

*Constitutionnalisation du vote démocratique et partis
politiques . Réflexions autour de la portée de l'alternance
politique du 19 mars 2000 au Sénégal.*

Par Sory BALDE
Doctorant au CERDRADI
Université Montesquieu/Bordeaux IV
email : sorybalde686@hotmail.com

Sommaire :

1. L'introduction du vote démocratique au Sénégal

1.1 Le droit de suffrage pendant la période parlementaire (1960-1962)

1.2 Le droit de suffrage pendant la seconde République (1963-2000)

2. La pratique du vote démocratique au Sénégal

2.1 L'introduction des nouvelles structures de gestion des opérations électorales

2.2 Le contentieux électoral en question

3. Conclusion

Introduction

Le constitutionnalisme d'origine occidentale dans les pays en voie de développement ne serait plus à démontrer, aux yeux de certains auteurs du moins.

Il est suscité par une importation de technologies juridiques et le recours constant au droit constitutionnel au service du politique. Dès lors, il y aurait un placage d'éléments partiels et exogènes de droit, un système juridique importé.

Cette vision assez ramassée de la situation juridico-institutionnelle des Etats du Sud semble maladroite pour rendre compte de toute la complexité de la réalité. Cependant, il faut la prendre en compte dans un premier temps pour mieux expliquer la position d'une partie de la littérature juridique.

De prime abord, la convergence des solutions institutionnelles définies par des civilisations situées dans un temps et des surfaces très éclatées, peut être interprétée comme l'expression d'une inéluctabilité de certaines innovations institutionnelles qui seraient le patrimoine commun de la spécificité humaine.

Aussi, cette convergence des modèles institutionnels a toujours été présente dans l'histoire de l'État et qu'elle peut être considérée dans certains cas comme un fait humain dans la mesure où des sociétés, de même niveau de développement politique, peuvent se trouver confrontées aux mêmes contraintes de gestion sociopolitiques d'où l'adoption des mêmes solutions sans qu'il y ait concertation¹.

Il faut constater que l'importation a toujours été, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis, le mode le plus commun de réalisation des mutations administratives².

Une explication serait que par ingénierie institutionnelle, on entende *un transfert de technologies institutionnelles d'un pays "modèle" vers une périphérie dépendante*.

Ce transfert s'effectuerait alors en vue de la "construction", "hybride", d'un État répondant aux critères démocratiques imposés par la vision universaliste de la mondialisation, ici la mondialisation du droit. Par "construction hybride", nous comprenons "cet énoncé qui appartient, par ses traits grammaticaux (syntaxiques) et compositionnels, à un locuteur, mais dans lequel en réalité se mêlent deux énoncés, deux manières de parler, deux styles, deux langages, deux horizons sémantiques et

¹ D. Darbon, "A qui profite le mime? Le mimétisme institutionnel et ses représentations en Afrique", in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, l'Harmattan, 1993.

² J. Rivero, "Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif", *Mélanges Ganshof Van Der Meershe*, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 619-639.

évaluatifs³".

Le Professeur Jean du Bois de Gaudusson parle pour sa part de « patrimoine juridique commun », quand il évoque le droit appliqué en France et ceux des Etats africains francophone situés au sud du Sahara⁴.

Les années 1990 sont marquées par un vent général de changements constitutionnels en Afrique noire subsaharienne. C'est l'époque des fameuses transitions démocratiques africaines avec les déclarations de « bonne gouvernance », de « gestion locale », de « démocratisation », etc. Déclarations brandies par les bailleurs de fonds internationaux, les gouvernements occidentaux comme la France, à travers la célèbre conférence de la Baule, les Etats-Unis d'Amérique exigeant le « welfare state ».

Déclarations imposées puis revendiqués par les Etats du Sud qui, à travers la mise en place d'énormes chantiers de restructuration ou d'innovation de leur l'armature politico-institutionnelle, ont clairement affiché des intentions de « modernisation politique ». il y a la des dynamiques extérieures d'impositions et intérieures de réappropriations qui semblent finalement favoriser un constitutionnalisme libéral en Afrique.

Lors de ces premières années de démocratisation, la constitution a constitué l'un des principaux enjeux des crises politiques. *Un renouveau constitutionnel est observé un peu partout en Afrique*⁵.

Le passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique requiert l'élaboration de nouvelles constitutions garantissant les principes démocratiques. Ce qui constituera l'un des points forts des fameuses conférences nationales.

Cependant, il y a un scepticisme aigu de la part des juristes occidentaux quant à l'intériorisation par les gouvernants et des populations du Sud de la contrainte constitutionnelle. En effet, il y a une dénonciation présente dans la recherche universitaire occidentale de l'inadaptation et de l'ineffectivité de la technologie constitutionnelle importée pour des raisons de légitimité internationales, par rapport à la pression des bailleurs de fonds, par des sociétés étrangères à l'histoire occidentale.

³ M. Bakhtine cité par T. Todorov in Mikhaïl Bakhtine, *Le principe dialogique*, suivi de *Ecrits du cercle de Bakhtine*, Paris, Le seuil, 1981.

⁴ J. de Gaudusson, « les nouvelles Constitutions africaines et le mimétisme », in J. de Gaudusson, D. Darbon, *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.

⁵ J. de Gaudusson, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques » in *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4^e trimestre 1996.

Ce scepticisme s'explique pour deux raisons :

- La forte similitude des textes juridiques des pays de l'Afrique subsaharienne par rapports à leurs homologues occidentaux, similitude encore plus suspecte quand on souligne le rôle des coopérants/juristes issues du Nord. Cette « ressemblance » paraît suspecte dans un contexte de *mimétisme* et devant les échecs des tentatives d'implantations des technologies institutionnelles aux vertus démocratiques
- La non effectivité des règles juridiques et leur non respect, voire leur détournement par les autorités gouvernementales qui les ont eux-mêmes mis en place.

Ces deux points doivent être pris en compte par tout observateur averti mais il arrive qu'un déclic se produise et que des institutions soi-disant « étrangères » soient récupérées, au-delà des gouvernants, par la population locale, qui court-circuite ainsi les principaux acteurs de la vie politique, aussi biens locaux qu'étrangers, et qui les font leurs.

Aussi, dire que la « normalisation » constitutionnelle serait purement formelle semble aller très vite en besogne, car au-delà des apparences, une analyse jurisprudentielle de la situation sur le terrain démontre toute la complexité de la réalité.

La question centrale qui occupe le débat est le vote en Afrique noire subsaharienne, plus particulièrement au Sénégal. Le vote est apparu en Afrique comme un *moyen de contrôle des gouvernants sur les gouvernés sans aucune réciprocité*⁶.

L'ambiguïté de la réalité institutionnelle ne peut être perçue qu'après un décryptage de l'évolution du sens du vote et à travers le décodage d'un évènement majeur de la vie politique sénégalaise, à savoir l'alternance politique du 19 mars 2000.

Bien que cette analyse nous soit précieuse quant à l'évolution générale du processus électoral en Afrique subsaharienne, il nous semble opportun de faire remarquer ici que les électeurs africains ont bel et bien pris conscience de l'enjeu du scrutin électoral après les transitions démocratiques des années 1990.

⁶ *op cit*, p. 5

L'étude vise à prouver que si les apparences de démocratie électorales ont été introduites par la vieille classe politique, encore au pouvoir, à travers notamment l'introduction de lois électorales d'apparence libérale, reconnues et appliqués par toutes les démocraties occidentales, celles-ci ont été récupérées et réinvesties dans leurs significations par la société civile africaine.

Par *constitutionnalisation* du vote, il faut comprendre l'introduction du droit de vote dans la Constitution, loi fondamentale. Dans un sens plus large, il faut inclure aussi l'introduction du droit de vote dans les textes législatifs et réglementaires et sa consécration dans l'armature juridique nationale. Mais cette étude ne serait complète qu'avec la prise en compte du rôle des partis politiques et leur influence dans le jeu politique.

Qu'en est-il de ce droit de vote dans le paysage institutionnel sénégalais qui s'est récemment enrichi d'une alternance démocratique ?

1. L'introduction du vote démocratique au Sénégal

L'étude de la constitutionnalisation du vote "démocratique" au Sénégal passe par l'analyse de ce vote dans les différentes constitutions sénégalaises.

Seules les deux premières Constitutions seront étudiées dans cette partie. Il s'agit d'étudier ici la constitutionnalisation du vote "démocratique" par le pouvoir politique au lendemain des indépendances, d'abord pendant la période dite "parlementaire" puis avec la deuxième constitution de 1963.

1.1 Le droit de suffrage pendant la période parlementaire (1960-1962)

Le Sénégal a connu une longue et riche vie politique avant l'indépendance du pays le 04 avril 1960. Selon Makhtar Diouf⁷, les premiers contacts entre le Sénégal et l'Europe ont lieu au XVI^e siècle, par l'île de Gorée, où prennent pied tour à tour les navigateurs portugais, hollandais et français. En 1833, le droit à la citoyenneté française est accordé aux habitants de Saint-Louis, ville située au Nord du Sénégal, et de Gorée : ce qui leur permet, en 1848, d'élire leur premier député au Parlement français. En 1914, Blaise Diagne est élu comme premier Sénégalais noir. Cette période voit la constitution de sept partis politiques, de 1918 à 1945. Le multipartisme est donc une tradition relativement ancienne dans la politique sénégalaise⁸.

Le 20 août 1960, et non le 04 avril, pourtant date officielle de l'indépendance, le Sénégal accède à l'indépendance avec la bénédiction de l'ex-puissance coloniale. Le parti au pouvoir est inévitablement l'UPS qui est né de la fusion de plusieurs partis politiques sous la houlette du secrétaire général de l'ex-BDS, Senghor, qui devient le premier Président de la République. On assiste alors à la mise en place d'un régime parlementaire.

Pour Makhtar Diouf⁹, *la première Constitution prévoit le multipartisme [...] ce qui ne sera pas le cas dans la pratique, l'Assemblée nationale ne comptant que des membres du parti au pouvoir, soit soixante députés.*

La Constitution sénégalaise de 1960 affirmait l'attachement du peuple sénégalais aux droits fondamentaux tels que définis dans la Déclaration des Droits de

⁷ Professeur d'économie politique, chercheur à l'Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN), Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

⁸ M. Diouf, *Sénégal. Les ethnies et la Nation*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 103 et s.

⁹ *op cit*, pp. 109 et suivant

l'Homme et du Citoyen de 1789 et dans la Déclaration universelle du 10 décembre 1948. Elle proclamait ainsi le respect des libertés politiques et des droits et libertés de la personne humaine.

Il y avait donc une véritable reconnaissance du droit de vote, acquis pour tous les citoyens, le suffrage universel étant de rigueur. Le vote n'est pas obligatoire et il est reconnu « libre », les électeurs pouvant se décider pour les candidats de leur choix, le régime étant en principe parlementaire et multipartite.

Le passage du régime parlementaire à un régime présidentiel s'effectue sans douceur. Le vendredi 14 décembre 1962, une crise éclate entre le Président de la République et le Président du Conseil. Une motion de censure portant la signature de trente-neuf députés (soit la majorité) est déposée contre le Gouvernement de Mamadou Dia.

Le 18 décembre 1962, Mamadou Dia, Président du Conseil et par là véritable détenteur du pouvoir, est arrêté pour tentative de coup d'Etat contre le Président de la République, Léopold S. Senghor¹⁰.

C'est ainsi que le 03 mars 1963, un référendum est organisé pour adopter la deuxième Constitution du Sénégal. Sur 1.232.479 Sénégalais inscrits sur les listes électorales, 1.155.077 se prononce pour la nouvelle loi fondamentale qui change la nature du régime politique.

¹⁰ Se défendant beaucoup plus tard contre l'accusation qui lui avait valu son incarcération jusqu'en 1974 et son écartement de la vie politique sénégalaise, Mamadou Dia affirmera : « Je n'ai jamais eu l'intention de faire un coup d'Etat pour prendre le pouvoir... puisque j'avais le pouvoir ! ». Son procès n'a pas encore été révisé selon nos sources.

1.2. Le droit de suffrage pendant la seconde République (1963-2000)

Aux termes de l'article 6 de la Constitution du 03 mars 1963 « le peuple sénégalais reconnaît l'existence des droits de l'Homme inviolables et inaliénables comme base de toute communauté humaine, de la paix et de la justice dans le monde ». Comme dans la constitution précédente, le droit de vote est reconnu à toutes les couches sociales de la population, tous sexes confondus, à partir de 21 puis 18 ans, âge de la majorité civile.

Le gouvernement parle alors d'« ouverture démocratique » bien qu'il n'y ait personne en face de l'UPS, et ce jusqu'en 1974.

Cependant, toutes les tracasseries administratives et astuces juridiques semblent organisées pour empêcher toute création de partis de l'Opposition. En effet, l'Administration devant veiller à la régularité des formations politiques, celles-ci en sont réduites à entrer dans la clandestinité quand elles ne sont pas tout simplement phagocytées par l'UPS.

De même, l'Assemblée nationale est réduite à sa plus simple expression : le suffrage universel direct est institué pour l'élection du Président de la République, qui ne tire plus sa légitimité des parlementaires mais du peuple. Les ministres ne sont plus responsables devant la chambre des représentants du peuple mais devant le Chef de l'Etat. Même la fonction de contrôle de l'action gouvernementale est limitée, avec des règles de procédure draconiennes.

Un poste de Premier Ministre sera instauré le 28 février 1970, avec le décret 70-230 nommant à cette fonction Abdou Diouf.

Après l'autorisation du PDS (Parti démocratique sénégalais) le 31 juillet 1974, puis du RND (Rassemblement national démocratique) de Cheikh Anta Diop en février 1976, l'article 3 de la Constitution est modifié.

Les lois n° 76-01 du 19 mars 1976 et n° 76-26 du 6 avril 1976 révisent la Constitution en limitant les partis politiques à trois, censés concourir « à l'expression du suffrage ». Ces partis politiques sont censés représenter trois courants de pensée : le courant libéral et démocratique, le courant socialiste et démocratique, le courant marxiste-léniniste ou communiste.

Fait à souligner, les partis de l'opposition se voient imposés leurs courants de pensées. A l'origine d'inspiration socialiste-travailliste, le PDS se voit

« conseillé »¹¹ l'idéologie libéral, le parti au pouvoir occupant déjà le terrain du socialisme¹².

Par un arrêt du 07 janvier 1978, la Cour suprême rejette le recours pour excès de pouvoir intenté par le RND contre la décision gouvernementale de lui attribuer le courant communiste. Le parti est déclaré illégal et c'est le PAI Rénovation (Parti africain de l'indépendance) de Majhmoud Diop qui devient le troisième parti légal du Sénégal, parti étiqueté marxiste-léniniste, le 06 août 1976.

L'article 3 de la Constitution du 03 mars 1963 sera de nouveau modifié par la loi constitutionnelle n° 78 - 60 du 28 décembre 1978. Le courant « conservateur » est reconnu et le Mouvement républicain sénégalais devient le quatrième parti du pays.

Régime unique de fait puis multipartisme limité à quatre, monolithisme politique, remises en question permanentes des résultats des élections nationales par les partis de l'opposition... finissent par susciter au peuple sénégalais l'idée que la dévolution du pouvoir politique ne se fait pas par le vote mais par la volonté de la classe politique. Ce sentiment va croître peu à peu dans le cœur d'une bonne partie de la population sénégalaise, notamment la jeunesse des grandes zones urbaines du pays.

¹¹ voir J. M. Nzouankeu, *Les partis politiques sénégalais*, Dakar, Editions Clairafrique, 1984, p. 32.

¹² Il faut dire que Abdoulaye Wade, fondateur du PDS, avait d'abord été au PRA avant de se rapprocher de l'UPS.

2. La pratique du vote démocratique au Sénégal

L'institutionnalisation du vote démocratique passe par l'introduction de mécanismes et institutions favorisant l'expression de ce droit, ceci en aval. En amont, elle passe par la mise en œuvre effective des mécanismes de protection du droit de suffrage : le contentieux électoral.

2.1 L'introduction des nouvelles structures de gestion des opérations électorales.

Les nouvelles structures de gestion des opérations électorales autonomes ne sont pas des phénomènes naturels et elles ne se retrouvent pas dans la plupart des démocraties occidentales. Elles sont au contraire « le produit d'un travail social et intellectuel de construction déterminé par le rapport du professionnel de la politique à l'institution qui n'est rien d'autre que sa façon de s'en servir en fonction de sa position dans le jeu politique et des enjeux individuels et collectifs propres à ce jeu »¹³. Ce sont des *trouvailles politiques de l'Afrique post-coloniale* pour adapter l'expression de Maurice Kamto sur les conférences nationales, « une invention purement africaine »¹⁴.

Quel type de système de gestion des opérations électorales doit se donner un pays ? En règle générale, les institutions électorales peuvent être de différentes sortes : temporaires, permanentes, apolitiques ou non, centralisées ou décentralisées, uniquement nationales ou également compétentes aux niveaux régional et local.

Celles-ci peuvent être divisées en plusieurs catégories: les Commissions électorales *indépendantes* d'une part, qui sont généralement regroupées sous le vocable de CENI (Commissions électorales nationales indépendantes) au Mali et au Burkina Faso, de CENA au Bénin (Commissions électorales nationales autonomes) ou de CEMI (Commission électorale mixte indépendante) en République Centrafricaine.

Les Commissions électorales nationales *quasi-indépendantes* d'autre part qu'on a plus généralement regroupées sous les noms de CNE¹⁵ (Commissions électorales

¹³ Hilaire de Prince Pokam « Les commissions électorales en Afrique subsaharienne : Analyse de leurs enjeux et de leurs usages par les acteurs politiques au cours du processus d'invention de la neutralité électorale ».

¹⁴ Maurice Kamto, cité par J. de Gaudusson, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », in J. de Gaudusson et D. Darbon (dirs.), *La création du droit en Afrique*.

¹⁵ Cas du Gabon, du Togo et du Cap-Vert.

nationales) ou d'ONEL (observatoire nationale des élections) au Sénégal et au Cameroun.

Une commission électorale est dite "quasi-indépendante" ou considérée comme *non indépendante* quand il n'y a pas de consensus entre les différents acteurs politiques autour de leur création et de leur composition. Leurs pouvoirs, limités, consistent principalement à superviser les élections afin de garantir l'application de la loi électorale. Les présidents de ces structures sont invariablement nommés par le pouvoir exécutif.

Ces commissions électorales sont généralement plus ou moins assujetties à l'administration publique à qui elle rend des comptes et de qui elle dépend pour l'accomplissement de ses fonctions. De même elles sont financées par l'Etat car leur fonctionnement est somme toute souple ou tout simplement parce qu'elles ne sont pas légitimées par les instances internationales.

Suite aux dysfonctionnements intervenus dans les élections locales de 1996 et au regard de l'ensemble des contestations ayant de longue date entachées les échéances électorales au Sénégal, l'ONEL y a été créé en 1997.

La création de cette structure est somme toute particulière. Au départ, les partis de l'opposition souhaitaient en mars 1997, l'instauration d'une commission électorale indépendante ou autonome, semblable à l'exemple béninois de 1990. Dans cette optique et sous la houlette du principal parti de l'opposition, le PDS, les 19 partis de l'opposition s'impliquent activement dans la reconnaissance à la fois interne et internationale de leur revendication.

Sur le plan interne, la société civile est saisie et l'opinion publique alertée grâce aux médias privés et à l'investissement du champ social par des manifestations socioculturelles. Mieux, l'opposition adresse collectivement une lettre au Président de la république, lettre demandant une institution électorale indépendante afin de « garantir la paix sociale ». L'opposition sollicite également le soutien des confréries religieuses, soutien de taille pour qui connaît les réalités du jeu politique sénégalais et les pratiques du « contrat social sénégalais »¹⁶.

Au plan international, les gouvernants étrangers, occidentaux ou de la sous-région, leurs oppositions politiques et surtout les bailleurs de fonds ont été sensibilisés par des tournées d'explication menées notamment par certains leaders de l'opposition sénégalaise.

¹⁶ Cf. Daniel Cruise O'Brien

L'opposition sénégalaise aurait même imaginé "un plan d'action" visant à sanctionner le pouvoir en cas de rejet de ses revendications, en particulier en lançant un appel à l'ensemble des bailleurs de fonds finançant les élections au Sénégal afin de stopper leur concours, voire même pour les inviter à "auditer" les structures responsables de leurs dons¹⁷.

Il faut noter ici que l'exécutif a d'abord mis en place une « commission cellulaire » chargée de réunir les protagonistes et de faire le point sur les élections.

L'ONEL semble être la solution retenue par le pouvoir qui n'a pas voulu aller dans le sens de l'opposition, qui elle réclamait une CENI à qui on confierait « la totalité des opérations électorales, depuis l'organisation matérielle du scrutin jusqu'à la proclamation définitive des résultats »¹⁸.

Celle-ci est officiellement une structure indépendante, créée par la loi n°97-15 du 8 septembre 1997 et chargée de prendre en charge la supervision et le contrôle des opérations électorales et référendaires.

Mais la nomination à la présidence de l'ONEL d'Amadou Abdoulaye Dieng qui appartient à un mouvement de soutien à Abdou Diouf, va susciter des contestation. Les partis politiques de l'Opposition réclament son départ de la présidence de l'ONEL surtout que le code électoral était bien explicite sur ce point en son article L.5¹⁹. C'est au nom de ses dispositions que le Général Dieng fait l'objet d'une vive contestation. La campagne bruyante et soutenue de l'opposition contre cette nomination a été si déterminée que le PDS ira même jusqu'à menacer de boycotter les élections présidentielles si le président de l'ONEL n'était pas démis.

Pourtant, malgré la détermination de l'opposition, le Général Dieng ne démissionnera finalement qu'à la mi-juillet 1999 alors que la tension créée par cette affaire avait failli tourner aux émeutes et que les partis politiques, à l'initiative de l'Union pour le Renouveau Démocratique (URD) de Djibo Kâ, avaient finalement déposé un recours en annulation du décret de nomination du Général Dieng devant le Conseil d'Etat.

Aussi la portée du changement politique sénégalais et la justification de l'ampleur de l'alternance démocratique sont le fait que son administration républicaine a pu gérer le changement politique sans vraiment d'heurts, dans la sérénité et l'acceptation des résultats par tous les protagonistes du jeu politique.

¹⁷ Cf Hilaire POKAM, *op.cit*

¹⁸ Voir A. B. Fall, « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », *Politeia*, n°5, 2004, pp. 45-47.

¹⁹ - Cet article stipule que ne peuvent être membres de l'ONEL les membres d'un groupe de soutien à un parti, à une liste de candidats ou à un candidat.

On le voit, dans les deux premiers cas évoqués plus haut, l'Etat assume seul les responsabilités électorales alors que dans le dernier cas, il associe les partis politiques et la société civile à la gestion des élections. Mais dans tous les cas, l'Etat reste seul organisateur des élections car fort dans ses structures essentielles²⁰, ce qui différencie ce mode de gestion des élections d'avec celui mis en place dans le cadre des commissions électorales indépendantes.

Autres institutions concernées par le scrutin électoral, la Direction générale des Elections et la Direction de l'Automatisation du fichier sont deux directions du Ministère de l'intérieur, chargées de l'organisation des opérations matérielles et technique du scrutin, sous le contrôle de l'ONEL²¹.

Chargée de veiller à l'égalité des formations politiques en compétition et à la régularité de la campagne électorale par les articles 119 à 122 du Code électoral en vigueur avant l'Alternance, la Cour d'Appel intervient dans la composition et le fonctionnement des Commissions Départementales et de la Commission Nationale de Recensement des Votes.

Composées de magistrats et de représentants des partis politiques en lice, les Commissions Départementales sont chargées de surveiller la régularité du scrutin au niveau départemental.

La Commission Nationale de Recensement des Votes procède au recensement des votes à partir des procès-verbaux des Commissions Départementales. Elle proclame ensuite les résultats provisoires et en transmet procès-verbal au Président du Conseil Constitutionnel. Cette commission a été créée par le nouveau code électoral de 1992²².

C'est le Conseil Constitutionnel qui est chargée de la proclamation des résultats définitifs et du contentieux en cas de contestations.

Il faut dire que ces institutions électorales de même que les Cours et tribunaux chargés de près ou de loin des élections ont longtemps été décriées par l'Opposition. Ses griefs se basaient sur la nomination des magistrats concernés par le gouvernement socialiste, les retards et les égarements dans la proclamation des

²⁰ Cf. Sadikou Ayo Alao, "Quel mode de gestion des élections pour l'avenir ?" *Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako*, avril 2000.

²¹ Ces institutions ont toujours fait l'objet de sérieuses mises en cause par l'opposition qui leur reprochait d'être acquises à la cause du parti socialiste. *N.D.A*

²² Dirigée par le Premier président de la Cour d'Appel, assisté de deux magistrats et des représentants de chaque candidat, elle avait été néanmoins incapable de proclamer les résultats provisoires des présidentielles de 1993 pendant près d'un mois. Devant le faire par une décision consensuelle de toutes ses composantes, cela s'était bien évidemment révélé impossible et les travaux de la Commission bloqués. *N.D.A*

résultats du vote, la disproportion entre les intentions de vote constatées et le résultat issu des bureaux de votes, etc.²³

Il ne faut pas oublier le rôle qu'a joué le Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA), autorité administrative indépendante instituée par la loi n°98-09 du 2 mars 1998. Le HCA est un organe de régulation des médias audiovisuels. Il est garant de l'indépendance et de la liberté de l'information et il veille à l'accès équitable des partis politiques aux médias d'Etat et au respect de l'équilibre dans le traitement de l'information, pendant les campagnes électorales.

2.2 Le contentieux électoral en question

Les processus électoraux en Afrique subsaharienne donnent lieu aujourd'hui à des compétitions sans précédents. Les contestations électorales font désormais partie du paysage politique africain et créent des tensions qui se cristallisent parfois sur les juridictions constitutionnelles.²⁴

Mais la nouvelle vigueur de la jurisprudence électorale donne toute l'étendue de l'institutionnalisation des nouveaux procédés de gestion des opérations électorales. Plus le contentieux électoral d'un Etat est important et bien géré par le juge constitutionnel, mieux les structures électorales et l'état du droit se portent.

Certes, cette bonne santé toute relative de la juridiction électorale ne se retrouve pas dans tous les pays d'Afrique qui ont fait mine d'adopter les nouvelles commissions électorales nationales. Néanmoins, elle fait preuve du fait que la justice, qui est devenue plus accessible depuis l'ère de « l'éclatement » de la Cour suprême, a intériorisé son rôle de défense des droits des citoyens et de leur liberté, notamment en rendant des décisions désavouant le pouvoir en place.

Pour ce qui concerne la période de l'alternance au Sénégal, trois grandes décisions du juge constitutionnel sont à retenir dans le cas d'étude.

²³ Dans ce contexte, la démission du Président du Conseil Constitutionnel Kéba Mbaye, en février 1993 et à la veille de la proclamation des résultats des présidentielles, jette la confusion, surtout que l'Opposition et une partie de la population criaient déjà à la fraude électorale. *N.D.A*

Cette confusion est à son comble lorsque le Vice-Président du Conseil Constitutionnel, Maître Babacar Sèye, est assassiné le 15 mai 1993, c'est-à-dire au lendemain de la proclamation par la juridiction constitutionnelle des résultats des présidentielles. *N.D.A*

²⁴ Ainsi en matière de droit comparé, la Cour constitutionnelle du Bénin a annulé les résultats électoraux dans une circonscription où l'épouse du Chef de l'Etat, M. Soglo, avait été élue, avant l'alternance survenue en 1996. Dans son arrêt CC 96.003 la Cour constitutionnelle malienne a décidé qu'en instaurant trois modes de scrutin pour les élections législatives, la loi électorale allait à l'encontre de l'article 2 de la Constitution relatif à l'égalité des citoyens et du Préambule de la Constitution qui dispose que « le peuple souverain du Mali réaffirme sa détermination à maintenir et à consolider l'unité nationale ». *N.D.A*

En sa séance du 31 décembre 1999²⁵, le Conseil Constitutionnel a rendu une première décision en matière électorale dont la portée se retrouve dans ses grands considérants. En effet, bien que rejetant la requête de l'opposition qui demandait la sanction du pouvoir en place et de son candidat aux élections présidentielles, la Cour a rappelé utilement ses attributions électorales.

Elle a ainsi rappelé qu'elle était une juridiction d'attribution en matière électorale conformément à l'article 29 de la Constitution²⁶ et à l'article 2 de la loi organique n°92-23 du 30 mai 1992.

Les textes lui délimitent son domaine de compétence en matière électorale et le juge ne peut se prononcer que sur des cas expressément prévus par ces textes.

La deuxième décision conséquente du Conseil constitutionnel intervient au lendemain des élections présidentielles du 27 février 2000²⁷. Par cette décision, le Conseil a implicitement indiqué qu'il était seul maître du contentieux électoral et qu'il contrôlait même le travail de l'ONEL.

Mais surtout, il a renvoyé au deuxième tour, soit le 19 mars 2000, les deux principaux candidats des élections présidentielles, ce qui était une première au Sénégal.

Enfin en sa séance du 25 mars 2000²⁸, le Conseil Constitutionnel a consacré l'élection au poste de Président de la République de l'éternel opposant au pouvoir, Abdoulaye Wade.

La consécration du vote démocratique passe bien par leur institutionnalisation et celle des nouvelles structures de gestion des opérations électorales. Cette institutionnalisation ne peut se retrouver sur le domaine de l'état de droit que par les décisions des Conseils constitutionnels.

En matière de droit comparé, c'est le juge béninois qui semble être allé le plus loin dans la reconnaissance des commissions électorales comme institutions indispensables à la garantie des droits des citoyens²⁹.

²⁵ Affaire n°3/E/99. *N.D.A*

²⁶ Il s'agit de la Constitution de 1963, qui a été abrogée et remplacé par celle du 7 janvier 2001. *N.D.A*

²⁷ Affaire n°4 à11/E/2000. *N.D.A*

²⁸ Affaire n°13/E/2000. *N.D.A*

²⁹ « Considérant que le régime électoral, qui se définit comme l'ensemble des règles juridiques qui déterminent la manière dont il est possible de se porter candidat à une élection et d'être élu, repose sur des séries d'opérations à savoir des mesures préparatoires (date du scrutin et convocation des électeurs, présentation des candidats), la campagne électorale (organisation et contrôle), le scrutin (mode, déroulement, dépouillement, proclamation, réclamation ou contentieux) ; qu'ainsi, selon la Constitution, le régime électoral est une matière remise dans sa totalité au législateur ; que dès lors, l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre, aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au gouvernement le soin

Le juge constitutionnel béninois s'est également prononcé sur les compétences de la CENA³⁰. Les saisissants, députés à l'Assemblée nationale du Bénin, contestaient la constitutionnalité de l'article 10 de la loi n° 95-015 du 11 février 1995 relative aux règles particulières pour l'élection du Président de la République³¹. Les requérants soutiennent que cette disposition est contraire à la constitution béninoise et à la loi organique sur la Cour constitutionnelle du Bénin, loi qui confère à la Cour constitutionnelle une compétence exclusive en matière de contentieux de l'élection présidentielle. La Cour fait remarquer dans sa décision que la Constitution et la loi organique sur la Cour constitutionnelle "disposent que le contentieux de l'élection présidentielle relève en dernier ressort de la Cour constitutionnelle". Les dispositions contestées, souligne la Cour, sont au surplus contraire à l'article 11 de la loi organique sur la Cour qui reconnaît la compétence de celle-ci pour statuer en cas de litige. La Cour « dit et juge contraire à la constitution la prescription selon laquelle la CENA se prononce en dernier recours ».

d'en arrêter les mesures d'application ; Considérant que rien dans la Constitution ne s'oppose à la création, par l'Assemblée nationale, d'une Commission électorale nationale autonome ; qu'en procédant comme elle l'a fait, l'Assemblée nationale n'a fait qu'exercer l'une de ses prérogatives constitutionnelles et n'a donc pu violer le principe de la séparation des pouvoirs contenu notamment dans les articles 54, 98 et 100 de la Constitution ; Considérant que l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENA, tels qu'ils apparaissent dans la loi n°94-013, ne ressortissent pas au domaine du pouvoir réglementaire ; qu'il s'ensuit qu'il n'y a pas eu non plus violation du principe de la séparation des pouvoirs » (décision n°34-94, 23 décembre 1994, recueil, p 159).

³⁰ DCC 96-002 des 4 et 5 janvier 1996

³¹ Cet article dispose "si plusieurs candidats concurrents adoptent la même couleur, le même emblème ou le même signe, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) se prononce sans recours possible, dans un délai de deux (2) jours en accordant la priorité du choix au candidat qui a déposé le premier sa candidature".

Conclusion

L'alternance n'est qu'une étape dans le processus démocratique. Elle ne se limite pas simplement à un changement de gouvernement ou de chef d'Etat – donnée classique dans les démocraties modernes. [...] Elle ne signifie nullement que la démocratie est définitivement acquise et/ou consolidée³².

Le professeur Alioune Badara Fall³³ juge par ces mots l'alternance démocratique au Sénégal et de la nécessité de renforcer les acquis démocratiques dans ce pays où les populations ne voient pas toujours les apports du Sopi³⁴. Néanmoins, si on prend en compte la définition procédurale de la démocratie comme la mise sur pied d'élections libres et équitables, il faut mettre l'accent sur le processus électoral et non sur les performances du régime.

Il nous faut alors partir de ce fait, l'alternance, qui bien que non inédite en Afrique³⁵ peut cependant susciter des espoirs légitimes.

Certes, il n'est pas question de partir d'une seule étude de cas pour jeter les bases d'une règle générale proclamant une intériorisation sociale du vote démocratique. Ce serait bafouer les principes les plus élémentaires de toute démarche qui se veut scientifique et rigoureuse.

Mais il reste permis de partir d'une situation, qui semble a priori isolée, pour vérifier des postulats qui méritent d'être posés. Le Sénégal a de longue date été considéré comme un modèle de démocratie, dans la sous-région en particulier et sur le continent noir en général, même si d'autres Etats émergent comme concurrents sérieux dans la voie de la libéralisation politique.

Comme le dit si bien Patrick Quantin, « la différence entre les scrutins africains [...] et ceux des démocraties occidentales peut paraître relever de l'évidence. Pourtant, [...] la recherche africaniste ne s'est pas intéressée à l'élaboration d'une problématique générale visant à expliquer ce que voter veut dire ou encore ce qu'est une consultation électorale dans les sociétés africaines contemporaines »³⁶.

³² Alioune B. Fall, « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance » in *Politeia*, n°5, 2004, pp. 35-82.

³³ Professeur de droit, Université de Strasbourg 3.

³⁴ « Changement » en wolof, langue du Sénégal. Il s'agit du slogan de l'opposition à l'ancien régime sénégalais déchu le 19 mars. N.D.A

³⁵ Voir entre autres les cas du Bénin, de Madagascar, du Ghana.

³⁶ Patrick Quantin, « Les élections en Afrique : entre rejet et institutionnalisation », *Polis*, vol 8, 2001, p 1

Il estime que prendre comme référence la démocratie électorale et comme cadre théorique l'analyse stratégique est intéressant pour comprendre l'échange électoral en Afrique. Ce choix méthodologique se rapproche de la définition procédurale de la démocratie qui met l'accent sur le processus électoral et non sur les performances du régime. Il y a démocratie électorale ou vote démocratique dès lors que des compétitions électorales sont ouvertes et tous les acteurs politiques conscients que la voie électorale est la seule pouvant mener au pouvoir, les déçus acceptant la défaite.

Le professeur Jean de Gaudusson³⁷ estime que les recours au droit participent à l'intériorisation de la Constitution et à l'État de droit, et se sont préférables à l'usage de la force comme moyen de régulation politique. Toutefois, l'un n'exclut pas l'autre : les recours systématiques au droit constitutionnel ne mettent pas les États à l'abris de la violence politique.

Cette violence électorale est considérée comme une forme non-conventionnelle de participation politique plutôt qu'indice d'un refus de procédures démocratiques. Il n'y aurait de non-participation qu'en cas d'abstention, a priori.

Or, comme l'a démontré notre étude de cas, elle est généralement présente dans une compétition ouverte dans un système à parti dominant. L'auteur estime que cette violence, matérialisée généralement par des fraudes, des émeutes populaires ou les conflits contre les forces de l'ordre, n'existe pas dans les systèmes à parti unique, où la pluralité de choix n'existe pas.

Bousculé, le parti au pouvoir, généralement ex-parti unique, ne croit pas à une issue heureuse en cas de défaite, d'après la théorie du jeu à somme nulle, où « soit on gagne tout, soit on perd tout ».

Dès lors, la question de la possibilité de l'alternance politique devient alors le critère dominant, au détriment de la persistance de la fraude électorale.

Certes, l'institutionnalisation d'une discipline électorale mettant temporairement à l'abri le processus électoral des dérives ne saurait en aucune manière être le seul fait d'une expérience positive même plusieurs fois répétée. Pour que le processus électoral ne débouche sur une crise politique, il faudrait donc que tous les acteurs politiques intériorisent que la voie électorale est la seule qui donne accès au pouvoir.

³⁷ Jean du Bois de Gaudusson, «Les solutions constitutionnelles des conflits politiques», *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4^e trimestre 1996.

En suivant cette axiome, l'étude du processus électoral sénégalais permet par là-même de révéler que tous les pays africains à « alternance » ont intériorisés le vote démocratique. Le Bénin, Madagascar, le Ghana, l'Afrique australe et en ratissant large, le Mali, le Cap-Vert, le Niger et le Nigéria peuvent certainement être rangés dans la même catégorie, le cas du Congo étant une exception à la règle.