée des Commissions électorales des pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Nigéria, Sénégal), 2007.

International IDEA, “Electoral Management Design : The International IDEA Handbook”, 2006

GAYE (OUMAR), « Le contentieux électoral devant les juridictions suprêmes », in « Communication au Séminaire international des Hautes Juridictions Administratives sur le contentieux électoral et l'Etat de droit, Cotonou 11-12 novembre 1998 », Bulletin d'information de la Cour Suprême n° 06/07, p. 4

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques : Points de repère et interrogations », Afrique Contemporaine n 164, 4e trimestre, 1992, p. 50 et s.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « A quoi servent les Constitutions Africaines? », JAE n 192.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », Afrique Contemporaine n spécial, 4e trimestre, 1997, pp. 250-256.

GAUDUSSON (Jean du BOIS de), « Les structures de gestion des opérations électorales ». in, “ Francophonie et démocratie ”, Actes du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako, 1^{er} -3 novembre 2000), Paris, Editions Pedone, 2001, pp. 214-225 ;

- « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n°13/ 2002, pp. 100-105 ;

GIRARD (P.), « L'élection présidentielle burkinabé, cherche adversaire désespérément », J.A. n 1615, 11 déc. 1991, pp. 18-19.

GERDDES, Séminaire sur les élections démocratiques en Afrique de l'Ouest et du Centre : bilan et perspectives, Cotonou, GERDDES, 1994, Rapport général, 40 p.

JOMBWE HUGO MOUDI KI (A), La gestion des élections par un organe administratif indépendant: Etude comparée du Bénin et du Togo, mémoire de droit, Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la démocratie., 147p

KODJO (K.), « Les élections au Togo : cinquante ans de passions politiques », Afrique Contemporaine n 185, 1er trimestre, 1998, pp. 35-53.

MBANDINGA (M.I.), « Brèves remarques sur l'assistance électorale internationale et la souveraineté des Etats africains », R.J.P.I.C., sept.-déc. 1998, pp. 309-327.

INTERNATIONAL IDEA, La conception des systèmes électoraux, Un manuel de International IDEA, « Série Manuels », 2002.

JOMBWE HUGO MOUDI KI (A), La gestion des élections par un organe administratif indépendant: Etude comparée du Bénin et du Togo, mémoire de droit, Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la démocratie, 147p.

L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES ELECTIONS, "Rapport final sur les élections législatives du 24 mai 1998", Dakar, Août 1998, multigr, 227, p

MASCLET (J.C.), ZINZINDOHOUE (A.), DESOUCHES (C.), (sous la dir.), Aspects du contentieux électoral en Afrique, Actes du séminaire de Cotonou du 11-12 novembre 1998.

MASCLET (J.C.), ZINZINDOHOUE (A.), DESOUCHES (C.), (sous la dir.), Aspects du contentieux électoral en Afrique, Actes du séminaire de Cotonou du 11-12 novembre 1998.

OIF, Elections législatives au Bénin du 30 mars 1999, Rapport de la mission d'observation de la Francophonie

OIF, Elections locales au Niger du 7 février 1999, Rapport de la mission francophone d'information et de contacts

OIF, Elections présidentielles au Togo du 21 juin 1998, Rapport d'observation de la mission conjointe « OUA-La Francophonie »

OULD AHMED SALEM (Zekaria), « Gouvernance électorale et invention de la neutralité : la création de l'observatoire national des élections (ONEL) au Sénégal », in Sous la direction de Patrick QUANTIN, "Voter en Afrique : différentiations et comparaisons", Colloque organisé par l'AFSP, Centre d'étude d'Afrique Noire-Institut d'études politiques de Bordeaux 7-8 mars 2002, Paris, L'Harmattan, collect. Logiques Politiques, 2004, pp. 149-184.

PILON (M.), « L'observation des processus électoraux : Enseignement de l'élection présidentielle au Togo » (Août 1993), Politique africaine, 46, 1994, p. 119-135.

« Réglementation (La) des élections au Bénin », Afrique Contemporaine n 173, 1995, pp. 40-54.

«Textes présentés à Ouagadougou à l'occasion du séminaire international sous-régional sur le contrôle et les sanctions des opérations électorales par les hautes juridictions du 17 au 21 mars 1997 », in Afrique Démocratie & Développement n°15 septembre 1997, p. 27. (pp.27-37)

United Nations Development Programme (UNDP), « Electoral Management Bodies as Institutions of Governance », 2000

VON TROTHA (T.), « "C'est la pagaille" : Remarque sur l'élection présidentielle au Togo », *Politique Africaine*, 52, décembre 1993, pp. 152-159.

YONABA (S.), « Les élections législatives du 24 mai 1992 et la polémique autour de la fraude électorale », *R.B.D.* n 23, janvier 1993, p. 25 et s.