

LES ORGANES DE GESTION DES ÉLECTIONS DES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN

ÉTUDE COMPARATIVE

COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN

Gouvernance
Paix et Stabilité en Indianocéanie

AVEC LE SOUTIEN DE
AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN

LES ORGANES DE GESTION DES ÉLECTIONS DES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN : ÉTUDE COMPARATIVE 2023

Gouvernance
Paix et Stabilité en Indianoceanie

AVEC LE SOUTIEN DE
AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Remerciements

La Commission de l'océan Indien remercie les parties prenantes de Maurice, de Madagascar, des Seychelles et de l'Union des Comores, y compris les points focaux nationaux, pour leur implication lors de la phase de collecte et d'analyse d'informations dans les pays ainsi que pour leurs contributions.

Clause de non-responsabilité

Cette publication, réalisée dans le cadre du projet Gouvernance, Paix et Stabilité (GPS) de la COI et avec le soutien de l'Agence française de développement ne peut être reproduite en tout ou en partie et sous quelque forme que ce soit à des fins éducatives ou non lucratives sans autorisation spéciale de la COI, à condition que la source soit mentionnée.

La COI apprécierait de recevoir un exemplaire de toute publication qui utilise cette étude comme source. Aucune utilisation de cette publication ne peut être faite pour la revente ou à toute autre fin commerciale sans l'autorisation préalable et écrite de la COI. La présentation du matériel de cette étude ne signifie pas l'expression d'une quelconque position officielle, opinion ou jugement de la part de la COI, de l'AFD ou des organisations participantes sur les processus électoraux nationaux ou les cadres juridiques qui légifèrent ces processus.

Direction éditoriale
Gorka Gamarra, expert électoral du projet GPS de la COI
Eva Palmans, cheffe du projet GPS de la COI

Auteurs
Aboubakar Abdou Msa
David le Nôtre

Révision
Shanya Appala Sami
Gilles Ribouet

Conception graphique
Johanna Andriamamonjy

Crédits photographiques
Banque d'images de la COI, Pixabay, Unsplah, Freepik

Citation

À des fins bibliographiques, ce document peut être cité comme suit :

COI, projet Gouvernance, Paix et Stabilité. Les Organes de Gestion des Élections des États membres de la Commission de l'océan Indien : Étude comparative 2023.

Copyright : © Commission de l'océan Indien, 2024

TABLES DES MATIÈRES

SECTION I : LE FONDEMENT JURIDIQUE DES ORGANES DE GESTION DES ÉLECTIONS 13
1.1. Standards et instruments juridiques internationaux 14
1.1.1. La législation découlant des instruments et des standards juridiques internationaux 14
1.1.2. La législation de l'Union africaine 15
1.1.3. La législation découlant des groupes linguistiques : Civil law et Common law 15
1.2. Le droit national et les OGE au niveau des États membres de la COI 15
1.2.1. Fondement constitutionnel des OGE 15
1.2.2. Fondement législatif des OGE 16

SECTION II : LE STATUT DES ORGANISATIONS DE GESTION DES ÉLECTIONS 17
2.1. Composition des OGE 18
2.1.1. Composition des OGE par pays 18
2.2. Le profil des membres des OGE 21
2.3. La durée du mandat de la CENI 22
2.3.1. Renouvellement du mandat 22
2.3.2. Cessation anticipée du mandat 23
2.3.3. Destitution des membres des OGE 23
2.4. Le régime des incompatibilités 24
2.5. Organisation et fonctionnement des OGE 25
2.5.1. Administration des OGE 25
2.5.2. Attribution des organes exécutifs 25
2.5.3. Démembrement des OGE 26

SECTION III : LES ATTRIBUTIONS DES OGE 28
3.1. Attribution des OGE par pays 29
3.2. Similitudes et différences des attributions 31

SECTION IV : ORGANES DE GESTION DES ÉLECTIONS, PARTIS POLITIQUES ET MÉDIAS 34
4.1. Le cadre international d'interactions des OGE, partis politiques et médias en période électorale. 35
4.2. Les cadres nationaux d'interactions des OGE, des partis politiques et des médias en période électorale 36

TABLES DES MATIÈRES

SECTION V : L'INCLUSIVITÉ DES PROCESSUS ÉLECTORAUX 38
5.1. L'inclusivité par pays 38
5.1.1. Les minorités 39
5.2. Les instruments juridiques internationaux et régionaux 39
5.3. Le cadre légal électoral et l'inclusion dans les processus électoraux 41
5.3.1. La consécration constitutionnelle 41
5.3.2. La consécration législative 42
5.4. Participation politique des populations vulnérables 43
5.5. Vers de cadres électoraux inclusifs 44
5.5.1. Au regard de la législation 45
5.5.2. Au regard de l'organisation interne des OGE 45
5.5.3. Autres expériences africaines 46

SECTION VI : LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL 48
6.1. Composition 49
6.2. Le statut des juges 49
6.2.1. La nomination des juges 49
6.2.2. Les conditions requises pour être juge électoral 50
6.2.3. La durée du mandat 51
6.2.4. Les incompatibilités 51
6.3. Attributions 51
6.3.1. Le contentieux constitutionnel 52
6.3.2. Le contentieux électoral 52
6.4. Contestation relative aux opérations d'enrôlement des électeurs. 52
6.4.1. Contestations relatives aux candidatures 53
6.4.2. Élections territoriales 53
6.4.3. Élections législative et présidentielle 54
6.4.4. Contestations relatives aux opérations électorales 55
6.4.5. Élections territoriales, scrutin de liste 55
6.4.6. Élections législatives 56
6.4.7. Élections présidentielles 56

LISTE DES ACRONYMES

ANRCM	Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée
CPCESPE	Cadre Permanent de Concertation et de Suivi du Processus Électoral
CNTDE	Centre National de Traitement des Données Électorales
CADEG	Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance
CNPA	Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel
CNE	Conseil National Électoral
CNEI	Commission Nationale Électorale Indépendante
CNEIH	Commission Nationale Électorale Indépendante d'Homologation
COI	Commission de l'océan Indien
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CEII	Commission Électorale Insulaire Indépendante
CECI	Commission Électorale Communale Indépendante
CEIA	Commission Électorale Indépendante d'Ambassade
CEIC	Commission Électorale Indépendante de Consulat
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
EBC	Electoral Boundaries Commission
ESC	Electoral Supervisory Commission
GPS	Projet Gouvernance, Paix et Stabilité
HCC	Haute Cour Constitutionnelle
IBA	Independent Broadcasting Authority
LEA	Ligue des États Arabes
OGE	Organe de Gestion des Élections
OVEC	Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
RDC	République Démocratique du Congo
RECEF	Réseau des Compétences Électorales Francophones
REOI	Réseau électoral de l'océan Indien
PIDCP	Pacte international des droits civils et politiques
UA	Union Africaine
UIP	Union Interparlementaire



Mohammad Irfan Abdool Rahman
President du Reseau electoral de l'ocean Indien
et Electoral Commissioner Maurice

La création du Réseau électoral de l'océan Indien (REOI) a été un exploit pour nos respectives commissions électorales, et le succès d'un travail de longue haleine mené par nos institutions respectives. En effet, la création d'un réseau électoral au sein des États membres de l'océan Indien est un ancien souhait des Commissions électorales de la région qui a été soutenu notamment par le Centre européen d'appui électoral (ECES) à travers son fondateur et directeur exécutif, Fabio Bargiacchi. Ainsi, depuis 2014, plusieurs actions ont été menées pour réunir les Commissions électorales de l'océan Indien et créer l'esprit du réseau qui a pu être formalisé avec l'appui de la Commission de l'océan Indien dans le cadre du projet Gouvernance, Paix et Stabilité (GPS) en octobre 2022, avec la Déclaration de Mahé et le soutien de la Commission de l'océan Indien.

Dans ce sens, nos remerciements vont ainsi à la COI, et en particulier au Secrétaire général Monsieur Vêlayoudom Marimoutou ainsi qu'au Chargé de mission Monsieur Marc Maminiaina, à tous les membres des commissions électorales qui ont travaillé pour l'obtention de ce réseau. Nos remerciements vont aussi aux auteurs de l'étude Messieurs Aboubakar Abdou Msa et David le Nôtre et aux experts du projet GPS qui ont soutenu et contribué à la création du réseau et de l'étude ; Monsieur Gorka Gamarra et Madame Eva Palmans. Un autre acteur incontournable dans le processus de création du REOI est le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) qui, à travers la personne de Monsieur Simon Melançon, a pu partager son expérience dans le regroupement des OGE.

L'existence du REOI montre à quel point nous avons des intérêts et des enjeux communs, et aussi comment nous voyons des opportunités et des synergies entre nous. La présente étude qui répond à une demande faite par le REOI vient justement pour nous aider à comprendre mieux qui nous sommes, et comment nous pouvons interagir et apprendre des uns et des autres, et ceci à l'instar de ce qui se pratique dans des réseaux similaires. Il est important de souligner que l'espace des pays membres de la COI a connu entre autres deux cultures juridiques différentes - française et anglaise- et se trouve ainsi entre des traditions sociohistoriques, juridiques et des institutions politiques sensiblement différentes. Ainsi, Madagascar et Comores ont adopté des Constitutions inspirées de la Constitution française de 1958, alors que les îles Maurice et Seychelles ont construit leur constitutionalisme suivant le modèle anglo-saxon.

Par conséquent, ces États ont adopté des régimes politiques différents : le régime parlementaire à Maurice d'une part et, d'autre part, le régime présidentiel ou semi-présidentiel aux Comores, aux Seychelles et à Madagascar. Cependant, les systèmes électoraux transcendent les héritages juridiques de l'espace de l'étude : les Comores, les Seychelles et Madagascar, aux traditions culturelles différentes, élisent leurs Présidents au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, pendant que Maurice élit le chef de l'exécutif au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable, et le Président au suffrage indirect, via l'Assemblée nationale. Aussi, les Comores, Maurice et les Seychelles se dotent d'un pouvoir législatif monocaméral exercé par une seule institution, l'Assemblée nationale, alors que Madagascar opte pour un pouvoir législatif bicaméral, exercé par un Parlement[1] composé de deux chambres : l'Assemblée nationale, d'une part, et le Sénat, d'autre part.

Le scrutin direct à un tour garantit la victoire au candidat arrivé en tête du peloton, peu importe qu'il ait convaincu ou non la majorité des électeurs (50%) ou que le score de ses adversaires réunis totalise la majorité des suffrages exprimés. Ce système a prévalu aux Comores de 2001 à 2018[2] pour l'élection du Président de l'Union.

Cependant, le scrutin majoritaire à deux tours (cas des Comores, Seychelles et Madagascar) conduit à l'élection du candidat ayant obtenu le plus de voix que les autres candidats réunis, soit plus de cinquante pour cent (50%) ; si cette majorité n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé à un deuxième tour, à l'issue duquel le candidat ayant obtenu le plus de voix est déclaré élu. À moins que les deux candidats au deuxième tour réalisent le même score ex aequo, le candidat élu aura certainement recueilli la majorité des suffrages exprimés.

Pour les élections législatives, Madagascar et Comores, optent pour le scrutin majoritaire à deux tours. Les Seychelles se dotent d'un système mixte, combinant le fait majoritaire et le système proportionnel tandis que Maurice se dote d'un système de vote au scrutin plurinominal à un tour.
Mais une construction juridique ingénieuse a été adoptée à Maurice : c'est le système des « Best loser »,

1 Dans la tradition juridique d'inspiration française, le Parlement désigne tout pouvoir législatif composé de deux chambres.
2 La Constitution des Comores issue des Accords de Réconciliation nationale avait institué une élection présidentielle tournante entre les îles, au scrutin uninominal à un tour précédé d'une élection primaire dans l'Ile à la quelle échoit la tournante.

« les meilleurs perdants ». De par ce système de « meilleurs perdants », la Commission électorale de Maurice, attribue huit sièges additionnels aux candidats perdants ayant obtenu le pourcentage de vote le plus élevé afin d'assurer une meilleure représentation des différentes communautés.

Au-delà de cette diversité, l'ensemble des États de l'étude se dotent de systèmes électoraux et de lois électorales relativement similaires, reposant sur les mêmes fondamentaux, notamment : l'universalité et l'égalité du suffrage, le secret du vote, les critères d'élections périodiques, pluralistes, honnêtes, crédibles et transparentes.

Il importe, d'ores et déjà, de s'arrêter sur deux notions voisines mais sensiblement différentes tant par leurs définitions que par leurs contenus : le système électoral et la loi électorale. Le système électoral ou, encore régime électoral, désigne l'ensemble du processus électoral qui permet de transformer les suffrages exprimés en sièges pour le scrutin de liste ou en élus pour les élections uninominales. Il s'agit plus spécifiquement des modes de scrutin majoritaire et des scrutins proportionnels, chacun de ces modes comporte des variantes.

La Loi électorale, elle, désigne l'ensemble des règles de droit international et national qui régissent l'ensemble du processus électoral depuis l'enrôlement des électeurs sur les listes électorales jusqu'à la proclamation définitive des résultats.

On observe que, par-delà leurs clivages linguistiques, institutionnels et organisationnels, les États membres de la COI se croisent, au moins, à un carrefour déterminant de l'administration électorale ; il s'agit précisément de l'institutionnalisation généralisée des OGE, réputés être les vigies de l'honnêteté des processus électoraux et des résultats.
Mais, même à ce carrefour où se croisent ces OGE, leurs genèses et leurs trajectoires sont différentes : alors que pour Maurice, la notion de « Commission électorale » chargée de la gestion des élections est une vieille tradition[3] datant des élections générales de 1959, elle est d'une création relativement récente aux Comores, à Madagascar et aux Seychelles[4] où elles constituent une conquête des forces politiques et des organisations de la société civile pour la démocratisation de la vie publique et l'organisation d'élections pluralistes, libres et démocratiques.

Traditionnellement, et partout ailleurs, la gestion des processus électoraux est une compétence régalienne de l'État qui l'exerce à travers l'un de ses départements ministériels, généralement celui de l'intérieur, souvent suspecté de connivences avec les candidats pro-gouvernementaux. La méfiance des partis politiques et de leurs candidats, vis-à-vis de l'administration électorale classique conjuguée à la quête sans cesse grandissante d'élections honnêtes conduisent les États d'Afrique en général et ceux des États membres de la COI, en particulier à déléguer cette compétence étatique aux OGE qui sont avant tout des « entités uniques formées par l'ensemble ou une partie des éléments essentiels d'un processus électoral et qui en est juridiquement responsable »[5].

3 À Maurice, l'OGE est créé en 1958 alors que le pays était encore sous colonie britannique
4 Aux Comores, le premier OGE date de 1990, aux Seychelles de 1993 et à Madagascar de 2010.
5 Manuel de l'Institut international de démocratie et d'assistance électorale (IDEA), 2006, p.5.

AVANT-PROPOS



Prof. Vêlayoudom Marimoutou
Secrétaire général de la COI

En 1982, les pères fondateurs de la Commission de l'océan Indien ont indiqué que l'organisation nouvelle créée n'a pas vocation à devenir « un organisme politique ». Pour autant, marqués par le contexte géopolitique de l'époque, ils inscrivaient la mission de la COI dans celle du développement et, par voie de fait, de la promotion d'un espace de paix, sécurisé et stable.

L'évolution du contexte régional a également conduit la COI à intervenir très directement dans des processus de médiation ou de sortie de crise dans le respect de la souveraineté des États et des lois nationales. C'est dans ce sens que les membres du Conseil des ministres de la COI et leurs représentants ont, à l'occasion de la retraite ministérielle sur l'avenir de la COI en août 2019, adopté la Déclaration de Moroni selon laquelle *« le mandat renouvelé de la COI doit couvrir, entre autres, les questions relatives à la paix et à la sécurité, à la défense des intérêts insulaires, à l'économie bleue, au changement climatique, à la sécurité alimentaire et sanitaire, à la sécurité maritime, à la protection civile, à la coopération scientifique, académique et culturelle, et à la circulation des personnes dans l'espace de la COI, notamment par la connectivité aérienne, maritime et numérique pour le rapprochement des peuples ».*

Le projet Gouvernance, paix et stabilité de la COI, officiellement lancé en septembre 2021, est une réponse à l'impulsion donnée à Moroni ainsi qu'aux demandes des États membres pour un rôle de promotion de la gouvernance démocratique dans l'espace indianocéanique. À travers ce premier projet spécifiquement dédié aux questions de stabilité et de gouvernance, la COI contribue à l'émergence et à la consolidation de réseaux d'acteurs institutionnels, étatiques et non-étatiques de la gouvernance, de la diplomatie parlementaire, de la culture démocratique ou encore de l'engagement citoyen.

Le Réseau Électoral de l'océan Indien (REOI), créé à Mahé le 14 octobre 2022, en est un exemple. Réunissant la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et la Direction Générale des Élections de l'Union des Comores, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de la République de Madagascar, le Bureau du Commissaire électoral de la République de Maurice et la Commission électorale des Seychelles, ce réseau promeut le partage d'expériences et l'échange d'expertise pour promouvoir la paix et la culture démocratique. La COI, à travers son projet GPS, agira auprès du REOI comme un facilitateur et un accompagnateur des activités qui seront décidées par ses membres.

Le soutien de la COI au REOI devra permettre de renforcer les capacités des organes en charge des élections et de promouvoir les principes de confiance, de responsabilité, de transparence. En effet, les processus électoraux revêtent une importance capitale. Ils doivent être justes, transparents et crédibles. Ils doivent être le reflet d'une liberté sociale et politique, l'expression du respect de la pluralité des opinions et de la confiance dans les institutions démocratiques. La mission du REOI, espace d'échanges et de collaborations, va dans ce sens.

Pour bâtir les actions du REOI, il est nécessaire de disposer d'un socle de connaissances et d'informations actualisé, partagé et agréé entre tous les membres du réseau. C'est dans ce sens que la COI a soutenu la réalisation de la première étude comparative sur les organes de gestion électorale et les processus électoraux des États membres, conformément aux recommandations du Comité de pilotage du projet GPS et de la Conférence des présidents des Commissions électorales du REOI, d'avril 2023.
La présente étude comparative vise à identifier les similitudes, spécificités et différences des systèmes électoraux des États membres de la COI. Ce faisant, des constantes de bonnes pratiques ou de points de vigilance émergent. Ces informations constituent ainsi une base de données pratique et utile pour le perfectionnement continue des administrations électorales des États membres.

Dans cette publication, réalisée sous la supervision de nos collègues du projet GPS Gorka Gamarra et Eva Palmans, les experts internationaux Aboubakar Abdou Msa et David le Nôtre dressent un tableau comparatif complet du paysage électoral de l'Indianocéanie en six sections, à savoir le fondement juridique des organes de gestion des élections (OGE) des États membres de l'océan Indien (section 1); leur statut (section 2); leurs attributions (section 3); leurs relations avec les partis politiques et les médias (section 4), ainsi que la problématique de l'inclusivité des processus électoraux (section 5) et, enfin, le contentieux électoral (section 6).

Pour ce faire, les experts ont privilégié une méthodologie interactive, d'une part entre les consultants et les OGE, et, d'autre part, entre les OGE eux-mêmes. La méthodologie déployée, comme l'objet et la finalité de l'étude, ont été présentés et validés lors de la Conférence des présidents des OGE du REOI d'avril 2023. Des missions sur le terrain ont ainsi été organisées avec la participation des OGE concernés. Les membres du REOI ont accompagné les experts dans la recherche documentaire et activement participé à la réalisation de l'étude au travers de questionnaires, de documentation complémentaire et d'entretiens, y compris avec d'autres acteurs impliqués dans les processus électoraux, permettant de collecter et d'analyser des informations pertinentes au projet. Les réponses fournies aux questionnaires et les conclusions des entretiens réalisés ont été analysées, synthétisées, consolidées, partagées et débattues par l'ensemble des OGE du REOI afin d'aboutir à la publication de cette première édition.

À la COI, nous formons le vœu que cette publication soit un outil utile et pertinent pour les membres du REOI et, plus largement, à l'ensemble des acteurs qui interviennent dans les processus électoraux.



SECTION I : LE FONDEMENT JURIDIQUE DES ORGANES DE GESTION DES ÉLECTIONS

Les Organes de Gestion des Élections (OGE) sont devenus, en Afrique en général et dans les pays de l'étude en particulier, des institutions centrales autour desquelles la gestion et la régulation des processus électoraux se réalisent, au point d'être investis de certaines prérogatives régaliennes de l'État. Il y a eu dans ce sens, des OGE qui ont édicté des normes juridiques opposables aux autorités gouvernementales, aux partis politiques, aux candidats, aux médias ou, encore, exercer des missions de pouvoir public, établir des plans de sécurisation des élections, décider du temps d'antenne des candidats, d'accréditer ou refuser l'accréditation des missions nationales et internationales d'observation des élections.

Il est pour cela important de connaître les bases juridiques sur lesquelles sont bâties les OGE et autour desquelles se structure leur mandat dans l'ancrage institutionnel de leurs pays respectifs, leurs relations vis-à-vis des pouvoirs exécutifs, des acteurs politiques et de l'ensemble des acteurs civils et militaires, nationaux comme internationaux impliqués dans l'organisation et dans la gestion des processus électoraux.

Cette question conduit à revisiter, en premier lieu, la législation internationale, afin d'identifier les dispositions juridiques qui fondent l'existence légale de ces OGE et leur confèrent une autorité aussi importante dans la régulation et la gestion des processus électoraux (Sous-section 1). Nul doute que l'effectivité de cette législation internationale est tributaire de la volonté de chaque État signataire à l'incorporer dans son ordonnancement juridique interne ; d'où l'importance de revisiter, en second lieu, le droit national de chacun de ces États pour mieux apprécier les fondements juridiques internes de ces OGE (Sous-section 2).

1.1. Standards et instruments juridiques internationaux

La législation supranationale en vigueur dans les pays de l'étude découle tantôt des organisations internationales (1.1.1), régionales (1.1.2) dont sont membres ces États, tantôt de traditions des groupes linguistiques communs à ces États (1.1.3).

1.1.1. La législation découlant des instruments et des standards juridiques internationaux

Certes, les instruments internationaux ou universels ne font pas nécessairement obligation aux États membres des Nations Unies d'institutionnaliser des OGE, distincts de l'État, mais les principes qu'ils proclament, les normes qu'ils prescrivent pour le développement de la démocratie, la protection et la promotion des droits civils et politiques dans le monde, posent des règles garantissant la tenue d'élections honnêtes, organisées à intervalles réguliers par une administration électorale placée au-dessus de tout soupçon.

Ainsi apparaissent dans ces instruments juridiques internationaux, les principes de pluralisme politique, d'élections transparentes, de tenue régulière des élections à la date échue, de l'égalité du suffrage, du droit de participation à la gestion des affaires publiques, du secret du vote et du critère d'élections honnêtes.

Ces principes et critères sont inscrits successivement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des peuples du 10 décembre 1948[1] ; dans le Pacte international des droits civils et politiques du 16 décembre 1966[2] (PIDCP)[3] ; dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[4] ,etc.

Le point 20 de l'observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies relatif à l'interprétation de certaines dispositions du PIDCP constitue l'une des bases juridiques à portée internationale de ces OGE dans la conduite des élections :

> *« Une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. Les États devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral, y compris dans le cas du vote par correspondance ou par procuration lorsque cette possibilité existe. Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral. Toute renonciation à ces droits est incompatible avec l'article 25 du Pacte. La sécurité des urnes doit être garantie et le dépouillement des votes devrait avoir lieu en présence des candidats ou de leurs agents. Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes ».*

Enfin, l'Union interparlementaire (UIP) consacre une déclaration dédiée aux principes d'élections libres et transparentes[5] . À l'instar de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, l'Union interparlementaire oblige ses États membres à « adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques, y compris par l'institution d'un mécanisme neutre, impartial ou équilibré d'administration des élections »[6].

1 Article 21 « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2 Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

3 La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ;
Cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».
Article 25 « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restriction déraisonnables : (a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;(b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;
(c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays ».
À l'exception des Comores, l'ensemble des États de l'océan Indien ont expressément ratifié le Pacte international des droits civils et politiques.

4 Article 4 « L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciale visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considéré comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes ; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints » ;

5 Déclaration de l'Union interparlementaire (U.I.P) sur les critères pour des élections libres et régulières (1994).

6 Points 4.2 de la Déclaration de l'UIP.

1.1.2. La législation de l'Union africaine

Dans des termes presque identiques à ceux des articles 25 du Pacte international des droits civils et politiques et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des peuples, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pose la règle de la participation de tous à la gestion des affaires publiques[7] .

Ces dispositions sont judicieusement complétées et précisées par la Déclaration de Durban de 2002[8] exigeant que les élections soient organisées « par des institutions électorales impartiales, sans exclusive, compétentes et dotées d'un personnel bien formé et équipé de moyens logistiques adéquats »[9]. À cette fin, les gouvernements se sont engagés à « mettre en place des institutions électorales nationales impartiales, sans exclusive, compétentes et responsables, dotées d'un personnel qualifié, ainsi que des entités judiciaires compétentes y compris des Cours constitutionnelles efficaces pour statuer sur le contentieux électoral »[10] . Enfin, ce texte consacre « l'autorité de la Commission électorale »[11] à l'égard de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus électoral.

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance dont l'un de ses objectifs fondamentaux est de « promouvoir les meilleures pratiques dans l'organisation des élections aux fins de stabilité politique et de bonne gouvernance »[12] fait obligation aux États membres de l'Union africaine de « créer et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion des élections »[13].

1.1.3. La législation découlant des groupes linguistiques : Civil law et Common law

Les héritages juridiques et culturels concernent aussi des organisations dont les États membres partagent en commun la même culture linguistique et juridique. Concernant ce dernier, il s'agit du Commonwealth, de la Francophonie et de la Ligue des États arabes. Le cadre géographique de l'étude s'inscrit ainsi dans ces groupes linguistiques : les francophones (Comores et Madagascar) se trouvent dans l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) pendant que Seychelles et Maurice sont à la fois membres du Commonwealth et de l'OIF. Les Comores se singularisent, étant le seul membre de la Ligue des États Arabes au sein de l'espace de l'étude. La Francophonie, le Commonwealth et la Ligue des États Arabes se sont dotés d'instruments catalyseurs, au sein de leurs espaces respectifs, des principes déjà dégagés par le droit international.

L'ensemble de ces instruments constituent le fondement juridique des OGE et « sont d'une importance majeure pour les acteurs électoraux, y compris les gouvernements, les partis politiques, les commissions électorales, l'assistance technique électorale, la société civile, les médias ou les citoyens ». Il y va donc des intérêts directs et immédiats des candidats aux élections et de la population de s'assurer que les règles de la concurrence électorale, ainsi que la manière dont ces règles sont appliquées garantissent le déroulement de véritables élections démocratiques. La revue de ces instruments juridiques universels, régionaux comme ceux édictés par les organisations à base linguistique a permis d'apporter un début de réponse à la question de savoir sur quelle base juridique se fondent les OGE qui semblent se substituer à État souverain dans l'organisation des élections. À cet égard, il sied de conclure que les instruments juridiques ainsi revisités constituent la base juridique sur laquelle se construisent les OGE à l'échelle supranationale. Reste à examiner les fondements juridiques internes de ces OGE au sein de l'espace de l'étude.

1.2. Le droit national et les OGE au niveau des États membres de la COI

L'effectivité des normes juridiques découlant des Traités, Conventions et Déclarations ci-dessus examinés est intimement liée à la capacité des États signataires de les transposer dans leurs droits internes respectifs dès lors que leur application en dépend. Les mécanismes de transposition de ces normes en droit interne varient d'un pays à l'autre : certains par voie constitutionnelle (1.2.1), d'autres par voie législative (1.2.2).

1.2.1. Fondement constitutionnel des OGE

Le fondement juridique des OGE des États membres de la COI relève de la Constitution, sauf pour les Comores où la base juridique est la loi.
Les Constitutions de Maurice et de Seychelles posent les règles essentielles relatives au statut des OGE (composition, organisation, fonctionnement, attributions, régime disciplinaire de ses membres), tandis que celle de Madagascar créée simplement l'OGE pour confier à la loi le soin de poser les règles

7 Article 13 « 1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi.»
2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leurs pays.
3. Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi ».

8 Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002), adoptée dans la 38ème Session ordinaire de l'Organisation de l'Union Africaine, 8 juillet 2002, Durban, Afrique du Sud.

9 II. Principes des élections démocratiques, point e.

10 III. Responsabilités des États membres, point c

11 IV. Droits et obligations, point 13

12 Article 2, point 13

13 Article 17 de Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

relatives à ses attributions, organisation et fonctionnement, ainsi que ses relations institutionnelles avec les autres acteurs institutionnels et non institutionnels impliqués dans les processus électoraux, notamment les Ministères et leurs administrations respectives, les forces de l'ordre, les médias publics et privés, ainsi que les organisations de la société civile.
L'ancrage constitutionnel des OGE à Maurice, aux Seychelles et à Madagascar révèle la place et l'importance de ces OGE, érigés en organes protégés par la constitution au même rang que le Gouvernement, le Parlement et, d'une manière générale, à l'ensemble des institutions constitutionnelles. Il en découle d'une part, une autorité supérieure de ces OGE à celle des autres organes institués par la loi et, d'autre part, une évidente pérennisation de ces OGE dès lors qu'ils ne peuvent être dissous qu'à travers une révision constitutionnelle.

1.2.2. Fondement législatif des OGE

Aux Comores, le fondement juridique de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) est d'un ordre juridique inférieur à celui des autres États de l'étude ; il est consacré par la loi n°22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au Code électoral.

Précisons, d'ores et déjà, que la Commission Electorale Nationale Indépendante des Comores ne date pas d'aujourd'hui ; elle remonte à la première « Table Ronde Nationale », prélude de la tenue aux Comores des premières élections présidentielles pluralistes du début des années 90.
En dépit de ce rang inférieur à celui des OGE des autres États de comparaison, la CENI des Comores s'inscrit dans la durée et devient l'organe central dans l'organisation et la gestion des élections.
En revanche, elle fait l'objet de plusieurs révisions législatives et demeure, à côté de la loi de finance annuelle, la matière qui a connu le plus de textes législatifs et réglementaires, tare des OGE institués par voie législative. On constatera qu'à la faveur des compétitions électorales importantes, la révision du Code électoral s'invite dans les débats des États-majors des partis politiques et des organisations de la société civile.

Dans ce sens, il apparaît clairement que, dans l'espace de l'étude, les OGE prennent leur fondement juridique soit de la Constitution elle-même (Maurice, Seychelles, Madagascar), soit de la loi (Comores). Loin d'être de simples structures administratives animées par des fonctionnaires, ces OGE sont des organes constitutionnels ou législatifs composés, selon les pays, de membres statutaires, de représentants des forces politiques (majorité et opposition) et des représentants des organisations de la société civile.



SECTION II : LE STATUT DES ORGANISATIONS DE GESTION DES ÉLECTIONS

Les OGE de l'ensemble des pays de l'étude sont dotés de règles qui protègent leur mandat, déterminent les conditions de nomination de leurs membres, leurs responsabilités, ainsi que les incompatibilités liées à leur qualité de membres de l'OGE. Le statut de ces OGE présente des similitudes et des différences résultant de l'histoire de chaque pays, de ses traditions juridiques et institutionnelles et des rapports des forces politiques.

Rarement une question électorale n'a préoccupé les protagonistes des compétitions électorales en Afrique que l'administration électorale parfois suspectée de favoritisme et de partialité au profit des candidats soutenus par le pouvoir politique en exercice. Cette perception a été durant des décennies l'apanage des régimes politiques autoritaires dont les processus électoraux ont été conduits par l'État lui-même, à travers le Ministère de l'intérieur. Ces processus électoraux furent de l'avis des oppositions politiques africaines, de la société civile et de la doctrine électorale qualifiés de mascarade électoral, incapables de conférer aux dirigeants proclamés élus la légitimité démocratique requise pour conduire les affaires de la Cité.

La démocratisation de la vie politique africaine vers les années 90 avec comme corollaire la tenue d'élections pluralistes conduit les États africains à dépolitiser, autant que faire se peut, l'administration électorale à travers l'institutionnalisation d'organes électoraux, distincts de l'État, aptes à conduire des élections honnêtes, transparentes, garantissant à tous les compétiteurs l'égalité de chances.

Les États membres de la COI, comme ceux de l'Afrique continentale, n'échappent pas à cette quête de dépolitisation de l'administration électorale et se dotent, à leur tour, des OGE dont la composition (2.1), le profil (2.2), la durée des mandats (2.3), les incompatibilités (2.4), l'organisation et le fonctionnement (2.5)

varient d'un pays à l'autre.

2.1. Composition des OGE

La problématique de la composition des OGE place chacun des États devant un dilemme : soit reproduire, au sein de l'OGE, la configuration du paysage politique du pays en privilégiant la représentation des partis politiques dans la composition des OGE ; soit dépolitiser entièrement ces OGE en excluant formellement de leur composition tout élément politique.

La doctrine électorale africaine distingue d'une manière générale trois modes de formation des OGE : les OGE apolitiques, les OGE partisans et indépendants et les OGE mixtes ou hybrides. L'OGE apolitique est la structure de gestion des élections dont les membres sont choisis en raison de critères objectifs tels que le mérite, l'expérience avérée dans la gestion des élections, la probité, la personnalité de l'intéressé, indépendamment de son affiliation politique, de son statut professionnel ou du mandat qu'il exerce au sein d'une institution de l'État.

Sont généralement exclus de cette composition parce que formellement interdit les représentants des partis politiques, les titulaires de mandats électifs et ceux qui exercent des fonctions administratives de nature à créer à leur égard une subordination quelconque avec les pouvoirs exécutif ou législatif ou avec la hiérarchie administrative.

Les OGE apolitiques sont nettement distincts des organisations étatiques et non étatiques et bénéficient d'une indépendance presque totale vis-à-vis de l'État dont le rôle en la matière se limite à leur apporter l'appui financier, matériel et logistique nécessaire à l'accomplissement de leurs missions électorales. Ils jouissent de la personnalité juridique et, par conséquent, disposent de la capacité d'ester en justice et de l'autonomie administrative et financière[14].
Les OGE partisans sont ceux qui reproduisent, dans leur composition, la représentation du paysage politique du pays par la désignation de leurs membres par les partis politiques du pouvoir comme ceux de l'opposition. Encore bien souvent, les organisations de la société civile y sont représentées, mais en nombre nettement inférieure à ceux des partis politiques[15] .

Mais, quoique réputés partisans en raison de leur composition à vocation politique, ces OGE sont indépendants des pouvoirs exécutif, législatif mais aussi et surtout des organisations (partis politiques, société civile) qu'ils sont censés représentés. Comme les OGE apolitiques, les textes (constitution, loi) qui instituent les OGE partisans consacrent le principe de leur indépendance et leur confèrent la personnalité juridique et ses attributs, notamment la capacité d'ester en justice et l'autonomie administrative et financière.

Les OGE mixtes ou hybrides ne correspondent ni à l'un, ni à l'autre modèle, mais au contraire procèdent à une combinaison des deux modèles précédents en ce qu'ils sont composés de représentants de l'État, des représentants des partis politiques (pouvoir et opposition) et des personnalités apolitiques ou techniques.

Rien ne prédit une accusation probante de partialité à l'encontre des OGE partisans dont les membres se comportent comme des avocats tenus de défendre les intérêts politiques de leurs autorités de nomination respectives ; comme rien n'innocente, avec la force de l'évidence, les OGE apolitiques de la tentation de favoritisme en faveur d'un candidat quelconque.

La neutralité politique et le professionnalisme des OGE dépendent largement de la capacité des membres des OGE partisans à faire preuve d'ingratitude à l'égard des autorités de nomination respectives et à celle des membres des OGE apolitiques de se soustraire de la tentation humaine d'aversion contre un candidat quelconque ou de penchant envers un autre.

2.1.1. Composition des OGE par pays

Il sied, à présent, de passer en revue les modèles retenus par chacun des pays de l'étude pour tenter d'une part, de déceler de potentiels ressemblances dynamiques avec les modèles ci-dessus examinés et d'autre part, de relever l'existence éventuelle de modèles différents de ceux qui prévalent au sein des États d'Afrique continentale.

À **Madagascar**[16], l'organe de gestion des élections dénommé Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) est composé de « deux collèges de personnalités, de nationalité malgache, reconnues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité, leur impartialité et leur compétence »[17] .

Le premier collège dit « formation permanente » est

14 On retrouve, du moins jusqu'en 2016, ce modèle dans divers pays d'Afrique anglo-saxon comme le Nigéria, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Botswana, l'Ethiopie, etc.

15 Ce modèle semble être en vogue dans les États d'Afrique francophone, suivant des formats qui varient d'un pays à l'autre : Tchad, Niger, Comores, etc.

16 Initialement dénommé Conseil National Electoral, l'OGE, était conçu comme un organe de supervision des élections composée « de sept membres choisis en raison de leur compétence et expérience en matière d'élection » , répartis ainsi qu'il suit : (1) membre désigné par le Président de la République ; (1) Médiateur ou l'un de ses adjoints ; (1) membre désigné par le Ministre chargé de l'intérieure ; (1) membre désigné par l'Ordre des Avocats ; (1) membre désigné par l'Ordre des journalistes ; (1) membre désigné par le Président de la Cour suprême et (1) membre désigné par le Procureur général près la Cour suprême.

17 Article 12 de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée "Commission Electorale Nationale Indépendante ».

un organe collégial composé de neuf (9) membres, ainsi qu'il suit[18] :

- Une (1) personnalité désignée par le Président de la République ;
- Une (1) personnalité élue par le Sénat ;
- Une (1) personnalité élue par l'Assemblée nationale ;
- Une (1) personnalité élue par la Haute Cour Constitutionnelle ;
- Une (1) personnalité élue par la Cour Suprême ;
- Une (1) personnalité élue par l'Ordre des Avocats ;
- Une (1) personnalité élue par l'Ordre des journalistes ;
- Deux (2) personnalités élues par les organisations de la société civile.

À l'exception de la personnalité désignée par le Président de la République, les autres membres sont élus suivant un processus d'appel public à candidatures, suivi d'une élection à la majorité des membres de l'organe concerné.

Le Président de la République prend acte des résultats desdites élections par un décret portant « désignation et constatation » de l'élection des membres de la CENI. Le pouvoir réglementaire du Président de la République en la matière est une compétence liée en ce qu'il ne peut ni modifier, ni contester les choix opérés.

Le deuxième collège dit « formation non permanente » est une structure constituée de représentants de chaque Comité de soutien (cas des consultations référendaires) et des représentants des partis politiques légalement constitués et des représentants des candidats des autres sensibilités.

Il s'agit à proprement parler d'une structure éphémère qui n'est instituée qu'à l'occasion des consultations référendaires et des élections[19] qui, même siégeant au sein de la CENI, n'a que la qualité d'observateur avec, à ce titre, voix consultative[20]. Le défaut ou le retard de désignation d'un membre ne fait pas obstacle au bon fonctionnement de la CENI, ni au bon déroulement des opérations électorales, encore moins constituer une cause d'annulation de ces élections ou référendum.
Les membres de ladite structure siègent au sein de la CENI tant au niveau national qu'au niveau de ses démembrements et ce, jusqu'à la proclamation des résultats provisoires.

On remarque que la formation permanente de la CENI Madagascar exclut de sa composition l'élément politique pour apparaître en force au sein de la Formation non permanente[21] .

Aux **Comores**, la CENI est composée de treize membres répartis comme suit :

- Trois (3) juristes, principalement spécialisés en droit public, dont au moins une femme ;
- Deux (2) représentants des administrations publiques, dont au moins une femme ;
- Deux (2) représentants de la société civile, dont au moins une femme.
- Six (6) personnalités indépendantes de grande réputation professionnelle, dont au moins une femme, un informaticien et un statisticien.

Ces membres sont désignés par les autorités étatiques, les forces politiques parlementaires et extraparlementaires, ainsi que les organisations de la société civile, ainsi qu'il suit :

- Cinq (5) membres par le Président de l'Union des Comores dont trois (3) personnalités indépendantes issues de la société civile et de l'administration, dont deux femmes – un juriste– et un informaticien ;
- Cinq (5) membres par le Bureau de l'Assemblée de l'Union représentant la majorité et l'opposition à raison de trois (3) pour la majorité et deux (2) pour l'opposition dont deux juristes, deux femmes et un ou un(e) statisticien(ne) ;
- Une (1) personnalité indépendante par chacun des Gouverneurs des îles autonomes.

Le Président de la République prend acte des choix opérés par un décret portant nomination des membres de la CENI. Comme à Madagascar, le Président de la République exerce en la matière un pouvoir lié ne pouvant ni substituer, ni refuser les candidats dûment désignés par les autorités de désignation respectives et ce, sous peine de nullité.

La composition des OGE aux Comores, comme à Madagascar, inclut les démembrements territoriaux qui, placés sous l'autorité de la CENI, constituent des structures d'exécution des opérations électorales[22] .

À **Maurice**, la composition des OGE est relativement complexe en ce que les différents aspects du processus électoral sont confiés à des structures différentes.

En effet, la Constitution mauricienne institue trois (3) institutions pour gérer le processus électoral, notamment : « The Office of the Electoral

18 Article 15 de ladite loi.

19 Elle est instituée après publication du décret portant convocation du corps électoral s'agissant du référendum et après publication de la liste définitive des candidats ou listes de candidats s'agissant des autres catégories d'élections, suivant l'article 30 de ladite loi.

20 Article 32 de ladite loi.

21 Les développements qui suivent ne retiennent que la « Formation permanente » qui constitue, à Madagascar, la réalité d'une OGE.

22 À Madagascar, les démembrements de la CENI sont : la Commission électorale provinciale ; la Commission électorale régionale, la Commission électorale de district et la Commission électorale communale. Aux Comores, la CENI se démembre à l'échelle insulaire, dans des Commissions électorales insulaires indépendantes (CEII) et à l'échelle communale, dans des Commissions électorales communales indépendantes (CECI), à l'étranger, Commission Electorale Indépendante d'Ambassade (CEIA) et Commission Electorale Indépendante de Consulat (CEIC). Ici, les bureaux de vote sont réputés être des démembrements de la CENI et à ce titre, placés sous son autorité au même titre que les autres démembrements.

Commissioner »[23] qui, nommé depuis 1958 est dirigé par un Commissaire électoral nommé par le Judicial and Legal Service Commission, présidé par le Chef Juge de la Cour suprême ; « L'Electoral Supervisory Commission »[24], et « L'Electoral Boundaries Commission »[25] .

L'Electoral Boundaries Commission au même titre que l'Electoral Supervisory Commission[26] sont composées respectivement d'un Président et de 2 à 7 membres nommés par le Président de la République après consultation avec le Premier ministre, le Chef de l'opposition et d'autres chefs de partis à l'Assemblée nationale.

Cette procédure de nomination revient constitutionnellement au Président de la République qui signe aussi l'acte de nomination.

Aux **Seychelles**, la Commission électorale est composée d'un Président et de six (6) membres, nommés par le Président de la République sur proposition de l'Autorité Constitutionnelle de Nomination (Constitutional Appointment Authority), une institution indépendante composée de cinq (5) membres dont deux (2) nommés par le Président et deux (2) par le leader de l'opposition. Le cinquième membre, le Président, étant nommé par les quatre (4) autres membres.

Il ressort de ces catalogues de composition de ces OGE qu'aucun d'eux n'est l'émanation d'une seule volonté politique : tantôt les membres sont nommés par des organes statutaires à l'exclusion de tout élément politique (Formation permanente de Madagascar et Commission électorale de Maurice) tantôt par des organes statutaires ouverts aux politiques et à la société civile (Comores et Seychelles).

Partout, ils sont formellement tous nommés par le Président de la République sans qu'il ne puisse rejeter les candidats soumis à sa signature, ni les substituer à d'autres de sa convenance.

Tableau n°1 : Statut des OGE par pays

PAYS	NOMBRE DE MEMBRES	AUTORITÉS DE NOMINATION	DURÉE DU MANDAT	RENOUVELLEMENT
COMORES	13	- Président de la République ; - Président de l'Assemblée ; - Gouverneur des Iles autonomes.	1 an	Oui Aucune indication sur le nombre de renouvellement autorisé
SEYCHELLES	6	- Président de la République ; - Autorité constitutionnelle de nomination	7 ans	Oui Aucune indication sur le nombre de renouvellement autorisé
MAURICE	Un Président et 2 à 7 membres pour l'Electoral Boundaries Commission et l'Electoral Supervisory Commission (ESC) et 1 Commissaire électoral	- Président de la République ; - Judicial and Legal Service Commission	5 ans, à l'exception du Commissaire en service continue jusqu'à la retraite	Oui Aucune indication sur le nombre de renouvellement autorisé
MADAGASCAR	9	- Président de la République ; - Sénat ; - Assemblée nationale ; - Haute cour constitutionnelle; - Cour suprême ; - Ordre des avocats ; - Ordre des journalistes ; - Organisation de la société civile	6 ans	Non renouvelable

23 Le bureau du Commissaire électoral.
24 Commission de supervision des élections.
25 Commission de délimitation des circonscriptions électorales.
26 Commission de contrôle électoral.

C'est le compromis réalisé pour garantir, semble-t-il, la neutralité politique et le professionnalisme des OGE tant est vrai qu'une Commission électorale composée de représentants d'un seul candidat ou encore découlant d'une seule volonté politique échapperait difficilement à la suspicion et à la vindicte des protagonistes électoraux.

Il ressort, également, de ce catalogue que l'OGE des Comores inclut expressément l'aspect genre dans sa composition, y compris dans ses démembrements insulaires et communaux. Aussi, est-il le seul OGE des pays de l'étude à exclure de sa composition les magistrats, eux, qui, en dernier ressort, se prononcent sur la régularité du processus électoral et valident ses résultats, à défaut de les annuler.

2.2. Le profil des membres des OGE

La réussite des processus électoraux dépend certes de l'environnement politique, juridique et institutionnel de chaque pays mais aussi et surtout, des capacités professionnelles, intellectuelles, morales des membres de l'OGE. C'est la raison pour laquelle, chaque pays définit le profil, c'est-à-dire, les conditions et les qualités que doit réunir tout prétendant à la qualité de membre de l'OGE : âge, qualifications universitaires, expérience professionnelle, expérience spécifique électorale, neutralité politique, probité, moralité, honnêteté, etc.

À **Madagascar**, le postulant à la formation permanente de la CENI doit jouir des qualités d'intégrité morale, d'honnêteté intellectuelle, de neutralité politique et d'impartialité[27] ; il doit en outre « avoir participé de manière effective à l'observation ou à l'organisation d'au moins deux élections nationales »[28] et « disposer d'une expérience avérée ou reconnue en matière électorale et, accessoirement, dans les domaines du droit, de l'administration publique, de l'éducation et de la communication » [29].

En sus de ces qualités, le postulant doit remplir certaines conditions : être âgé d'au moins 40 ans au jour de sa désignation ou de son élection, être régulièrement inscrit sur les listes électorales, n'avoir jamais été définitivement condamné pour crime ou délit de droit commun et, enfin, ne pas être membre d'aucun parti politique, ni groupement de partis politiques.

Aux **Comores**, les membres de la CENI « doivent être titulaires d'au moins un diplôme universitaire et être reconnus pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et justifier d'une expérience professionnelle avérée de dix (10) années au moins ».

À **Maurice**, l'article 40 (2) de la Constitution prévoit que nul ne peut exercer la charge de Commissaire électoral s'il ne possède pas les qualifications requises pour exercer la profession d'avocat à Maurice.

Aux **Seychelles**, le candidat à l'OGE doit être, citoyen des Seychelles, intègre, inscrit sur les listes électorales et jouir d'une haute réputation[30].

Cependant, dans l'ensemble des pays de comparaison, il n'existe pas d'organe de vérification de ce profil préalablement à la désignation ou à l'élection du postulant à l'OGE, mais l'on présume que l'autorité de nomination et l'organe de désignation ou d'élection concernés procèdent à une vérification préalable.

Il n'existe pas non plus de procédure écrite de contestation de ces désignations, mais la pratique révèle que les juridictions administratives (Madagascar) et constitutionnelles (Comores) demeurent compétentes pour connaître des recours en la matière quand bien même, la jurisprudence malgache n'a pas connu de contestation encore moins d'annulation d'une désignation ou d'une élection de membre de la formation permanente de la CENI.
Cette appréciation est à tempérer au regard de Maurice où le Judicial and Legal Service Commission est compétent pour vérifier le profil du Commissaire électoral, comme aux Seychelles où l'autorité des nominations constitutionnelles s'assure du profil du postulant avant sa nomination.

La jurisprudence électorale de l'Union des Comores est abondante[31] en cette matière et offre plusieurs cas d'annulation d'actes de désignation des membres de la CENI, soit pour non-observation de l'organe de désignation de la procédure prévue à cet effet, soit pour substitution par le Président de la République de la personne désignée. À Madagascar, en 2021, la première élection d'un membre a été déclarée irrégulière et une deuxième élection a eu lieu pour le représentant de la Cour Suprême.

Dans l'ensemble des pays examinés, le postulant à la qualité de membre de l'OGE doit jouir de certaines qualités telles que la probité, l'honnêteté, la compétence, la neutralité politique, etc.
Aux Seychelles spécifiquement, le postulant à l'OGE doit être d'une « haute réputation », qualité qui nous permet de déduire les autres

27 Article 12 de ladite loi

28 Article 17 de ladite loi. Quoique cette disposition ne parle que de « deux élections nationales », il est permis de déduire que ceux ayant observé ou participé à au moins deux consultations référendaires peuvent également postuler à la CENI, s'ils remplissent bien entendu les autres conditions.

29 Idem

30 Article 115 (A) et (B) de la Constitution

31 Arrêt N° 06 -006/CC du 24 janvier 2006 ; Arrêt N° 07- 008/CC du 5 avril 2007 ; Arrêt N°07- 012 /CC du 20 avril 2007 ; Arrêt N° 09 - 001 /CC du 2 mars 2009 ; Arrêt N° 09 - 018 /CC du 29 octobre 2009 ; Arrêt N° 10-09/CC du 15 août 2010 ; Arrêt N°10-011 /CC du 17 août 2010 ; Arrêt N°10-013/CC du 30 août 2010 ; Arrêt N°10-014/CC du 30 août 2010 ; Arrêt N°14 –009/CC du 4 août 2014

qualités subséquentes : la probité, l'honnêteté, la compétence, la neutralité politique et le professionnalisme.

Au-delà de ces évocations extrêmement générales qui entourent ce profil, la législation malgache accorde une importance particulière au professionnalisme et à l'expertise spécifiques aux processus électoraux en ce que le postulant doit nécessairement « avoir participé de manière effective à l'observation ou à l'organisation d'au moins deux élections nationales », afin que n'importe quel fonctionnaire, universitaire ou

L'entrée en fonction des membres de ces OGE varie également selon les pays.
Aux Comores comme à Madagascar et aux Seychelles, le mandat des membres de l'OGE commence à courir dès la date de leur prestation de serment devant la plus haute juridiction judiciaire du pays, en l'occurrence, la Cour suprême (Comores et Madagascar) ou devant la Commission (Seychelles) [32]; À Maurice, ce mandat commence à courir dès la date de leur nomination, le serment n'étant pas, ici, exigible.

Tableau n°2 : Synthèse du profil du postulant à l'OGE

Conditions et qualités requises	Pays			
	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles
Moralité	Oui	Oui	Oui	Oui
Intégrité	Oui	Oui	Oui	Oui
Honnêteté intellectuelle	Oui	Oui	Oui	Oui
Neutralité politique	Oui	Oui	Oui	Non spécifié
Impartialité	Oui	Oui	Oui	Oui
Expérience spécifique électorale	Non	Oui	Non	Non
Autre expérience professionnelle	Non spécifié	Oui	Oui	Non spécifié
Âge	Non spécifié	Oui	Oui	Non
Être inscrit sur les listes électorales	Non spécifié	Oui	Oui	Oui
Sans affiliation politique	Non spécifié pour une partie des membres	Non spécifié	Non spécifié	Non
N'avoir jamais été condamné	Non spécifié	Oui	Non spécifié	Non spécifié
Avoir le sens du patriotisme	Oui	Non spécifié	Non spécifié	Non spécifié

« intellectuel » ne puisse se retrouver dans l'organe en charge de l'organisation et de la gestion des élections.

2.3. La durée du mandat de la CENI

Dans l'ensemble des pays étudiés, la durée du mandat de l'OGE est limitée dans le temps et peut, selon le pays, être renouvelé.

2.3.1. Renouvellement du mandat

À **Madagascar**, on distingue la durée du mandat des membres de la formation permanente, qui est de six (6) ans non renouvelable, de celui des membres de la formation non permanente qui ne dure que le temps de la compétition électorale[33].

Aux Comores, la durée du mandat qui, jusqu'à une date récente a été de six ans non renouvelable[34], est

32 Article 21 de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée "Commission Electorale Nationale Indépendante ».
33 Article 30 de ladite loi
34 Loi N°14-004/AU du 12 avril 2014 portant Code électoral.

aujourd'hui ramenée à un (1) an renouvelable[35] . La loi ne dit rien quant au nombre de renouvellement autorisé, mais précise qu'en cas « d'urgence constatée par la CENI, le mandat peut être prolongé par la Cour Suprême pour une période de trois (3) mois[36] ».
Aux **Seychelles**, la durée du mandat est de sept (7)[37] ans renouvelable sans que la Constitution ne précise le nombre de renouvellement autorisé.

À **Maurice**, on distingue d'une part, le mandat du Commissaire électoral, presque inamovible en ce qu'il est nommé pour une durée indéfinie jusqu'à l'âge de la retraite, à soixante-cinq (65) ans et, d'autre part, le mandat des membres de l'Electoral Boundaries Commission et de l'Electoral Supervisory Commission nommés pour une durée de cinq (5) ans.

À l'instar des Comores et des Seychelles, la législation mauricienne reste muette quant au nombre de renouvellement autorisé, laissant penser qu'il est renouvelable autant de fois que possible.[38]

En définitive, on peut classer les OGE des pays de comparaison en deux catégories : ceux ayant une durée relativement longue comme Madagascar, Maurice et Seychelles d'une part, et celui à durée très courte, notamment les Comores, d'autre part.

On peut également distinguer les Commissions permanentes qui s'inscrivent dans la durée et les Commissions intermittentes, nommées pour la période électorale, cessant leurs fonctions au terme du processus électoral. Suivant cette catégorisation, quoique tous les OGE des pays de l'étude soient réputés être permanents, les démembrements des OGE de Madagascar comme ceux des Comores sont généralement intermittents, éphémères car ne durent que pour la période électorale devant disparaître, sitôt proclamés les résultats provisoires des élections. Néanmoins pour Madagascar, parmi les démembrements, les secrétariats au niveau des Provinces et des Régions ainsi que deux postes au niveau des Districts, l'antenne locale et le centre informatique de District jouissent d'un caractère permanent.

Par ailleurs, aux Comores, bien que la CENI soit formellement un organe permanent, elle présente les caractéristiques d'une Commission électorale intermittente, ad hoc car ses membres ne sont nommés que pour une période de douze (12) mois correspondant, en réalité, à la durée de tout processus électoral normal allant des opérations d'enrôlement des électeurs jusqu'à la proclamation des résultats définitifs du scrutin, sans compter l'ultime phase -souvent ignorée- de l'évaluation du processus électoral.

Dans tous les cas, le mandat des OGE des pays de l'étude est renouvelable, à l'exception de Madagascar. Et, pendant qu'il est renouvelable globalement aux Comores et aux Seychelles, il l'est partiellement à Maurice où les membres sont nommés à des périodes distinctes et se renouvellent au terme de leurs mandats respectifs. Dans ce cas, la règle du renouvellement partiel est celle qui a présidé à la nomination initiale : le Président et les membres de l'Electoral « Boundaries Commission » et ceux de « l'Electoral Supervisory Commission » sont nommés par le Président de la République après consultation avec le Premier ministre et le Chef de l'opposition et des chefs des partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale.

2.3.2. Cessation anticipée du mandat

Qu'il soit renouvelable ou non, le mandat des membres des OGE des pays de comparaison peut être interrompu à tout moment soit par décès, soit par démission. Il peut, également, être mis fin par anticipation, par la révocation du membre en cas de faute grave, d'incapacité physique ou mentale dûment constatée, de violation du serment (Comores, Madagascar), d'absences injustifiées à trois (3) Assemblées générales consécutives, de mauvaise gestion financière, insolvabilité, condamnation d'une peine de prison de trois (3) mois ou plus (Seychelles) ou, spécifiquement, en cas d'omission de déclaration de conflit d'intérêt, de déclaration de patrimoine ou encore de déclaration mensongère du patrimoine (Madagascar).
Dans tous les cas, la procédure de destitution d'un membre de l'OGE est toujours engagée auprès de la plus haute juridiction[39] du pays qui se prononce sur le sort du membre mis en cause.
Parallèlement et, dans l'attente de la décision de la juridiction compétente, l'OGE peut prendre les mesures conservatoires requises[40] ; ces mesures sont levées de plein droit en cas d'infirmation desdites mesures par la juridiction compétente du pays.

2.3.3. Destitution des membres des OGE

Aux **Comores**, la loi ne régit que le cas de faute grave d'un membre du Bureau de la CENI, cas pour lequel la CENI peut le relever de ses fonctions

35 Article 59 de la loi n° 22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au code électoral.
36 Idem
37 Art. 115 Constitution des Seychelles.
38 Réponse au questionnaire fournie par le point focal.
39 Cour suprême aux Comores et Tribunal Ad hoc à Maurice ; Haute Cour Constitutionnelle à Madagascar.
40 À Maurice, l'article 92 (5) et 93 (5) de la Constitution prévoient que lorsque la question de la destitution d'un commissaire ou d'un membre de l'Electoral Boundaries Commission ou de l'Electoral Supervisory Commission est déférée à un tribunal, le Président, agissant de son propre chef, peut suspendre le Commissaire ou le membre de l'Electoral Boundaries Commission comme celui de l'Electoral Supervisory Commission de l'exercice de ses fonctions.
À Madagascar, les articles 28 et 29 de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée "Commission Electorale Nationale Indépendante » prévoient que la CENI peut prendre toutes mesures utiles à l'encontre du membre fautif en attendant la décision de la Haute Cour Constitutionnelle.

par décision de la majorité de ses membres, sans préjudice des poursuites pénales éventuelles ».[41]

Aux **Seychelles** et à **Maurice**, la procédure de destitution d'un membre de l'OGE est soigneusement décrite par la Constitution.

En effet, l'article 92 (3), 92 (4), 93 (3) et 93 (4) de la Constitution mauricienne prévoient que lorsque la question de la révocation est soulevée, le Président, agissant de son propre chef, nomme un tribunal composé d'un Président et d'au moins deux (2) autres membres, choisis parmi des personnes qui occupent ou ont occupé la fonction de juge d'un tribunal ayant une compétence illimitée en matière civile et les affaires pénales dans une partie du Commonwealth ou d'un tribunal compétent en appel d'un tel tribunal. Ce tribunal enquête sur la question et fait rapport, concluant soit à un « non-lieu » soit à la révocation du membre accusé.

Aux **Seychelles**, l'article 165.2 de la Constitution prévoit que lorsque la question est soulevée, l'Autorité constitutionnelle des nominations nomme un tribunal composé d'un Président et au moins deux (2) autres membres choisis parmi les éminents juristes et les magistrats. Comme à Maurice, le tribunal enquête sur les faits, fait rapport et recommande au Président soit la révocation, soit la renonciation des « poursuites » engagées.

Par ailleurs, si la jurisprudence électorale de Maurice et des Seychelles n'offre aucun cas de procédure de destitution à l'encontre d'un membre de l'OGE, celle de la juridiction électorale de l'Union des Comores connaît au moins trois cas de révocation de membre de la CENI. Saisie par les commissaires « déchus », la juridiction électorale des Comores a annulé au moins trois (3) actes de destitution de membres de la CENI pour ordonner le rétablissement des requérants dans leurs fonctions[42].

À **Madagascar**, une procédure de destitution a eu lieu en 2020 donnant lieu à arrêt n°03-HCC/AR de la Haute Cour Constitutionnelle. Cependant, cette procédure n'a pas abouti pour non-respect de la procédure liée au droit à la défense instituée par le Règlement Intérieur de la CENI.

Dans tous les cas, en cas de vacance de poste au sein de l'OGE, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions de désignation ou de nomination. Aux Comores où chaque autorité de nomination désigne un titulaire et un suppléant, le remplacement devient aisé, le suppléant siège de plein droit.

2.4. Le régime des incompatibilités

Les systèmes électoraux de l'Afrique en général et ceux des pays de l'étude en particulier comportent des dispositions interdisant le cumul de fonctions afin, d'une part, de protéger l'indépendance de l'OGE et, d'autre part, de permettre à leurs membres de travailler en plein temps pour l'accomplissement de leur mandat.

L'incompatibilité s'apprécie ici au regard des fonctions, mandat ou responsabilités que nul membre d'un OGE ne peut exercer cumulativement à ses fonctions au sein de l'OGE. Ces incompatibilités sont diverses et varient d'un pays à l'autre même si, à y regarder de plus près, elles se recoupent plus qu'elles se distinguent.

À **Madagascar**, la qualité de membre de la formation permanente de la CENI est incompatible avec celle de membre d'une institution de l' État, tout mandat électif ou fonction nominative dans l'administration publique comme celle d'un établissement public, toute activité professionnelle rémunérée, toute activité au sein d'un parti politique, d'un syndicat, d'une association ou d' un ordre professionnel et, enfin, toute fonction au sein d'un organe dirigeant d'une institution religieuse.[43]

Aux **Comores**, la qualité de membre de la CENI est incompatible avec celle de membre du Gouvernement, de magistrats en activité, des personnes exerçant un mandat électif, des préfets, des candidats aux élections supervisées par la CENI, des parents jusqu'au deuxième degré des candidats à la Présidence de l'Union et au gouvernorat[44].
Sont également incompatibles avec la qualité de membre de la CENI aux Comores, les délégués des Iles autonomes, les secrétaires généraux, les directeurs généraux, les ordonnateurs de budget et tout membre élu des institutions publiques.[45]

À **Maurice**, l'article 38 (3) de la Constitution prévoit que nul ne peut être nommé à l'Electoral Boundaries Commission ou à l'Electoral Supervisory Commission s'il est membre de l'Assemblée ou candidat aux élections législatives ou locales ou encore s'il est fonctionnaire public ou d'une autorité locale.

Aux **Seychelles**, suivant les dispositions de l'article 115 (a) (b) (c) de la Constitution, la qualité de Commissaire électorale est incompatible avec celle de candidat à une élection, de Président ou Vice-Président de la République, membre de l'Assemblée Nationale ou d'un parti politique.
Mais, pendant que la législation comorienne reste muette sur les effets juridiques de ces incompatibilités, la loi malgache tire les conséquences de droit découlant du régime des incompatibilités.
En effet, la personne désignée ou nommée membre de la formation permanente de la CENI malgache est, dès la prestation du serment, réputée avoir renoncé à ses fonctions antérieures, incompatibles

41 Article 71 de la loi n° 22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au code électoral.
42 Arrêt N° 06- 019/CC du 10 mai 2006 ; Arrêt N°16-013 /E/CC du 2 février 2016.
43 Article 22 de ladite loi.
44 Article 47 de la loi n° 22-017/ AU du 27 décembre 2022 relative au Code électoral.
45 Article 61 de ladite loi.

avec la qualité de membre de la formation permanente d'une part et, d'autre part, elle perd de plein droit cette qualité dès l'acceptation d'un mandat ou d'une fonction incompatible avec la qualité de membre de la formation permanente de la CENI.

l'Electoral Supervisory Commission et l'Electoral Boundaries Commission sont composés, chacun, d'un Président et de deux (2) à sept (7) membres.

Aux Seychelles, la Commission est composée d'un Chef électoral, « Chief Electoral Officer » qui, sous le contrôle de la Commission, est en charge du bon fonctionnement du secrétariat

Tableau n°3 : Tableau récapitulatif

Nature des incompatibilités	Pays			
	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles
Mandat électif	Oui	Oui	Oui	Oui
Fonctions nominatives	Oui	Oui	Oui	Oui
Activité professionnelle rémunérée	Non spécifié	Oui	Oui	Oui
Membre d'un parti politique	Non spécifié	Oui	Non	Non spécifié
Membre d'un syndicat	Non spécifié	Oui	Non spécifié	Non spécifié
Membre d'une association ou ordre professionnel	Non spécifié	Oui	Oui	Non spécifié
Dirigeant d' une institution religieuse	Non spécifié	Oui	Non spécifié	Non spécifié
Magistrat	Oui	Non	Non	Non
Candidats aux élections	Oui	Oui	Non	Oui
Lien de parenté (second degré) avec un candidat	Oui	Non	Non	Non

2.5. Organisation et fonctionnement des OGE

L'administration des OGE obéit à des règles qui définissent leurs structures internes et fixent leurs compositions et attributions respectives, ainsi que leurs relations fonctionnelles afin d'assurer leur fonctionnement harmonieux.

2.5.1. Administration des OGE

Dans tous les pays de comparaison, les OGE sont administrés par des organes exécutifs et délibératifs institués, soit par la Constitution (Maurice, Seychelles), soit par la loi (Comores, Madagascar), largement complétée, dans ce dernier cas, par un Règlement intérieur.

À **Madagascar**, le Bureau de la CENI est composé d'un (1) Président ; trois (3) Vice-présidents ; deux (2) Rapporteurs et trois (3) Conseillers.

À **Maurice**, le Bureau du Commissaire électoral est dirigé par le Commissaire électoral, pendant que

de la Commission électorale ainsi que de toutes les opérations électorales lors des élections et des référendums. De même la Commission est composée d'un « Chief Registration Officer » en charge de toutes les opérations d'enregistrement des électeurs.

Aux **Comores**, le Bureau de la CENI est composé de cinq (5) membres dont : un (1) Président ; un (1) Vice-président ; un (1) Secrétaire général ; un (1) Coordinateur du matériel et un (1) Secrétaire à la communication.

2.5.2. Attribution des organes exécutifs

Les attributions des organes exécutifs des OGE des pays de l'étude sont presque similaires.

Aux **Comores**, le Bureau de la CENI est chargé de : la conservation de la mémoire administrative de la CENI ; la récupération, l'entreposage et l'entretien du patrimoine électoral ; la formation des agents électoraux ; la publication en ligne et au Journal Officiel de toutes les lois et les textes

réglementaires régissant les opérations électorales dans les 48 heures de leur promulgation, en collaboration et avec l'appui du ministère chargé des élections ; l'élaboration du budget des élections ; l'élaboration d'un plan stratégique de la CENI ; l'élaboration d'un plan opérationnel et d'un calendrier électoral au plus tard dans les cent-quatre-vingt (180) jours avant chaque échéance électorale ; proposer au Gouvernement les réformes du Code électoral ou du cadre réglementaire susceptible d'améliorer la sincérité, la transparence, l'efficacité et l'efficience du système électoral ; proposer à l'Assemblée générale de la CENI les évolutions du Règlement intérieur visant à l'amélioration de la sincérité, de la transparence, de l'efficacité et de l'efficience du système électoral ; l'accréditation des observateurs électoraux nationaux, ainsi que des mandataires des partis politiques et des candidats[46], au plus tard dans les dix (10) jours de la date du ou des scrutin(s).

À **Madagascar**, le Bureau permanent de la CENI est chargé de délibérer sur les axes stratégiques pendant l'Assemblée générale et assurer la supervision de leur mise en œuvre ; fixer les grandes orientations pour la réalisation des opérations préélectorales, électorales et postélectorales ; coordonner les activités électorales au niveau national et territorial ; assurer l'application des textes électoraux et conduire les actions de renforcement des capacités des acteurs électoraux.

À **Maurice**, l'article 41(2) de la Constitution prévoit que le Commissaire électoral (OEC) a la responsabilité de compiler chaque année le registre des électeurs pour chaque circonscription et organiser les élections à l'Assemblée nationale, les élections pour les collectivités locales et les élections à l'Assemblée régionale de Rodrigues.

Elle dispose en son article 39 (2) que l'Electoral Boundaries Commission (EBC) a la responsabilité de revoir les limites des circonscriptions tous les 10 ans pendant que l'Electoral Supervisory Commission (ESC) supervise les opérations d'enrôlement des électeurs, ainsi que les opérations électorales, suivant les dispositions de l'article 41 (2) de la Constitution.

Aux **Seychelles**, le Commissaire aux élections est responsable de l'établissement des listes et des circonscriptions électorales, de l'organisation des élections et des référendums et de la campagne électorale, y compris le financement, la diffusion médiatique et la publicité[47].

Les règles de fonctionnement des organes exécutifs sont relativement similaires : ils siègent sur convocation du Président et délibèrent à la majorité absolue de leurs membres. Le Président bénéficiant d'une voix prépondérante départage les votes en cas d'égalité des voix.

Ces organes exécutifs assurent, d'une manière générale, la mise en œuvre des délibérations des Assemblées générales des OGE regroupant l'ensemble de leurs membres aussi bien aux Comores qu'à Madagascar où l'Assemblée générale est constituée, comme la CENI elle-même, des membres de la Formation permanente et ceux de la Formation non permanente.

Ces Assemblées générales délibèrent sur l'ensemble des matières dévolues à leurs OGE respectifs dans les modalités fixées par le règlement intérieur, du moins pour Madagascar et les Comores.

2.5.3. Démembrement des OGE

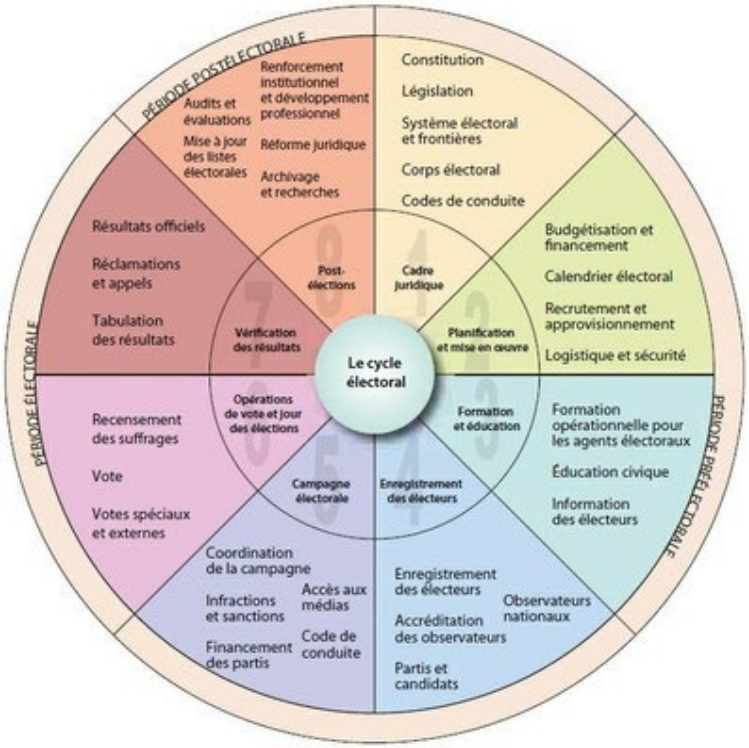
Par ailleurs, les OGE se démembrent sur l'ensemble du territoire aussi bien aux Comores qu'à Madagascar.

Aux **Comores**, la CENI se démembre à l'échelle insulaire, dans des Commissions Électorales Insulaires Indépendantes (CEII) et à l'échelle communale, dans des Commissions Électorales Communales Indépendantes (CECI), à l'étranger, dans des Commissions Electorales Indépendantes d'Ambassade (CEIA) et Commissions Électorales Indépendantes de Consulat (CEIC).

À **Madagascar**, la CENI se démembre à l'échelle provinciale dans la Commission Électorales Provinciale, à l'échelle régionale dans la Commission Électorale Régionale, à l'échelle du district dans la Commission Électorale de District et au niveau communal par la Commission Électorale Communale.

Placés sous l'autorité de la CENI qui les institue, les organise et les anime, les démembrements territoriaux ne sont responsables que devant elle ; ces démembrements représentent la CENI à l'échelon territorial. Dans les deux pays, ces organes sont intermittents car convoqués à l'occasion de l'élection ou du référendum et disparaissent de plein droit dès la proclamation des résultats provisoires de la compétition électorale.

46 Art. 216 de la loi n° 22-017/ AU du 27 décembre 2022
47 Article 116 de la Constitution.



L'approche du cycle électoral a donc été conçue en 2006 par le fondateur et directeur exécutif d'ECES, Fabio Bargiacchi (à l'époque travaillant à la Commission européenne), Paul Guerin, Domenico Tuccinardi, Antonio Spinelli et Thereda Lanela d'International IDEA. L'approche du cycle électoral a ensuite été expliquée en détail en octobre 2006 dans le Guide méthodologique de la CE sur l'assistance électorale, dans le manuel IDEA sur la conception de la gestion électorale (décembre 2006) et plus tard dans le Guide de mise en œuvre du PNUD sur l'assistance électorale (novembre 2007). https://www.eces.eu/fr/etapes-du-cycle-lectoral . https://www.eces.eu/fr/etapes-du-cycle-lectoral



SECTION III : LES ATTRIBUTIONS DES OGE

Dans l'espace des États membres de la COI, les attributions des OGE sont diverses et variées, suivant leurs rôles et places dans la conduite des processus électoraux.

À cet égard, on distingue les organes de supervision des élections d'une part et, d'autre part, les organes de gestion des élections (OGE) que certains attribuent respectivement le qualificatif « d'arbitre de touche » et « d'arbitre central »[48].

D'une manière générale, l'organe de supervision des élections assiste l'État, généralement, le Ministre de l'intérieure dans sa mission régalienne de gestion et de régulation du processus électoral.

En effet, à l'aube du processus de dépolitisation de l'administration électorale, le rôle des OGE se limitait à la supervision et au contrôle des opérations électorales dont la maitrise, elle, relevait de la compétence du Ministère de l'Intérieur.

Assigné à ce rôle « d'arbitre de touche », les éléments essentiels du processus électoral échappaient totalement à l'organe de supervision du processus électoral, notamment : l'arrêtage du fichier électoral, la gestion de la campagne électorale, la confection, l'impression et la conservation des documents électoraux (cartes d'électeurs, fiche d'émargements, bulletins de vote, urnes, etc.), l'acheminement du matériel électoral, la tabulation et la publication des résultats.

C'est, à titre d'exemple, le cas du Conseil National Électoral, de la Commission Nationale Électorale Indépendante d'Homologation (CNEIH) et de la Commission Nationale Électorale Indépendante (CNEI) des Comores. Leur vocation principale était de conseiller et d'assister les autorités chargées de l'organisation et de la gestion des élections, une posture très éloignée des attentes des protagonistes électoraux en quête d'organes puissants, capables de constituer des contrepouvoirs à l'État dans l'organisation et la gestion des élections.

48 M. Mathias HOUNKPE, Prof. Ismaila Madior FALL : " Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest », deuxième édition. Page 41

Ainsi, naissent sous les cendres des organes de supervision (« arbitre de touche »), les organes de gestion des élections (OGE) dotés de pouvoirs élargis et de moyens d'action conséquents leur permettant d'assurer pleinement l'essentielle des opérations électorales depuis les opérations d'enrôlement des électeurs jusqu'à la proclamation des résultats provisoires. Ils jouent le rôle « d'arbitral central » de la compétition électorale.

À la différence de l'organe de supervision des élections qui « faisait faire », l'OGE fait lui-même les élections et devient le véritable pivot de l'administration électorale. Autrement, « si les institutions d'organisation agissent directement sur le dispositif électoral, celles chargées de la supervision surveillent et font redresser les irrégularités ou autres dysfonctionnements électoraux, soit en faisant prendre les mesures correctives appropriées soit, le cas échéant, en saisissant la justice pour faire sanctionner les infractions aux dispositions pénales de la loi électorale »[49].

Presque tous les OGE des pays d'Afrique continentale et ceux des pays de comparaison ont connu cette trajectoire, y compris Maurice, le précurseur de l'institutionnalisation des OGE[50] en Afrique.

3.1. Attribution des OGE par pays

Plus spécifiquement, aux Comores, la CENI est chargée de :

En période pré-électorale :

- L'initiative législative[51] en proposant au Gouvernement les réformes du Code électoral ou du cadre réglementaire susceptible d'améliorer la sincérité, la transparence, l'efficacité et l'efficience du système électoral ;
- L'établissement et la révision des listes électorales ;
- L'arrêtage du fichier électoral[52] ;
- L'arrêtage de la liste des bureaux de vote et de leur emplacement ;
- La désignation des membres des bureaux de vote, nommés par décision du Président de la CENI ;
- La réception, l'enregistrement et l'analyse des dossiers de candidature, ainsi que la publication provisoire des candidats autorisés à concourir, à l'exception de l'élection présidentielle pour laquelle les candidatures doivent être déposées directement auprès de la Cour suprême;
- Le règlement[53] administratif des réclamations et contestations liées aux opérations électorales précédentes ;
- Le renforcement des capacités des membres de la Commission électorale, de ses démembrements, des membres de bureau de vote et des organisations de la société civile impliquées dans le processus électoral ;
- Calendrier électoral[54].

En période de campagne :

- L'observation des règles de la campagne électorale ;
- L'emplacement des panneaux de campagne des candidats ;
- L'accès des candidats aux médias publics[55] ;
- L'organisation des réunions électorales ;
- La répartition du temps de parole des candidats aux médias publics et privés[56] ;
- Le signalement à l'autorité judiciaire compétente pour sanction des infractions liées à la campagne électorale.

Le jour du scrutin :

- L'accréditation des observateurs électoraux nationaux[57] ;
- L'acheminement du matériel électoral[58] ;
- Le dépouillement du scrutin ;
- L'affichage des résultats dans les bureaux de vote ;

49 Idem

50 Le premier OGE est institué à Maurice en 1958, à l'occasion de l'organisation du référendum d'autodétermination.

51 Au regard de la Constitution de l'Union des Comores, l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et à l'Assemblée, mais en cette matière, la CENI est compétente pour suggérer les réformes législatives nécessaires à l'amélioration des processus électoraux.

52 En droit, le Ministre de l'intérieure arrête par arrêté le fichier électoral mais, en réalité, la CENI procède au recensement des électeurs, à la révision des listes électorales, arrête définitivement les éléments essentiels du fichier électoral et prépare, à la signature du Ministre de l'intérieur, l'arrêté portant arrêtage du fichier électoral.

53 Le contentieux proprement dit de ces opérations relève de la compétence de la Cour suprême.

54 Le calendrier électoral est préparé par la CENI pour être officiellement arrêté par décret du Président de l'Union.

55 Cette compétence est exercée concurremment par la CENI et le Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA).

56 Chaque candidat ou liste de candidats bénéficie d'un temps de parole égal au niveau de tout organe audio ou télévisuel qui traite des élections. L'ordre et le temps d'apparition exacte sont attribués par le CNPA en fonction de l'ordre d'apparition du candidat sur le bulletin unique de vote.

57 L'accréditation des observateurs internationaux relève de la compétence du Ministère des affaires étrangères.

58 L'acheminement du matériel est assuré par la CENI avec le concours de force de sécurisation.

- La centralisation des résultats ;
- La tabulation des résultats ;
- La proclamation des résultats provisoires ;
- L'élaboration du plan de sécurisation du scrutin[59].

À **Maurice**, les attributions des OGE sont :

En période pré-électorale :
- L'établissement et révision des listes ;
- L'arrêtage du fichier électoral ;
- L'arrêtage de la liste des Bureaux de vote et de leur emplacement ;
- La désignation des membres des bureaux de vote ;
- La réception, enregistrement et analyse des dossiers de candidature ;
- Le renforcement des capacités des membres de la Commission électorale[60].

En période de campagne électorale :

Les OGE de Maurice ne sont pas suffisamment impliqués dans la gestion de la campagne électorale ; les actions liées au déroulement de la campagne électorale sont, pour l'essentiel, assurées par l'organe de régulation des médias et de la communication et par les forces de l'ordre s'agissant en particulier de la sécurisation des meetings de campagne.

Le jour du scrutin :
- L'accréditation des observateurs électoraux internationaux[61] ;
- L'acheminement du matériel électoral ;
- Le dépouillement du scrutin ;
- L'affichage des résultats dans les bureaux de vote ;
- La centralisation des résultats ;
- La tabulation des résultats ;
- L'affichage des résultats partiels ;
- L'élaboration du plan de sécurisation du scrutin.

À **Madagascar**, la CENI est chargée de :

En période pré-électorale de :
- L'initiative législative sous forme d'un avant-projet de loi consolidant les recommandations des parties prenantes au processus électoral ;
- L'établissement et la révision des listes électorales ;
- L'arrêtage du fichier électoral ;
- L'arrêtage de la liste des bureaux de vote et de leur emplacement ;
- La désignation des membres des bureaux de vote, nommés par décision du Président du démembrement de chaque district ;
- Le renforcement des capacités des membres de la Commission électorale, de ses démembrements, des membres de bureau de vote et des organisations de la société civile impliquées dans le processus électoral ;
- L'éducation civique ;
- Conservation et archivage des documents électoraux.

En période de campagne :
- L'observation des règles de la campagne électorale ;
- L'emplacement des panneaux de campagne des candidats ;
- L'organisation des réunions électorales ;
- La répartition du temps de parole des candidats aux médias publics et privés[62] ;
- Le signalement à l'autorité judiciaire compétente pour sanction les infractions liées à la campagne électorale.

Le jour du scrutin :
- L'accréditation des observateurs électoraux nationaux et internationaux ;
- L'acheminement du matériel électoral ;
- Le dépouillement du scrutin ;
- Le redressement des erreurs de calcul lors de la tabulation des résultats provisoires;
- L'affichage des résultats dans les bureaux de vote ;
- La centralisation des résultats ;
- La tabulation des résultats ;
- La proclamation des résultats provisoires ;
- La définition des besoins en matière de sécurisation du scrutin.

Aux **Seychelles**, la Commission électorale est chargée de la conduite et de la supervision de l'inscription des électeurs, de la délimitation des circonscriptions électorales et de la conduite des élections générales et partielles, ainsi que du référendum. Elle est compétente pour formuler des recommandations au gouvernement sur les législations électorales.

Contrairement aux autres pays de comparaison, le Commissaire aux élections occupe, ici, une place de choix dans la gestion du fichier électoral car en cumulant le registre de l'État civil, la délivrance des cartes d'identité nationale et la révision des circonscriptions électorales, ainsi que celles des listes électorales, il lui est loisible de mettre régulièrement à jour le fichier électoral sans devoir attendre la communication des informations pertinentes par d'autres services administratifs. Il procède aisément à l'enrôlement des nouveaux électeurs comme aux radiations des électeurs décédés ou déchus de leurs droits civils et politiques par suite d'une décision de justice devenue définitive.

Dans les autres pays, il n'existe presque pas de

59 L'élaboration et la mise en œuvre du Plan de sécurisation du scrutin est assuré conjointement par la CENI et le commandant de la force en charge de la sécurisation des élections.

60 Les efforts de renforcement des capacités ne concernent pas les organisations de la société civile qui, curieusement, ne font pas l'observation électorale à Maurice.

61 On note qu'à Maurice, l'observation électorale est conduite exclusivement par des étrangers.

62 Cette compétence est de fait exercée par la CENI en l'absence de l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée, non encore mise en place.

passerelle d'information et de communication entre l'autorité d' État civil, les juridictions et l'OGE permettant à celui-ci de disposer en temps utile de la liste des citoyens ayant atteint l'âge de voter ou déchus de leurs droits de vote.

Néanmoins, à Maurice l'autorité d'État civil fournit au bureau du Commissaire électoral une liste des électeurs décédés sur une base hebdomadaire, mais rien n'oblige les autorités judiciaires à lui communiquer la liste des électeurs déchus de leurs droits. Inversement, aux Comores, l'autorité judiciaire est tenue de communiquer au Centre National de Traitement des Données Électorales (CNTDE), avant la clôture des opérations d'établissement et de révision des listes électorales, « l'état judiciaire des électeurs condamnés définitivement pour les infractions retenues en matière électorale, des électeurs condamnés, réhabilités ou amnistiés»[63]. Rien, cependant, n'oblige aux Comores l'autorité d'État civil de communiquer au CNTDE ni la liste des nouveaux électeurs ayant atteint l'âge de voter, ni celle des décès.

3.2. Similitudes et différences des attributions

Il découle de ce qui précède, les similitudes et les différences que l'on peut sommairement retenir ainsi qu'il suit :

À **Maurice**, la Constitution répartit les attributions électorales en fonction des organes composant l'OGE. Plus spécifiquement, le Bureau du Commissaire électoral (OEC) compile annuellement le Registre des électeurs sur l'étendue du territoire et organise les élections de l'Assemblée nationale, des collectivités locales et de l'Assemblée régionale de Rodrigues[64] ;
L'Electoral Boundaries Commission (EBC) a la responsabilité de la délimitation des circonscriptions électorales, un exercice qui s'effectue tous les dix (10) ans[65] .
L'Electoral Supervisory Commission (ESC) supervise les opérations d'enrôlement des électeurs sur les listes électorales et conduit les élections.[66]
Au-delà de cette panoplie d'attributions qui font des OGE de l'océan Indien de véritables arbitres centraux de la compétition électorale, certains d'entre eux se voient, en outre, attribuer d'importantes prérogatives de police administrative.
C'est ainsi qu'à Madagascar [67] et aux Comores[68] , la CENI a tous pouvoirs d'investigation en vue d'assurer la sincérité des votes, de saisie des biens de l' État utilisés à des fins de campagne électorale, la recherche des infractions et de saisine des juridictions compétentes pour les infractions pénales.

Dans la mise en œuvre de ces prérogatives, la CENI de Madagascar est investie d'un pouvoir d'interpellation écrite de tous les responsables concernés à quelque niveau qu'il soit, pour toute anomalie constatée aux différentes étapes du processus électoral ; d'un pouvoir de substitution d'action à l'égard des responsables de ses démembrements, bien entendu après mise en demeure restée infructueuse et d'un pouvoir de saisine des juridictions compétentes pour la répression de infractions pénales[69] . La loi n° 2018-008 relative au Régime général des élections et des référendums dans son article 238 in fine dispose que : « Les membres de la CENI ont qualité d'agent verbalisateur…». Elle peut présenter devant ces juridictions soit une lettre de dénonciation déposée au parquet, soit une requête en contestation, soit une plainte en répression, soit une requête contentieuse des élections. Aussi peut-t-elle « proposer la traduction devant le Conseil de discipline de la Fonction Publique ou de l'ordre professionnel dont il relève, de tout agent de l'État qui, par des actes ou omissions, a délibérément fait obstacle à l'application de la législation électorale en vigueur »[70].

Cependant, la répartition des compétences entre les OGE et les autres acteurs électoraux (Ministère de l'intérieur, forces de l'ordre, organes de régulation des médias, etc.) n'est pas toujours suffisamment claire et peut être source d'interprétations multiples ou, tout au moins, d'application conflictuelle.

À titre d'exemple, à **Madagascar** l'article 39 de la loi relative à la CENI prévoit que cette dernière « procède, avec le concours de l'État, aux travaux relatifs au recensement des électeurs, à la révision ou à la refonte des listes électorales , à la confection, l'impression et la distribution des cartes d'électeurs, à l'affichage des listes électorales, à la création ou à la suppression des bureaux de vote et leur localisation géographique et à la sensibilisation des électeurs à participer aux élections ».

De la même manière, l'article 40 de la loi[71] confère à l'État la sécurisation électorale, la gestion des réunions publiques électorales et la gestion des manifestations sur les voies publiques pendant la campagne électorale.

63 Article 96 de la loi n° 22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au Code électoral. Mais, à ce jour, ce canal de communication n'est toujours pas opérationnel.
64 Article 41 (2) de la Constitution.
65 Article 39 (2) de la Constitution.
66 Article 41 (1) de la Constitution.
67 Article 48 de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée "Commission Electorale Nationale Indépendante ».
68 Article 64 et 68 de la loi n° 22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au code électoral
69 Article 48 de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée "Commission Electorale Nationale Indépendante ».
70 Article 49 de ladite loi
71 Loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée "Commission Electorale Nationale Indépendante ».

S'agissant des compétences pour l'exercice desquelles le concours de l'État est requis, la loi ne précise pas les rôles respectifs de la CENI et de l'État, ni leurs niveaux d'actions ou d'initiatives respectives. Il en est de même pour les compétences dévolues à l'État en matière de sécurisation électorale, de gestion des meetings de campagne.

Aux **Comores**, l'enrôlement des électeurs, la conception, l'impression des documents électoraux et la gestion du fichier électoral sont concurremment gérés par la CENI et le Ministère de l'intérieur, via la direction générale des élections[72] tout comme la gestion des réunions électorales faisant interagir la CENI, le Ministère de l'intérieur à travers ses démembrements territoriaux - les préfectures- et les forces de l'ordre.

À l'épreuve de la pratique électorale, les difficultés d'interprétation et d'application de telles dispositions sont fort heureusement surmontées à travers les cadres de concertation et de dialogue entre les différents acteurs impliqués dans la gestion, la supervision et le contrôle des élections. Parfois, c'est au juge de suppléer la carence de clarté de ces textes.

Cependant, « les pouvoirs publics ne pourront pas ne pas procéder à une clarification des textes et à une meilleure définition des compétences des institutions concourant aux opérations électorales ni laisser ce soin aux seules juridictions » [73]. Dans le même élan, la Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar interpelle le législateur dans son office de rédaction de textes : « (…) dans l'exercice de l'élaboration et de la rédaction de la loi, le législateur demeure soumis à l'exigence de précision et de clarté dans les expressions qu'il utilise, et que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi lui impose d'édicter des normes cohérentes, suffisamment précises afin de prémunir les sujets de droit contre les applications contraires à la Constitution » [74].
En définitive, les Organisations de gestion des élections dans l'espace de l'étude ont tous en commun la caractéristique d'être des organes autonomes, distincts de l'État dotés de pouvoirs et d'attributions qui font d'eux les véritables pivots de l'organisation des élections.

Cette posture est renforcée par l'indépendance de ces organes vis-à-vis de l'État, de ses institutions et vis-à-vis des partis politiques et des organisations de la société civile avec lesquels la Constitution et la loi organisent leurs relations institutionnelles dans la conduite des processus électoraux.

72 Articles 67, 68, 85 et 87 de la loi n° 22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au code électoral.
73 Jean du Bois de Gaudusson, " Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 13/2002
74 Décision n° 31-HCC/D3 du 16 octobre 2015.

Tableau n°4 : Synthèse des attributions respectives des OGE

Attribution	Pays			
	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles
Initiative de la Législation électorale	Operations Pré-électorales			
	Oui	Oui	Non	Oui
Établissement et révision des listes électorales	Oui	Oui	Oui	Oui
Arrêtage du fichier électoral	Non	Oui	Oui	Oui
Arrêtage de la liste des bureaux de vote	Oui	Oui	Oui	Oui
Désignation des membres des bureaux de vote	Oui	Oui	Oui	Oui
Arrêtage de la liste provisoire des candidatures retenues	Oui	Non	Oui	Oui
Règlement administratif des réclamations d'enrôlement des électeurs	Oui	Oui	Non	Oui
Renforcement des capacités des membres de l'OGE	Oui	Oui	Oui	Oui
Renforcement des capacités des membres de la société civile	Oui	Oui	Non	Oui
Calendrier électoral	Oui	Oui	Oui	Oui
	Campagne électorale			
Durée de de la campagne	Oui	Oui	Oui	Oui
Emplacement des panneaux campagne	Oui	Oui	Non	Oui
Organisation des réunions électorales	Oui	Oui	Non	Oui
Répartition du temps de parole des candidats	Non	Non	Oui	Non
Conditions d'accès des candidats aux médias publics et privés	Non	Non	Oui	Non
Sanctions des infractions électorales	Oui	Oui	Oui	Non
	Jour de scrutin			
Accréditation des observateurs électoraux	Oui	Oui	Non	Oui
Acheminement du matériel électoral	Oui	Oui	Oui	Oui
Dépouillement du scrutin	Oui	Oui	Oui	Oui
Redressement des erreurs de calcul des suffrages	Non	Oui	Oui	Oui
Centralisation des résultats	Oui	Oui	Oui	Oui
Tabulation des résultats	Oui	Oui	Oui	Oui
Proclamation des résultats provisoires	Oui	Oui	Oui	Oui
Affichage des résultats provisoires	Oui	Non	Non	Non
Contrôle des dépenses de campagne	Non	Non	Oui	Oui



SECTION IV : ORGANES DE GESTION DES ÉLECTIONS, PARTIS POLITIQUES ET MÉDIAS

À tort ou à raison, on soutenait avec force et conviction que « tous ceux qui croient que les médias font l'élection estiment que l'électeur n'a pas de possibilité de se défendre contre la manipulation ou l'endoctrinement » de telle sorte que « professer que les médias font l'opinion, c'est nier la capacité de jugement de l'électeur et douter de la démocratie » car « les médias ne font pas l'élection, mais […] contribuent grandement à façonner la vie politique et concourent à la formation des électeurs. Leur action sur les élections n'est pas nulle, mais elle s'exerce de façon diffuse et dans le long terme » [75].

Pourtant, la corrélation entre démocratie, élections régulières et transparentes, partis politiques et médias est très prégnante tant est vrai que « pour qu'une élection soit qualifiée de libre et démocratique, il est indispensable que les citoyens disposent d'un accès suffisant à des informations fiables, relatives à tous les partis et candidats, ainsi qu'au déroulement des opérations de vote. Il est essentiel que les candidats et partis puissent exprimer librement leurs opinions respectives. Les médias et les journalistes jouent un rôle primordial dans les processus électoraux. Ils assurent la circulation des informations ainsi que des idées et programmes des candidats, façonnent le débat public en plaçant, au cœur de la campagne, les thèmes d'intérêt général permettant à l'électorat de se forger son opinion et d'exercer ses droits politiques en toute connaissance de cause. Garants de la démocratie, les journalistes ont également un rôle déterminant à jouer dans la légitimation du processus électoral, parce qu'ils sont tenus de dénoncer toute tentative d'influence indue ou de fraude électorale »[76].

Avec le développement des moyens de communication et surtout l'éclosion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, force est de constater que la politique s'invite partout, les candidatures aux élections se diversifient, la parole se libère et les énergies à consentir pour la mobilisation des électeurs

75 Conférence de René Rémond, Président de la Fondation nationale des Sciences politiques, 27 mars 2004, à la Sorbonne, Mis en ligne sur Cairn.info le 01/12/2007
https://doi.org/10.3917/tdm.003.0175

76 OIF : Le Guide sur la sécurité des journalistes en période électorale, édition 2022. Page 8. Disponible à : Guide-journaliste-période- électorale.

se déplacent de la campagne « de porte à porte » vers le terrain de la campagne électorale numérique. Cette campagne comprend les texto/SMS, les téléphones portables, Smartphones, les plateformes en ligne (Facebook, X/Twitter, etc.), les blogs, via ordinateurs privés et les cybercafés. La campagne électorale est médiatisée en occident, en Afrique et dans les pays de l'étude où, en dépit des délestages d'électricité, l'internet s'impose comme un instrument incontournable dans la mobilisation des électeurs.

Sournoisement, viennent s'y ajouter la rumeur publique, les « fake news », les moyens traditionnels de communication, plus particulièrement dans les pays de comparaison où les cérémonies coutumières, culturelles, religieuses, constituent de véritables canaux de communication, véhiculant des informations et de messages aux allures d'une campagne électorale.

Le gouvernement, les partis politiques, les candidats, les électeurs, les organisations de la société civile, les observateurs nationaux comme étrangers et, d'une manière générale, tous les acteurs électoraux se saisissent, à des fins différentes, de ces nouveaux moyens de communication comme vecteurs d'informations et de messages, capables de mobiliser le plus grand nombre d'électeurs. Il s'installe une forme de « relation incestueuse » entre les professionnels de la communication et ceux de la politique[77] .

Nul ne dément leur efficacité et leur utilité dans le renforcement de la participation démocratique, l'accès des électeurs à l'information, ni leur vocation à servir d'outils pédagogiques précieux en matière d'éducation civique et électorale, de diffusion des informations utiles aux protagonistes électoraux comme au gouvernement et aux organes de gestion des élections ; Mais nul, non plus, n'ignore le risque que peut faire courir à l'État, à la démocratie et aux processus électoraux toute couverture médiatique d'une campagne électorale bondée de fausses informations, de désinformations, de contre-vérités, de Fakes News ou de discours de haine. Autant, ces moyens de communication de masse et de proximité suscitent beaucoup d'intérêt dans le déroulement de la campagne électorale, autant ils suscitent beaucoup d'inquiétudes quant à leurs effets négatifs sur la démocratie et l'organisation des élections.
C'est dans la recherche d'un équilibre dans l'exercice concomitant de ces différents droits politiques et libertés publiques que sont posés de cadres internationaux (§1) et nationaux de régulation des rapports institutionnels entre l'administration électorale, les protagonistes électoraux et les médias tant en période normale que durant les cycles électoraux.

4.1. Le cadre international d'interactions des OGE, partis politiques et médias en période électorale.

Bien avant l'éclosion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les organisations internationales, régionales, voire linguistiques se saisissent de la problématique de la liberté d'opinion et d'expression pour élaborer des instruments juridiques et des outils pédagogiques visant à garantir leur exercice effectif, l'indépendance de la presse et son caractère pluriel pour une couverture médiatique saine des échéances électorales.

À titre d'illustration :

- L'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 dispose que « tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelques moyens d'expression que ce soit » ;
- L'article 11 de la Déclaration Française des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose que : « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ;
- L'article 19 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques selon lequel : « nul ne peut être inquiété pour ses opinions. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontière, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix (…) Il peut

77 Dans « Mauvaise presse, une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques », Éditions Métalié, 2000, p. 82, Cyril LEMIEUX décrit le rapport du politique et du journaliste en ces termes : « l'homme politique et l'homme de lettres, continuent à jouer aujourd'hui un rôle essentiel dans la régulation de l'activité journalistique. Le premier conserve la capacité de faire inscrire dans la loi de nouvelles permissions ou limitations à l'égard du travail journalistique, y compris en procédant par petites touches successives plutôt qu'à travers de grandes réformes brutales.
Le second, par ses critiques publiques, tend à entretenir conscience morale, recul analytique et sens des responsabilités chez les journalistes les plus soucieux de ne pas abandonner la dimension intellectuelle de leur métier ».

en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique » ;
- L'article 9 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples aux termes duquel, « toute personne a droit à l'information. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements ».
Ce sont autant d'instruments juridiques et de textes politiques consacrant l'évidente corrélation entre la liberté d'expression, la liberté de la presse, la libre communication des pensées et d'opinion et la tenue d'élections libres, transparentes et démocratiques en temps normale comme en période électorale.

Ces instruments d'application universelle sont largement diffusés, vulgarisés à travers des actions d'échange, de formation des acteurs électoraux et de publications scientifiques dédiées à la problématique de la communication électorale à l'ère du numérique[78] .

En effet, l'UNESCO, l'OIF, l'UA et la COI[79], en coopération avec leurs partenaires, développent des actions en rapport avec la promotion de la paix et de la démocratie, la préservation de la liberté d'expression, la sécurité du journaliste, le renforcement de la responsabilité des acteurs électoraux et le respect des droits humains, en période électorale. En plus, l'UNESCO développe des cours en ligne à l'endroit des OGE, des journalistes, des régulateurs des médias, des acteurs judiciaires, des universitaires, des structures étatiques et à l'ensemble des parties prenantes électorales sur les problématiques liées à la couverture médiatique des campagnes électorales à l'ère du numérique.

4.2. Les cadres nationaux d'interactions des OGE, des partis politiques et des médias en période électorale

Partout, les gouvernements, les OGE, les partis politiques, les candidats aux élections, les journalistes et la société civile s'investissent dans la recherche de mécanismes opérationnels, aptes à garantir l'exercice effectif du droit d'éligibilité, du droit de battre campagne et un partage équitable de la parole dans l'espace public face aux effets négatifs de l'évolution des technologies de l'information et de la communication, plus particulièrement en période électorale.
La corrélation entre les OGE, les partis politiques et les médias en période électorale s'examine, au sein des États de l'océan Indien, à travers la composition des OGE, la création d'organes de régulation des médias et des cadres de concertation des acteurs des processus électoraux.

La composition des OGE de l'océan Indien structure différemment les interactions entre les OGE, les partis politiques et les médias en période électorale.

Aux **Comores** et aux **Seychelles** où l'élément politique (représentants institutionnels et ceux des partis politiques) fait partie intégrante de la CENI, les interactions entre l'administration électorale et les partis politiques se développent aussi bien à l'intérieur qu'en dehors de l'OGE.

À **Madagascar**, les professionnels du droit (représentants de la Haute Cour constitutionnelle et de l'ordre des avocats) et ceux de la communication (représentants de l'ordre des journalistes) cohabitent au sein de la CENI, l'élément politique étant exclu, du moins, dans la composition de la formation permanente de la CENI malgache[80].

À **Maurice**, où l'OGE est essentiellement composée sans être exhaustif des experts électoraux, des professionnels de droit, à l'exclusion de l'élément politique. De plus la relation opérationnelle et juridique entre l'administration électorale, les partis politiques et les médias s'observe au-delà de l'OGE, au sein de l'organe de régulation des médias.

En effet, dans l'espace de l'étude, naissent des corrélations entre les OGE, les candidats, les partis politiques et les médias, tous convaincus de la nécessité de se concerter régulièrement dans la régulation de la couverture médiatique des compétitions électorales. Il y va de l'intérêt du Gouvernement, de l'OGE, des candidats, des partis politiques et des organisations de la société civile, tous acteurs impliqués dans le processus électoral depuis les opérations d'enrôlement des électeurs jusqu'à la proclamation définitive des résultats.
L'espace de l'étude se dote, à cette fin, d'institutions nationales indépendantes de régulation de la presse, de l'audiovisuel, de la communication et

78 UNESCO : « Élections à l'ère numérique : un guide à l'intention des praticiens électoraux » ; « Le journalisme est un bien public : tendances mondiales en matière de liberté d'expression et de développement des médias »; Rapport mondial 2021/2022 ; Réseaux sociaux et élections, 2019 ; « Journalisme, «Fake News» & désinformation », Manuel pour l'enseignement et la formation en matière de journalisme » ; Rapport de recherche de la Commission sur le haut débit intitulé 'Liberté d'expression et lutte contre la désinformation sur Internet', ITU 2020. Source : WWW.UNESCO.ORG.
OIF : Guide pratique du journaliste en période électorale, OIF, édition 2015 ;
Le Guide sur la sécurité des journalistes en période électorale, édition 2022

79 Avec le projet Gouvernance, Paix et Stabilité, la COI développe des stratégies de communication et de sensibilisation des OGE, mène des actions de formation des professionnels de médias dédiées à la couverture des processus électoraux, des parlementaires et des institutions démocratiques. Elle développe un réseau régional des organes de gestion des élections, de séminaires de réflexion sur la paix et la prévention des crises, ainsi que des initiatives de redynamisation de l'Association des Parlementaires des États membres de la COI.

80 Voir supra, section II, le Statut des OGE

des nouvelles technologies de l'information et de la communication.
On y retrouve le Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA) aux Comores ; l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée (ANRCM) à Madagascar ; l'Independent Broadcasting Authority (IBA) à Maurice et le Seychelles Broadcasting Corporation (SBC), aux Seychelles[81].

Au-delà de la diversité de leurs dénominations, ces organes de régulation des médias exercent, au sein des États de l'océan Indien, des missions générales de régulation des médias et des missions spécifiques aux processus électoraux. Durant les périodes électorales, y compris la phase préliminaire, ces organes de régulation participent à la formation et à l'éducation civique citoyenne, aux caravanes de sensibilisation des électeurs, à la formation spécifique des journalistes, aux efforts de vulgarisation et de diffusion du cadre légal électoral.
Précisément, ils garantissent, en outre, l'accès de tous les partis politiques (cas de référendum) et des candidats (cas des élections) à tous les services publics de radiodiffusion et de télévision ; assurent l'accréditation des médias ; veillent sur la régularité et la garantie de l'exercice de la liberté d'expression durant la campagne électorale ; veillent sur l'égalité de la surface rédactionnelle dans la presse écrite ; veillent à ce que les candidats bénéficient d'une présentation et d'un accès équitable à l'antenne et ce, dans des conditions de programmation comparables et interviennent, en cas de besoin, auprès des autorités compétentes pour assurer, garantir et faire respecter l'égalité des candidats.

Dans l'accomplissement de ces missions, les organes de régulation des médias des pays de l'océan Indien, développent à l'endroit des médias, des lignes directrices traitant, entre autres, des programmes politiques et des annonces politiques, des interviews dans les programmes politiques, de la diffusion des réunions et des rassemblements publics, des sondages et de l'impartialité des présentateurs et des journalistes.
Encore bien souvent, les partis politiques, les candidats et l'autorité de régulation des médias sont-ils conviés par l'OGE, sauf à Maurice où il n'y pas de convocation en tant que telle, à des cadres d'échanges et de concertation sur les problématiques relevant des processus électoraux. L'implication des candidats et des partis politiques n'est pas ici fortuite car ce sont eux qui concourent aux élections, mènent la campagne électorale, gagnent ou perdent les élections et, dans les pires moments, se retrouvent à la rescousse des violences et des crises électorales.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ces cadres de concertation discutent généralement des arrangements relatifs au calendrier des opérations électorales, à la répartition du temps d'antenne, il est à prendre en considération que la répartition du temps d'antenne est règlementée à Maurice par l'Organe de gestion de médias et l'OGE n'est pas impliqué dans l'exercice de la répartition de temps d'antenne et dans la surveillance des médias.

Aux **Comores**, le Code électoral[82] a institué le « Cadre Permanent de Concertation et de Suivi du Processus Électoral – CPCESPE », composé de représentants du Gouvernement, de la CENI, du CNPA, des partis politiques (pouvoir et opposition) et de la société civile.

81 Pendant la campagne électorale, la Commission est mandatée par l'article 97. (1) (2) (2A) (3) à (9) de la loi électorale pour consulter la Seychelles Broadcasting Corporation (SBC), pour allouer du temps d'émission gratuit à chaque parti politique enregistré et chaque candidat. Il convient de noter que les partis politiques et chaque candidat, sont libres de prendre contact avec les média publics et privés pour obtenir des publicités supplémentaires à leurs propres frais

82 Article 104



SECTION V : L'INCLUSIVITÉ DES PROCESSUS ÉLECTORAUX

L'inclusivité des processus électoraux peut être définie comme étant l'ensemble des stratégies et politiques publiques, ainsi que des règles et des procédures qui garantissent la participation pleine et entière de toutes les catégories de citoyens au processus électoral tant en qualité d'électeur que de candidat sans discrimination basée sur le sexe, l'orientation sexuelle, la religion, les origines éthique ou tribale, le rang social ou la condition physique. C'est la consécration du principe de l'universalité du suffrage qui accorde à tout citoyen en âge de voter le droit d'être électeur et celui d'être éligible, bref le droit de pouvoir participer à la gestion des affaires publiques par le truchement des élections. C'est aussi la manifestation de la règle universelle de l'égalité de tous devant la loi dans toute société démocratique.

L'inclusivité des processus électoraux couvre plusieurs catégories de populations souvent qualifiées de vulnérables ou de marginalisées : les femmes, les jeunes, les personnes vivant avec un handicap et/ou vieillesse, les minorités religieuses, linguistiques ou ethniques, la diaspora, les populations déplacées à l'intérieur de leurs pays, les réfugiés, les migrants, les prisonniers non déchus de leurs droits civils et politiques, la communauté LGBT.

Dans certaines situations, les populations des régions les plus reculées, réputées inaccessibles peuvent être concernées par la problématique de l'inclusivité lorsque leur éloignement géographique constitue un motif d'exclusion de fait dans les processus électoraux.

5.1. L'inclusivité par pays

Aux **Comores**, en 2014, n'eût été l'injonction de la Cour constitutionnelle, certaines localités reculées auraient pu être exclues du processus électoral en raison essentiellement de leur éloignement géographique et surtout de leur inaccessibilité, constituant, en conséquence, un obstacle pour l'enrôlement des électeurs des localités concernées[83].

En effet, saisie d'une requête tendant à préserver le droit de vote des habitants de ces localités, la Cour constitutionnelle des Comores a ordonné à la CENI d'user de ses pouvoirs et moyens pour conduire les opérations de recensement des électeurs des localités concernées.
Madagascar, en raison de l'étendue de sa superficie et surtout des aléas météorologiques et **Seychelles**

83 Arrêt n° 15-023/CC

où le scrutin se déroule sur trois (3) jours en raison de l'émiettement de l'électorat sur 115 îles, le risque d'exclusion d'une partie de la population n'est plus à écarter.

Au-delà de ces cas de force majeures, les États membres de la COI sont épargnés des exclusions subjectives fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle, les minorités (éthiques, religieuses ou tribales), les populations déplacées, les réfugiés, etc. ; ils se heurtent, toutefois, à des problématiques spécifiques liées à la participation politique des femmes, des jeunes, des personnes vivant avec un handicap et / ou vieillesse, la diaspora, les naturalisés, citoyens de leurs pays d'accueil, etc.

5.1.1. Les minorités

Mieux encore, là où certaines minorités peuvent être observées, des mécanismes spécifiques sont conçus pour garantir l'égalité citoyenne et la jouissance de leurs droits civils, politiques, économiques et sociaux.

Madagascar, par exemple, est composé de « dix-huit ethnies différentes sans que les unes ne portent préjudice à l'existence des autres. Aussi, toutes les langues ethniques se retrouvent unies par une langue nationale malgache dont les étymologies sont presque les mêmes » au point qu'il conviendrait de parler plutôt de « souches vulnérables qui méritent la mise sur pied de mesures spéciales pour le respect de leur droit, par exemple les communautés des zones enclavées, les communautés des zones rouges, les analphabètes »[84] .

Maurice avec son ingéniosité politico-juridique du « best losers », les meilleures perdants bénéficient de plein droit des sièges réservés, afin d'assurer une représentation juste et adéquate de chaque communauté à l'Assemblée nationale[85] .

Les **Comores**, en raison de l'homogénéité religieuse, coutumière, sociale et linguistique de la société, ne connaissent pas la problématique des minorités qui pourrait subjectivement induire l'exclusion abusive de certaines catégories de sa population des processus électoraux.

Les **Seychelles**, au cœur du « Gender Equality and Social Inclusion Policy »[86] s'ouvrent à de nouvelles politiques et stratégies visant à lever les obstacles faits aux « femmes, aux jeunes et aux personnes vivant avec un handicap », afin de favoriser l'inclusivité des processus électoraux.

Dans l'ensemble des pays de l'étude, le suffrage est universel, égal et ouvert à toutes les composantes de la société sans exclusive. Aucune catégorie de la population n'est expressément pas exclue du processus électoral, ni en raison de son sexe, de sa religion, de sa condition physique ou de son rang social. Il est constant également que les États de l'océan Indien s'approprient les instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs à ces problématiques (§1) à travers leurs législations nationales (§2), quand bien même des efforts sont encore à déployer pour leur effectivité au quotidien (§3).

5.2. Les instruments juridiques internationaux et régionaux

L'analyse du fondement juridique des OGE des États membres de la COI a permis de dresser l'inventaire des conventions, traités et accords autour desquels se base l'autorité juridique de ces OGE dans l'administration électorale[87] . Ces textes comportent également, du moins dans leur grande majorité, des dispositions favorables à la non-exclusion de catégories de populations dans les processus électoraux. N'empêche à d'autres experts électoraux de considérer que « les élections ne peuvent pas être inclusives parce que la loi fondamentale consacre l'exclusion d'une certaine catégorie de citoyens ou candidats. Cependant, la loi permet à tout citoyen de se présenter librement aux suffrages pour autant qu'il remplisse les conditions d'éligibilité prévue par elle ! »[88].

Le catalogue de ces textes retient :

> L'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes selon lequel : « l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures

84 Me Maria Raharinarivonirina, Madame Hanitra Liliane Ravaoharinirina et Madame Safidy Randriamiarimanana (CENI), « Les obstacles entourant le recensement des électrices et des minorités à Madagascar. Un processus électoral inclusif favorisant la participation des femmes et des minorités », Rapport du 6ème séminaire international d'échanges du RECEF ; page 47. Madagascar les 20-21-22 mars 2018.

85 Voir supra, l'introduction.

86 Source, The Gender Equality and Social Inclusion Policy. https://cutt.ly/I8CpVgj

87 Voir supra, section 1 : Les fondements juridiques des OGE

88 Dr A. BAHALA Jean-Bosco, spécialiste en Communication, Expert International et Formateur des Formateurs en matières électorales et de Régulation des médias. Ambassadeur de la Paix, « Les élections peuvent-elles inclusives ? In Lemaximum, Journal d'informations générales paraissant à Kinshasa, en République Démocratique du Congo, 10 juin 2023. Source : lemaximum.cd/2018/09/11/politique/tribune-dexpression-libre-les-elections-peuvent-elles-etre-inclusives/

doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints ».

Pour sa part, l'article 9 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples sur les droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo) recommande les États à entreprendre : « des actions positives spécifiques pour promouvoir la gouvernance participative et la participation paritaire des femmes dans la vie politique de leurs pays, à travers une action affirmative et une législation nationale et d'autres mesures de nature à garantir que « [….] les femmes participent à toutes les élections sans aucune discrimination » pour qu'elles « […]soient des partenaires égales des hommes à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes de développement de l'État ». ; À ce titre, « la délimitation des circonscriptions, le mode de scrutin, le double vote ou encore les quotas sont autant de facteurs pouvant influencer la présence des femmes et des minorités dans les parlements ».

L'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale consacre l'engagement des parties : « … à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : droits politiques, notamment le droit de participer aux élections, de voter et d'être candidat selon le système du suffrage universel et égal, le droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques ».

L'article 2.3 de la Déclaration des Nations Unies des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dispose que : « les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale » ;
Au regard des personnes vivant avec un handicap, l'article 29 de la Convention des Nations Unies traitant la participation des handicapés à la vie politique et à la vie publique dispose que : « les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres ». Les États s'engagent, à cet effet, « à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues ».

Pour l'effectivité de cet engagement, les États parties « veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ; protègent le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections et référendums publics, de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et facilitent, s'il y a lieu, le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies ; garantissent la libre expression de la volonté des personnes handicapées en tant qu'électeurs et à cette fin si nécessaire, et à leur demande, les autorisent à se faire assister d'une personne de leur choix pour voter »[89] .

Par ailleurs, les États s'engagent à « promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, notamment par le biais de leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques, de la constitution d'organisations de personnes handicapées pour les représenter aux niveaux international, national, régional et local et de l'adhésion à ces organisations » [90].

Au sein de l'Union Africaine, la Charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance demeure la référence normative opposable à ses États membres en matière d'inclusion dans les processus électoraux et, d'une manière générale, à la participation dans la gestion des affaires publiques. Elle comporte plusieurs dispositions favorables à l'inclusion de toutes les catégories de population à la vie publique.

Ainsi, l'article 3, en ses points 6 et 7 garantit « la promotion de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans les institutions publiques et privées » et « la participation effective des citoyens aux processus démocratiques et de développement et à la gestion des affaires publiques » dès lors que « les États parties considèrent la participation populaire par le biais du suffrage universel comme un droit

89 Article 29 de la Convention des Nations Unies traitant la participation des handicapés à la vie politique et à la vie publique ;
90 Idem

inaliénable des peuples. » [91]. À cette fin, il est fait obligation aux États membres d'éliminer d'une part « toutes les formes de discrimination, en particulier celles basées sur l'opinion politique, le sexe, l'ethnie, la religion et la race, ainsi que toute autre forme d'intolérance » et, d'autre part, d'adopter « des mesures législatives et administratives pour garantir les droits des femmes, des minorités ethniques, des migrants et des personnes vivant avec handicap, des réfugiés et des personnes déplacées et de tout autre groupe social, marginalisé et vulnérable » de façon à garantir le respect de « la diversité ethnique, culturelle et religieuse, qui contribue au renforcement de la démocratie et de la participation des citoyens »[92] .

Aussi, est-il fait obligation aux États africains de promouvoir « la participation des groupes sociaux ayant des besoins spécifiques, y compris les jeunes et les personnes vivant avec handicap au processus de gouvernance », « l'éducation civique systématique et générale afin d'encourager la pleine participation des groupes sociaux ayant des besoins spécifiques aux processus de la démocratie et du développement » [93], ainsi que « l'alphabétisation des citoyens ayant dépassé l'âge scolaire obligatoire, en particulier les femmes, les populations des zones rurales, les minorités, les personnes vivant avec handicap et tout autre groupe social marginalisé[94] » .

Les instruments juridiques internationaux et régionaux inspirent les législations nationales des États de la COI en matière d'inclusion de leurs populations dans la gestion des affaires publiques en générale et dans la conduite des processus électoraux en particulier.

5.3. Le cadre légal électoral et l'inclusion dans les processus électoraux

Les États la COI ont, sans exception, signé et ratifié l'ensemble des instruments juridiques internationaux et régionaux précédemment examinés et s'inscrivent dans un processus de transposition progressive de ces instruments en droit interne aussi bien au niveau de leurs constitutions (5.3.1) que de leurs cadres légaux électoraux (5.3.2).

5.3.1. La consécration constitutionnelle

Remarquablement, les Constitutions des États de la COI ne tarissent pas de dispositions prohibant la discrimination dans toutes ses formes ou favorisant l'inclusion de la population dans sa diversité dans la gestion des affaires de la cité et spécifiquement aux processus électoraux.

Aux **Comores**, le préambule de la Constitution affirme l'attachement du peuple comorien « aux principes des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis par la Charte des Nations Unies, celle de l'Unité Africaine, le Pacte de la Ligue des États Arabes, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, ainsi que les conventions internationales, notamment celles relatives aux droits de l'enfant et de la femme ».

L'article 8 de la Constitution assigne à l'État comorien la mission de « garantir le respect des droits humains et assurer à tous les citoyens le plein exercice de leurs droits et de leurs libertés publiques », de « garantir la démocratie politique et la participation démocratique des citoyens à l'organisation du pouvoir politique et aux autres aspects de la vie politique et sociale de la Nation ». Ces droits et libertés sont également reconnus aux « citoyens comoriens résidant ou se trouvant à l'étranger »[95]. De surcroît, la Constitution des Comores consacre deux titres entiers aux droits politiques, économiques, sociaux et aux libertés publiques[96] et déclare « l'État et les organismes publics civilement responsables des actions ou omissions de leurs agents, commises dans l'exercice de leurs fonctions publiques ou, en raison de celles-ci, pouvant porter atteinte d'une manière quelconque aux droits, aux libertés et aux garanties de ceux auxquels ces droits sont accordés ou de tierces personnes »[97] .

L'ensemble des droits civils, politiques, économiques et sociaux constitutionnellement reconnus aux citoyens comoriens le sont également à l'égard des « étrangers résidant ou séjournant sur le territoire national », « à l'exception des droits politiques [.....] réservés en vertu de la loi ou de la Constitution aux citoyens nationaux ». [98]

Plus spécifiquement à l'inclusion politique, « l'État garantit les droits de la femme, de l'enfant, de la jeunesse et des personnes vivant avec un handicap à être protégés par les pouvoirs publics contre toute forme d'abandon, d'exploitation et de violence »[99], « [....] reconnaît et garantit à la jeunesse et aux femmes le droit d'accès aux instances politiques de représentation locale et nationale »[100].
Dans tous les cas, « les droits, les libertés et les garanties ne peuvent faire l'objet d'une suspension qu'en cas de déclaration d'état de siège ou d'état d'urgence, conformément aux dispositions de la

91 Article 4.2 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.
92 Article 8 de ladite Charte.
93 Article 31, points 1et 2 de ladite Charte.
94 Article 43.2 de ladite Charte.
95 Article 16 de la Constitution.
96 Titre II et III, article 13 à 44 de la Constitution.
97 Article 14 de la Constitution.
98 Article 18 de la Constitution.
99 Article 30 de la Constitution.
100 Article 34 de la Constitution.

Constitution »[101].

À **Madagascar**, le Préambule de la Constitution, comme celui des Comores, proclame l'adhésion du peuple malgache à « la Charte internationale des droits de l'homme » et à « l'ensemble des Conventions relatives aux droits de l'enfant, aux droits de la femme, à la protection de l'environnement, aux droits sociaux, économiques, politiques, civils et culturels ». Un titre entier[102], comportant deux sous-titres, est également consacré aux libertés et aux droits politiques, économiques et sociaux.

L'article 6 de la Constitution garantit à tous les malgaches l'égalité devant la loi « qu'elle protège, qu'elle oblige ou qu'elle punisse » et jouissent tous « des mêmes libertés fondamentales […] sans discrimination fondée sur le sexe, le degré d'instruction, la fortune, l'origine, la croyance religieuse ou l'opinion » et assure en même temps « l'égal accès et la participation des femmes et des hommes aux emplois publics et aux fonctions dans le domaine de la vie politique, économique et sociale ».

À **Maurice**, comme ses îles sœurs des Comores et de Madagascar, la Constitution consacre un titre entier aux droits humains et libertés publiques[103] . Mais à la différence des Comores et de Madagascar, la Constitution mauricienne consacre un titre sur la « protection contre toute discrimination »[104]. Elle présente également la particularité de définir dans son dispositif constitutionnel la notion de « discrimination », sa portée et sa dimension.
Ainsi, le point 3 de l'article 16 définit le terme « discrimination » le fait d'accorder ou de refuser un traitement, des avantages, des privilèges différents à des personnes différentes en raison de critères de race, de caste, de lieu d'origine, d'opinion politique, de couleur ou de croyance.
En application de cette interdiction, « aucune loi ne contiendra de disposition discriminatoire en elle-même ou dans ses effets »[105] , à l'exception des lois comportant des « règles concernant l'adoption, le mariage, le divorce, les obsèques, la dévolution de succession ou à toute autre matière régie par leur loi personnelle »[106] .

Aux **Seychelles**, la Constitution présente la particularité de construire une « Charte seychelloise des droits et des libertés »[107] articulant l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux, ainsi que les libertés publiques. Ces droits et libertés ne sauraient connaître de « limitations, restrictions ou réserves […] que dans la mesure du strict nécessaire compte tenu des circonstances et jamais dans un but autre que celui pour lequel elles sont prévues »[108] .

À la différence des Comores, Madagascar et Maurice, les Seychelles présentent une deuxième singularité constitutionnelle : l'article 48 de la Constitution enjoint les juridictions à tenir compte, dans l'interprétation des dispositions relatives aux droits humains et libertés publiques, « des actes internationaux qui énoncent ces obligations ; des rapports et avis des organismes chargés de l'administration et de l'application de ces actes ; des rapports, décisions ou avis des institutions internationales et régionales chargées de l'administration ou de l'application des conventions en matière de droits et libertés », voire « des constitutions des autres États ou pays démocratiques et des décisions de leurs tribunaux en matière constitutionnelle ».

En définitive, toutes les Constitutions des États de l'océan Indien transcrivent, dans leurs dispositifs respectifs, les droits fondamentaux de la personne humaine, prohibent la discrimination dans toutes ses formes et proclament, sans exception, l'inclusion des populations dans la gestion des affaires publiques et dans les processus électoraux.

Reste à analyser les cadres légaux électoraux de ces États pour mieux apprécier si ces droits et libertés relèvent ou non d'un catalogue de déclarations de principe, de vœux pieux ou simplement de piètre consolation pour la cause de l'inclusivité dans les processus électoraux.

5.3.2. La consécration législative

La revue des cadres légaux électoraux des États de la COI présente un contraste entre d'une part, l'immense richesse de dispositions constitutionnelles prônant l'inclusivité de toutes les composantes de la société dans la gestion des affaires publiques en générale et dans les processus électoraux en particulier et, d'autre part, l'extrême pauvreté de dispositions législatives de nature à rendre effectif l'inclusivité politique et électorale dans l'espace de l'océan Indien.

Certes, aucune des législations électorales des États de l'océan Indien ne comporte de dispositions discriminatoires à l'encontre d'aucune composante de leurs sociétés respectives, mais aucune loi électorale n'institue, pour autant, de règles de discrimination positive en faveur des groupes vulnérables ou marginalisés.
On convient aisément que les dispositions discriminatoires positives doivent être autorisées par la Constitution[109] en ce qu'elles sont visiblement

101 Article 19 de la Constitution.
102 Titre II de l'article 7 à l'article 39 de la Constitution.
103 Chapitre 1, de l'article 3 à l'article 19.
104 Article 16.
105 Point 1 de l'article 16.
106 Point 4 (c) de l'article 16.
107 Chapitre 3, de l'article 15 à l'article 39 de la Constitution.
108 Article 47 de la Constitution.
109 En France, par exemple, la discrimination positive en faveur des femmes découle de l'autorisation de l'article 1er de la

de nature à ébranler la règle constitutionnelle de l'égalité de tous devant la loi, même si le droit international observe une autorisation spéciale, temporaire.

En effet, l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes considère que « l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes ». Par conséquent, « ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints ».

Pour sa part, le Code de bonne conduite électorale de la Commission de Venise mentionne dans son rapport explicatif que : « n'est pas contraire, au principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales ».

5.4. Participation politique des populations vulnérables

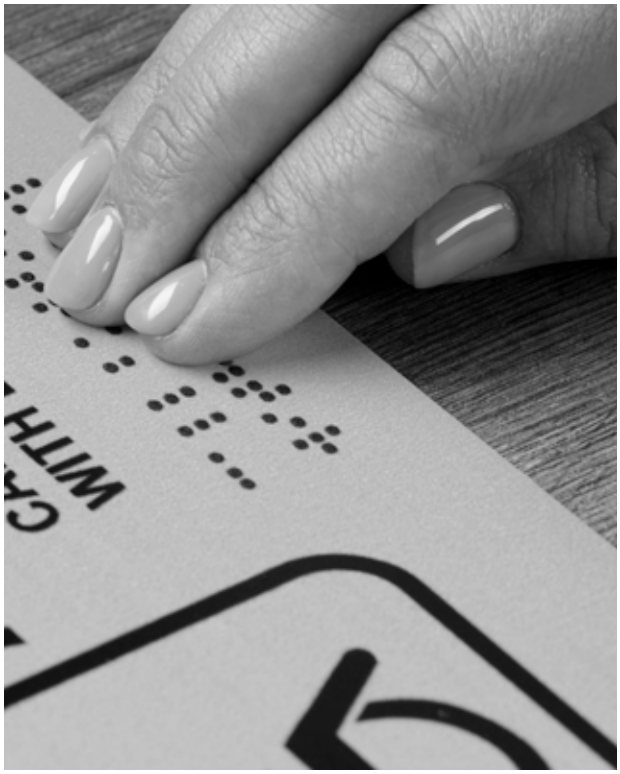
Par ailleurs, l'analyse de la législation en cette matière révèle l'existence de quelques initiatives embryonnaires tendant à favoriser l'inclusion des populations vulnérables ou marginalisées dans les processus électoraux.

À **Madagascar**, les initiatives portent essentiellement sur l'éducation civique et les campagnes de sensibilisation généralement organisées tambour battant à l'occasion des élections et référendums. L'expérience malgache révèle plusieurs initiatives de renforcement des capacités des jeunes et des femmes en vue de leur participation effective aux compétitions électorales en qualité d'électeurs et de candidats.

À **Maurice**, les initiatives en la matière sont relativement variées : campagnes de sensibilisation auprès des femmes et des jeunes pour leur inscription sur les listes électorales ; l'assistance et l'accompagnement des électeurs vivant avec un handicap dans l'accomplissement de leur droit de vote ; l'aménagement d'une rampe pour faciliter l'accès aux bureaux de vote des électeurs en fauteuil roulant et le Special Needs Voting Room (SNVR), ou « Bureau de vote pour les électeurs aux besoin spéciaux », doté d'un isoloir adapté aux électeurs en fauteuil roulant. S'y ajoute, pour les élections régionales, le système de quota en relation d'un groupe (parti) présentant plus de deux candidats ; le groupe (parti) doit s'assurer que pas plus des deux tiers des candidats du groupe soient du même sexe.

Aux **Seychelles**, à l'instar de Madagascar et plus particulièrement de Maurice, l'éducation civique et les caravanes de sensibilisation sont conduites durant les périodes préélectorales et les bureaux de vote sont aménagés de façon à faciliter l'accès des personnes à mobilité réduite. Sont, par ailleurs, ignorées aux Comores et à Madagascar, les dispositions pratiques d'accès aux bureaux de vote pour les personnes à mobilité réduite.

Aux **Comores**, la législation électorale consacre une relative égalité homme-femme dans le processus électoral.



Cette égalité relative s'observe sur certains points importants du processus électoral : l'enregistrement et la validité des candidatures d'une part et la composition de la CENI, d'autre part.

Au regard des candidatures, la liste de candidatures à l'élection communale « doit être composée alternativement d'au plus deux candidats d'un sexe et d'un candidat de l'autre sexe sous peine d'irrecevabilité »[110]. La mise en œuvre de cette disposition conduit à la présence d'au moins un tiers d'hommes ou de femmes au sein des Conseils communaux. Cette disposition fait grincer les dents des chefs des partis politiques qui éprouvent plus de peines à obtenir les candidatures féminines.

Au regard de la composition de la CENI, organe de gestion des élections, la représentation féminine est rendue obligatoire par la loi électorale des Comores.

Constitution aux termes duquel, « …. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ». C'est également le cas pour Maurice qui a constitutionnellement institué la règle des « meilleurs perdants ».

110 Article 337 de la loi n° 22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au code électoral.

En effet, la CENI des Comores est composée de treize (13) membres répartis comme suit : trois (3) juristes dont au moins une (1) femme ; deux (2) représentants des administrations publiques dont au moins une (1) femme ; deux (2) représentants de la société civile dont au moins une (1) femme et six (6) personnalités indépendantes dont au moins une (1) femme.
Au final, elle compte, en son sein, au moins quatre (4) femmes sur les treize (13) membres composant la CENI, soit au moins 31.76%, de femmes.

Mieux encore, le Bureau de la CENI compte obligatoirement deux (2) femmes sur ses cinq (5) membres[111] , soit 40% de femmes ; deux (2) femmes sur les sept (7) membres composant la Commission Électorale Insulaire Indépendante (CEII)[112] , soit au moins 28,57 % et une (1) femme parmi les trois (3) membres composant le Bureau de la CEII[113] , soit 33,33% et une (1) femme sur les trois (3) membres composant la Commission Electorale Communale Indépendante (CECI)[114], soit 33,33%.

Dans les autres pays de comparaison, rien n'interdit formellement la présence des femmes au sein des OGE, mais rien non plus ne le garantit, aucun texte ne l'ayant formellement pas prescrit, loin du postulat selon lequel quand les femmes participent aux élections – en tant qu'électrices, candidates, administratrices électorales ou sympathisantes d'un parti – elles peuvent exprimer leurs propres besoins et intérêts. Les décisions sont plus représentatives de l'électorat. Les processus politiques sont plus inclusifs. La démocratie est renforcée.

Aux **Comores**, également, comme dans les autres pays de l'étude, « tout électeur atteinte d'une infirmité ou d'incapacité physique certaine[…] est autorisé à se faire aider par une personne de son choix, excepté un membre du bureau de vote »[115].
De la même manière, le vote par procuration est garanti pour tous, comme le vote des prisonniers presque prohibé au sein des États de l'étude.

Aux Comores le droit de vote de la diaspora est formellement garanti par la législation électorale mais jamais réalisé, rivalisant de fait avec Madagascar, Maurice et Seychelles où le droit de vote de la diaspora n'est pas encore consacré par la législation électorale.

L'analyse de la législation électorale des pays concernés par l'étude révèle son impuissance à transcrire en droit interne les dispositions du droit international relatives à l'inclusion des processus électoraux même si, à bien des égards, quelques maigres initiatives tendent à inciter la participation des femmes aux processus électoraux sans tenir compte sérieusement des cas spécifiques des femmes enceintes et des mères allaitantes.

Curieusement, ces maigres initiatives ne couvrent pas toute la réalité de la vulnérabilité car elles n'incluent pas dans leur emprise plusieurs catégories de populations vulnérables telles que les personnes vivant avec un handicap et / ou vieillesse, les électeurs aveugles ou ayant une vision réduite, les analphabètes, etc. Ces catégories de population ne se bousculent pas lors des compétitions électorales : pendant que les personnes vivant avec un handicap et / ou vieillesse estiment que la compétition électorale est réservée aux personnes valides, les pauvres et les analphabètes abandonnent la compétition aux plus aisés, capables de battre campagne, de remporter les élections pour tirer les gains financiers réels ou supposés de la gestion des affaires publiques.

Rarement, le cadre légal électoral des États de l'océan Indien renferme de dispositions incitatives à la participation des femmes, des jeunes, des handicapés, des pauvres, des malades hospitalisés, des naturalisés, ni de règles contraignant les partis politiques à faciliter l'émergence de ces groupes dans leurs instances dirigeantes respectives, à inciter les candidatures féminines, encore moins, à l'instauration de la parité homme - femme[116] .
Aux **Comores** où le Code de nationalité accorde, sous des conditions spécifiques, le droit de vote aux naturalisés, la loi électorale n'en dit rien au point que ce droit est en passe d'être ignoré. Il en est de même, dans l'ensemble des États de l'océan Indien, de l'État des droits des migrants et ceux des membres de leur famille à participer à la direction des affaires des pays d'accueil.
Paradoxalement, ces États ne tarissent pas de politiques publiques, ni de stratégies nationales dédiées à la problématique du genre, à la participation politique des femmes et à l'inclusion de toutes les composantes de la société à la vie politique, économique et sociale de leurs pays.
Devant une telle situation, ces États gagneraient à s'inspirer des bonnes pratiques observées, au moins, dans les autres pays du continent pour booster la législation et la pratique électorales.

5.5. Vers de cadres électoraux inclusifs

La doctrine électorale a cherché un modèle de processus électoral inclusif, apte à être transposé dans sa globalité aux sociétés en quête de participation inclusive de ses divers groupes de populations à la vie politique, économique et sociale. Le mimétisme juridique et institutionnel ambiant du lendemain des indépendances

111 Article 66 de ladite loi
112 Article 74 de ladite loi.
113 Article 78 de ladite loi.
114 Article 79 de ladite loi.
115 Article 246 de ladite loi.
116 Seule une étude spécifique sur la question permettra, chiffres et statistiques documentés, d'évaluer avec certitude, le pourcentage respectif de ces groupes sur les listes électorales, la part respective des candidatures pour chaque catégorie de population, le taux de participation au vote et leur représentation au sein des Assemblées nationales et locales.

africaines[117] a révélé ses limites au point qu'il importe aujourd'hui de tirer profit de l'opportunité de « nouvelles formes d'export-import de modèles institutionnels [qui] apparaissent et se développent non plus seulement de l'ancienne métropole vers les pays anciennement colonisés ou du Nord vers le Sud, mais aussi, selon des processus de diffusion inédits et complexes, entre pays du Sud »[118] .

En effet, à l'expérience des processus électoraux inclusifs en Afrique, les États de la COI peuvent utilement jeter un regard positif sur les expériences africaines sinon réussies, du moins porteuses de leçons indéniablement favorables à l'implémentation de processus électoraux inclusifs et au moindre coût. Ce regard peut porter, cumulativement ou alternativement selon les besoins et le contexte, sur la législation électorale (1.12.1) et sur les organes de gestion des élections (1.12.2) ou, allant plus loin, sur d'autres expériences (1.12.3).

5.5.1. Au regard de la législation

S'il est indéniable que la législation électorale échappe de prime abord à la compétence des OGE, il est constant qu'ils concourent à sa refonte et à sa réforme au moyen des recommandations, des propositions d'amendements et, dans certains cas, de sa participation effective à l'élaboration des avant projets de lois électorales[119]. Dans cet exercice, l'OGE peut insuffler la règle des quotas, comme le Kenya ou le Burundi[120] où l'OGE applique ce quota dans sa composition tant au niveau central qu'à celui de ses démembrements, y inclus les membres des bureaux de vote. Actuellement, la composition de la CENI du Burundi comporte quatre (4) hommes contre trois (3) femmes, soit 42 %.

Au Rwanda, le quota est d'au moins 30% de femmes de sorte que la composition actuelle comporte quatre (4) femmes sur les sept (7) commissaires du collège des Commissaires de la Commission Nationale Électorale (CNE).

Au Zimbabwe, à l'exclusion du Président, le « Zimbabwe Electoral commission » comprend quatre (4) femmes des huit (8) commissaires. Une femme est élue présidente de la CENI du Zimbabwe.
En République démocratique du Congo, la Constitution inscrit dans son article 14 la règle de la parité homme-femme à l'instar de Maurice qui a institué le quota des femmes.

5.5.2. Au regard de l'organisation interne des OGE

Les développements précédents permettent de conclure que dans l'espace de l'océan Indien, seule la législation comorienne exige la représentation de la femme au sein de la CENI, de ses démembrements et de leurs organes exécutifs respectifs. Les autorités de nomination des membres de la CENI sont ainsi contraintes et forcées de s'y plier au risque d'exposer leurs actes à la sanction de la juridiction électorale.

Pour autant, à Madagascar, Maurice et Seychelles, la représentation féminine dans l'organe de gestion des élections n'est pas prohibée, mais n'est pas non plus requise par la loi. C'est au hasard des nominations que des femmes se trouvent dans ces OGE au sein desquels elles excellent et assurent parfois la présidence, comme ce fut antérieurement le cas de Madagascar[121] .

Au-delà d'une législation proactive à l'inclusion dans les processus électoraux, les OGE peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'inclusion des populations vulnérables dans l'administration des élections. Elles se doivent de développer des approches inclusives tant dans l'organisation interne de leurs services que dans la conduite des opérations électorales.
L'organisation interne des OGE leur offre l'opportunité de favoriser l'inclusion au moyen, par exemple, du recrutement de son personnel administratif ; bien de postes techniques et administratifs peuvent valablement être confiés aux femmes, aux jeunes et aux personnes vivant avec un handicap.

Aussi, dans l'accomplissement de son office de régulateur des processus électoraux, les OGE peuvent, sans enfreindre les standards internationaux, ni la législation nationale en la matière, « administrer le processus électoral par une approche inclusive, afin de garantir à ces différents groupes un accès égal et adéquat à l'inscription sur les listes électorales, au vote et à toutes les autres étapes du processus électoral »[122]. Ils peuvent, à cet effet, s'inspirer des bonnes pratiques observées dans d'autres États africains, afin de développer des politiques publiques, des synergies entre les acteurs électoraux et des actions concrètes de nature à rendre visible l'inclusion des processus électoraux dans l'espace de l'étude.

---

117 " Nombre de lois fondamentales adoptées au moment des indépendances apparaissent comme des textes miroirs de constitutions en vigueur au nord et plus spécialement dans les anciennes métropoles, reprenant, volontairement ou contraints et forcés, tout un dispositif institutionnel, une série de dispositions juridiques ou encore, ceci n'excluant pas cela, des modèles types d'institutions » ; Jean Du bois de Gaudusson : « Le mimétisme postcolonial et après ? », in Pouvoirs, n° 129, page 3.

118 Jean Du Bois de Gaudusson, op cité, page 9

119 Voir supra, section III, les attributions des OGE de l'océan Indien.

120 Dans le cas d'espèce, la fixation des quotas, est la résultante d'un Accord de paix (Accord d'Arusha) du 28 août 2000. La Constitution qui en est résulté a fixé un quota de 30 % de femmes pour les postes électifs.

121 Madame ATALLAH Béatrice Jeanine a présidé la CENI de Madagascar de 2012 à 2014.

122 Etude comparative sur les pratiques d'inclusion mises en œuvre par les OGE en Afrique. Op cité, page 9.

5.5.3. Autres expériences africaines

À l'épreuve des faits et du temps, de bonnes pratiques d'élections inclusives se sont développées dans certains États africains, suscitant l'administration de la doctrine électorale africaine et celle des experts électoraux éprouvés dans l'observation et l'évaluation des processus électoraux[123] .

Les retours d'expériences et surtout leur appropriation par les États de la COI contribueront à faire évoluer leurs législations électorales, valoriser et optimiser les opportunités, l'expertise disponible, afin de répondre aux besoins spécifiques de chacun de ces États. Car, loin de prôner une transposition intégrale des solutions et des expériences d'ailleurs, il importe au contraire de tirer de ces expériences les meilleures pratiques susceptibles d'être adaptées dans chacun de ces États selon leur histoire et leurs spécificités, ainsi que les défis à relever.

Cependant, la viabilité de ces bonnes pratiques dans l'espace de l'étude suppose que les OGE concernés soient, au préalable, profondément convaincus de la nécessité d'apporter leur pierre angulaire dans la construction et la gestion d'un processus électoral véritablement inclusif. C'est au regard d'un tel engagement que les OGE peuvent eux-mêmes développer des stratégies et des plans d'action favorables à l'inclusion des populations vulnérables dans le processus électoral et ce, même en l'absence d'une législation spécifique.

Dans cette perspective, ces OGE peuvent développer des projets autour de la problématique « Élections inclusives », définissant les objectifs clés, les actions à entreprendre pour leur réalisation, les délais de mise en œuvre et les indicateurs permettant d'évaluer, en temps utile, les performances du projet[124]. Sans doute ces projets seront-ils différents d'un pays à l'autre, chaque OGE aura ses propres priorités, les groupes sociaux étant eux-mêmes différents au sein d'un même État et faisant face à des défis aussi différents les uns que les autres.
Nul n'ignore les barrières sociétales, culturelles et religieuses et la rareté des ressources qui impactent négativement sur l'inclusivité des processus électoraux, ni la résistance d'un certain leadership, mais les expériences positives observées dans d'autres pays africains confrontés aux mêmes défis peuvent valablement inspirer les OGE de la COI à se doter de véritables politiques d'inclusion dans les processus électoraux.

Au Ghana, au Nigéria et en République Démocratique du Congo (RDC), par exemple, les OGE ont adopté des politiques spécifiquement dédiées à l'inclusion des populations vulnérables aux processus électoraux. À cette fin, sont instituées des structures internes aux OGE qui, en collaboration étroite avec l'administration et les ONG spécialisées dans ces différentes thématiques, explorent régulièrement les opportunités d'inclusion des populations marginalisées dans tous les aspects du processus électoral : administration électorale, enrôlement des électeurs, processus de candidatures aux élections, participation aux campagnes et observations électorales, opérations de vote, etc.[125] .

En l'absence de moyens financiers nécessaires pour l'implémentation, à court terme, de telles politiques, les OGE de la COI peuvent, en cette veille électorale aux Comores et à Madagascar[126], explorer des mesures ponctuelles tirées des expériences africaines réussies telle que la désignation, au sein des OGE, des points focaux chargés des questions relatives à l'inclusion (Cas du Libéria) ou, comme le Mali, le Libéria, le Nigéria, la Tunisie, la RDC etc., la mise en place de stratégies de collecte et d'analyses des données désagrégées par sexe et par âge, permettant d'évaluer le pourcentage de participation à l'élection des groupes traditionnellement marginalisés. C'est, d'ailleurs, en parfaite adéquation avec les dispositions de l'article 32 du Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'homme et des Peuples, relatifs aux droits des personnes handicapées en Afrique faisant obligation aux États de « désagréger les données et les statistiques selon qu'il convient, sur la base du handicap, du genre, de l'âge et d'autres variables pertinentes ».

Plus original, au Ghana, des bureaux de vote en plein air sont installés en vue de favoriser l'accès des personnes à mobilité réduite tout comme la Tanzanie où la loi relative aux personnes vivant avec un handicap enjoint la Commission électorale à aménager des bureaux de vote accessibles à cette catégorie d'électeurs et aux personnes aveugles ou ayant une vision réduite. Le Libéria et le Nigéria expérimentent l'utilisation de « pochettes tactiles sans assistance » pour les aveugles.

Au Nigéria également, sont institués le « vote prioritaire » pour les femmes enceintes, les personnes vivant avec un handicap et / ou vieillesse d'une part et, d'autre part, la mise en place, le jour du scrutin, des « crèches » pour les mères allaitantes.

Au Rwanda, la Commission électorale se déploie, le jour du vote, dans les hôpitaux pour le vote des électeurs hospitalisés. Quoique décrié partout, le

123 Synergie des Missions d'Observation Citoyenne des Elections (SYMOCEL), Rapport final d'observation des élections directes et indirectes en RDC de 2018 et 2019, In Etude comparative sur les pratiques d'inclusion mises en œuvre par les OGE en Afrique. Page 35

124 Les recherches sur cette thématique manquent cruellement dans l'espace de l'océan Indien de telle sorte qu'il est particulièrement difficile de disposer pour chacun de ces pays, des données statistiques à jour et désagrégées par sexe, âge, handicap aussi bien dans les grandes étapes du processus électoral que dans l'organisation interne des OGE. Ici, il est pensé que les organisations internationales, régionales, y compris la COI accompagneront financièrement et techniquement la conception et la réalisation de tels projets.

125 Pour une étude approfondie, voir l'étude comparative sur les pratiques d'inclusion mises en œuvre par les OGE en Afrique.

126 À Madagascar, les élections présidentielles se tiennent fin 2023, suivies de celles du Président de l'Union et des Gouverneurs des Iles autonomes des Comores, fin 2023, début 2024.

vote par procuration[127] est aussi un moyen favorisant la jouissance des populations vulnérables de leur droit de vote.

Au-delà de l'Afrique, l'occident développe diverses modalités alternatives de vote nettement favorables à l'exercice du droit de vote[128].
En guise de conclusion, les États de l'océan Indien disposent de cadres légaux[129] favorables à l'éclosion de processus électoraux inclusifs. Ils sont, certes, embryonnaires et fragmentaires, mais susceptibles d'évoluer notablement à la faveur des révisions constitutionnelles et législatives orientées vers la promotion de l'inclusivité des processus électoraux.

Les bonnes pratiques développées par les voisins du continent, confrontés aux mêmes pesanteurs sociétales, économiques et financières demeurent de précieuses sources d'inspiration pour les OGE de l'espace de l'étude en quête de politiques et de règles pérennes d'inclusion des diverses catégories de populations aux processus électoraux.
Les solutions sont diverses et variées. À chacun des pays de comparaison d'identifier, cas par cas, les moyens et les conditions de leur adaptation à l'ordonnancement juridique interne.

127 En vigueur dans presque tous les pays africains en général et, dans l'espace de l'océan Indien en particulier, le vote par procuration est perçu comme une véritable machine de fraudes électorales à grande échelle que beaucoup appellent à son bannissement.
128 Pour une revue complète des moyens de vote alternatif, voire les actes du 11ème séminaire international d'échanges du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), Paris, mai 2023.
129 Ces cadres légaux incluent les traités, conventions et accords régulièrement ratifiés par les Etats de l'océan Indien.



SECTION VI : LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL

Il est constant que l'Afrique en général et les pays de l'océan Indien en particulier se rendent aux urnes à des intervalles réguliers pour des compétitions électorales pluralistes et démocratiques[130]. Mais, « ce processus n'est donc pas exempt de conflits, c'est-à-dire de contestations ou de réclamations, souvent aux relents politiques, dont le règlement juridique est confié à la justice constitutionnelle »[131].

Appelé à se prononcer, en dernier ressort, sur la régularité de l'ensemble des opérations électorales et sur l'honnêteté des résultats électoraux, « le juge des élections se trouve ainsi pris en tenaille dans un environnement hostile où il doit arbitrer entre des revendications souvent politiciennes et rarement politiques au sens noble du terme. Le prétoire devient un lieu où se déroule un troisième tour de l'élection. On peut alors se demander si, dans de telles conditions, où la pression est très forte sur lui, le juge ne sera pas tenté de privilégier, dans la motivation de ses décisions, des facteurs partisans au détriment du raisonnement juridique. Sa situation devient encore plus inconfortable lorsque des observateurs internationaux considèrent que les élections ont été transparentes alors que l'opposition les conteste »[132].

Dans l'ensemble des pays de l'étude, le règlement des différends électoraux est confié à des juridictions tantôt dénommées Cour constitutionnelle, tantôt Cour suprême. D'une manière générale, la Cour constitutionnelle désigne la juridiction chargée du contrôle de constitutionnalité des normes et de la gestion du contentieux électoral alors que la Cour suprême, statue en dernier ressort dans divers domaines de compétences administratives, judiciaires, commerciales, pénales, des comptes publics, etc. Une autre distinction peut également s'observer selon les aires de tradition juridique de « Civil law » ou de « Common Law ».

130 Pour avoir une idée, il y a eu 192 élections dans 45 pays d'Afrique entre 1990-1999 ; et 205 élections dans 47 pays entre 2000-201O et rien qu'entre 2011- 2012, 44 élections ont eu lieu, Cf. THIRIOT, C. « Les élections en Afrique, un « objet scientifique pertinent », Afrique Contemporaine n°239, pp.134-135.

131 AGNERO. P. MEL, « La justice constitutionnelle à l'épreuve de la participation électorale internationale en Afrique francophone », Revue française de droit constitutionnel, n° 106. 2016/2. Disponible sur www.cairn-info.

132 Jean Du bois De Gaudusson, Rapport du Colloque international sur « la pratique du contentieux électoral dans l'espace francophone. », Novembre 2013, Benin, Cotonou.

Mais ces classifications trouvent leurs limites dans l'espace de l'étude qui dispose aussi bien de Cour constitutionnelle en charge du contentieux électoral que des Cours suprêmes chargées, elles aussi, du règlement des contestations électorales.

En effet, à Madagascar (civil law), le contentieux électoral relève soit de la compétence de la Haute Cour Constitutionnelle pour les élections nationales, soit de la compétence du tribunal administratif pour les élections locales pendant qu'aux Comores (civil law), Seychelles et Maurice (common law), la gestion du contentieux électoral est confiée à des Cours suprêmes. Malgré leurs dénominations différentes, ces juridictions présentent des similitudes tant au niveau de leurs compositions (1.1), statuts (1.2) et attributions (1.3)[133] mais aussi de dissemblances dans la conduite et le déroulement des instances (1.4).

6.1. Composition

À **Madagascar**, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) est composée de neuf (9) membres[134] .
Aux **Comores**, la loi organique[135] régissant le fonctionnement et l'organisation de la Cour suprême ne fixe pas de nombre précis des membres composant la Cour suprême ; elle peut ainsi comprendre autant de juges que possible, sans limitation de nombre. Néanmoins, cette ordonnance distingue deux catégories de membres : ceux « choisis parmi les Magistrats et les Avocats [...] en activité ou à la retraite [ayant] accompli au moins vingt ans de service effectif dans la magistrature ou au barreau »[136] d'une part, et d'autre part, ceux « choisis parmi les fonctionnaires de la hiérarchie a de la fonction publique de classe exceptionnelle ou de la première classe ayant une expérience d'au moins quinze (15) ans dans les domaines des finances publiques »[137] . Il est fait recours à cette catégorie de membres en cas d'insuffisance d'effectifs[138] .

À **Maurice**, la Cour suprême est composée de vingt-cinq (25) membres dont le « Chief Justice » (chef juge), le « Senior Puisne Judge » et vingt-trois (23) « Juges Puisne ».

Aux **Seychelles**, comme aux Comores, le nombre de membres composant la Cour suprême est indéterminé même si, lorsqu'elle siège en qualité de cour constitutionnelle, sa composition est d'au moins deux (2) membres, choisis parmi les magistrats de la Cour suprême. Toutefois, la loi est autorisée à fixer un nombre précis de juges puînés[139].

6.2. Le statut des juges

L'examen du statut des juges renvoie à des questions diverses telles que la nomination (6.2.1), les conditions à remplir pour prétendre à une telle fonction (6.2.2), la durée du mandat (6.2.3) et les incompatibilités rattachées à la qualité de juge suprême (6.2.4).

6.2.1. La nomination des juges

À certains égards, les procédures et les conditions de désignation et de nomination[140] sont analogues à celles qui prévalent dans la formation des organes de gestion des élections dans l'espace de l'océan Indien[141]. On retrouve l'intervention de personnalités et d'institutions politiques et judiciaires dans le processus de désignation des membres des juridictions électorales.

À **Madagascar**, les neuf membres de la HCC sont désignés comme suit : trois (3) membres choisis et nommés par Président de la République ; deux (2) par l'Assemblée nationale, deux (2) par le Sénat et deux (2) élus par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Les membres des Tribunaux administratifs et du Conseil d'État sont des magistrats administratifs de carrière dont l'affectation est effectuée par le Conseil supérieur de la Magistrature.

À **Maurice**, le Chef juge est nommé par le Président

133 Les développements qui suivent ne traitent pas des aspects jurisprudentiels du contentieux électoral dans l'espace de l'étude. Ils n'appréhendent pas le déroulement de l'instance contentieuse devant les juridictions compétentes.
Seule une étude spécifique permettra d'appréhender l'ensemble des aspects du contentieux électoral.

134 Comme observé plus loin, les Tribunaux administratifs et le Conseil d' État interviennent également dans la gestion du contentieux électoral à Madagascar.

135 Loi organique n° 23-012/AU du 27 juin 2023.

136 Article 6 de ladite ordonnance.

137 Article 7 de ladite ordonnance.

138 Idem

139 Article 125, point 6 de la Constitution.

140 De l'avis de Jean Du Bois de Gaudusson, « il serait préférable d'employer l'expression « autorités de désignation » ; l'autorité de nomination peut en effet être formellement le Président de la République mais celui ayant une compétence liée par les désignations effectuées par d'autres autorités ou institutions ». Rapport général de synthèse des travaux de l'ACCPUF, sur « Le statut du juge constitutionnel », Niamey, Niger, 2011 in Bulletin n° 10 de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF).

141 Voir supra, statut des OGE.

de la République après avis conforme du Premier ministre ; ce Chef juge participe à la procédure de désignation des autres membres qui deviendront plus tard ses collègues.
En effet, le Président de la République désigne, outre le Chef juge, mais aussi le « Senior Puisne Judge » après consultation du Chef juge. Il en est de même des « Juges Puisne », nommés par le Président de la République après avis conforme de la commission judiciaire et légale (Judicial and Legal Service Commission)[142] .

Aux **Seychelles**, les membres de la Cour suprême sont nommés par le Président de la République « parmi les candidats que lui propose la Commission des nominations constitutionnelles » [143].

Aux **Comores**, les membres de la Cour suprême sont choisis parmi les anciens magistrats et anciens avocats et sont nommés par décret du Président de l'Union des Comores sur proposition du ministre de la Justice et après avis conforme du conseil supérieur de la magistrature[144].

Dans l'ensemble des pays de comparaison, les juges de la Cour suprême sont indiscutablement nommés par le Président de la République après leur désignation par des institutions politiques et judiciaires (Madagascar) ou exclusivement judiciaires (Seychelles) ou, encore, après avis conforme d'une personnalité politique (Premier ministre à Maurice pour le Chef juge). Aux Comores, ils sont nommés par le Président sur proposition du ministre de la Justice après conforme du conseil supérieur de la magistrature.
On observe spécifiquement que dans les pays anglophones de l'océan Indien (Maurice et Seychelles), la puissance du Chef de l'État dans la sélection des juges de la Cour suprême s'estompe devant l'impérium du pouvoir judiciaire.
Par ailleurs, une double singularité s'observe aux Seychelles : d'une part, la Cour suprême n'est pas la plus haute juridiction du pays, ses décisions pouvant être attaquées devant la Cour d'appel [145] et, d'autre part, un étranger peut être nommé juge d'appel [146].

6.2.2. Les conditions requises pour être juge électoral

Dans l'ensemble des pays de comparaison, les conditions requises pour être juge électoral sont presque identiques car reposent sans exception sur des critères fondés sur l'expérience professionnelle et la maitrise des sciences juridiques.

Aux **Comores**, « les membres de la Cour Suprême sont choisis parmi les Magistrats et les Avocats […] en activité ou à la retraite [ayant] accompli au moins vingt ans de service effectif dans la magistrature ou au barreau »[147] . L'expérience professionnelle de vingt (20) ans exigée pour ceux de la magistrature ou du barreau est réduite à quinze (15) ans pour les fonctionnaires recrutés en vue de compléter les effectifs.

À **Madagascar**, les juges à la HCC « sont choisis en raison de leur compétence juridique et doivent avoir une pratique suffisante de la magistrature de l'ordre administratif ou judiciaire, du barreau, de l'enseignement supérieur du droit ou de l'administration »[148].

À **Maurice**, « nul ne peut être Juge de la Cour suprême, s'il n'est ou n'a été pendant 5 ans au moins un avocat autorisé à pratiquer devant la Cour suprême »[149].

Aux **Seychelles**, « une personne peut être nommée protonotaire de la Cour suprême si […] elle est habilitée à exercer devant un tribunal de pleine compétence depuis au moins cinq ans » ou si « de l'avis de la Commission des nominations constitutionnelles, elle s'est hautement distinguée dans l'exercice du droit et pourrait, de façon efficace, compétente et impartiale, exercer la charge de protonotaire sous le régime de la présente constitution »[150].
On observe que pour les pays de Civil Law (Comores, Madagascar), la qualité de juge de la Cour suprême

142 Article 77 de la Constitution.
143 Article 127 de la Constitution
144 Article 6 de la loi organique n° 23-012/AU du 27 juin 2023.
145 Article 120 de la constitution :
(1) « La Cour d'appel […], connaît des appels formés contre les jugements, les directives, les décisions, les déclarations, les brefs et les ordonnances de la Cour suprême et toute autre compétence d'appel que lui confèrent la présente constitution, les lois et leurs textes d'application.
(2) […] les jugements, directives, décisions, déclarations, brefs et ordonnances de la Cour suprême sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel.
(3) Lorsqu'elle exerce sa compétence d'appel, la Cour d'appel est investie de l'autorité, de la compétence et des pouvoirs du tribunal dont appel ainsi que de ceux qui sont conférés par une loi ou ses textes d'application.

146 Article 131, points 3 et 4 :
Point 3 : […] une personne qui n'est pas citoyen des Seychelles peut être nommée à la charge de juge d'appel ou de juge pour un mandat non renouvelable d'une durée maximale de sept ans » ;
Point 4 : « Le Président de la République peut, dans des circonstances exceptionnelles et sur recommandation de laCommission des nominations constitutionnelles, nommer une personne qui n'est pas citoyen des Seychelles et qui a déjà terminé un mandat de juge d'appel ou de juge pour un nouveau mandat, consécutif ou non, d'une durée maximale de sept ans ».

147 Article 7 de la loi organique n° 23-012/AU du 27 juin 2023 relative à la Cour suprême
148 Article 1er de l'Ordonnance n° 2001-003 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle.
149 149 Article 1er de l'Ordonnance n° 2001-003 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle.
150 Article 77, point 4 de la Constitution.

est ouverte également aux universitaires en droit et en Administration publique, tandis qu'elle est strictement réservée aux praticiens du droit (magistrats et avocats) dans les pays de Common law (Maurice, Seychelles).

6.2.3. La durée du mandat

Alors que la durée du mandat des juges électoraux est indéterminée à Maurice, aux Seychelles et aux Comores, elle est limitée à sept (7) ans non renouvelable à Madagascar.
Cependant, les juridictions électorales dont la durée du mandat est indéterminée (Comores, Maurice et Seychelles) présentent quelques variantes.
Aux **Comores**, par exemple, les juges nommés au titre de « complément d'effectifs » jouissent d'un mandat de cinq (5) ans, susceptible d'être renouvelé sur décision de la majorité qualifiée des membres du bureau de la Cour suprême. Il en est de même des Seychelles où les étrangers nommés au titre de l'article 131, points 3 et 4 exercent un mandat limité à sept (7) ans non renouvelable.
Par ailleurs, les juges des Cours suprêmes de Maurice et des Seychelles voient leur mandat limité à leur admission à la retraite, contrairement aux Comores où les juges de la Cour suprême peuvent être recrutés parmi les magistrats à la retraite, au point d'être tenté d'y déceler des nominations à vie.
Une singularité mauricienne, le juge atteignant l'âge de la retraite, exceptionnellement avec la permission du Président de la République et en accord avec le Chef Juge, peut, « continuer à exercer ses fonctions pendant le temps nécessaire pour rendre un jugement ou poursuivre toute autre tâche ayant trait à une procédure commencée devant lui avant qu'il n'ait atteint l'âge de la retraite » [151].
Dans tous les cas ci-dessus observés, l'entrée en fonction des juges est subordonnée à la prestation de serment « en audience solennelle publique présidée par le Premier Président de la Cour Suprême, en présence du Président de l'Union ou de son représentant » (Comores)[152] ou en présence du « Président de la République ou de son représentant ; du Président du sénat ou de son représentant ; du Président de l'Assemblée Nationale ou de son représentant ; du Premier Ministre, Chef du Gouvernement ou de son représentant; des membres du Gouvernement » (Madagascar)[153]. Il peut, également s'agir d'une « prestation d'allégeance » (Maurice)[154] .Telle est, également, la situation aux Seychelles où «les juges d'appel, les juges et les protonotaires de la Cour suprême prêtent le serment d'allégeance et le serment de fonction qui est prescrit par une loi ou ses textes d'application »[155].
Partout, le mandat du juge de la juridiction électorale est irrévocable, à l'exception des cas, extrêmement rares, de révocation par leurs pairs.

En effet, aux **Comores**, les juges de la Cour suprême « bénéficient du privilège de juridiction prévue par la loi » et « ne peuvent être recherchés, poursuivis, arrêtés ou détenus qu'après autorisation du Bureau de la Cour »[156].

À **Madagascar**, l'ordonnance relative à la HCC reste muette sur la question mais consacre, néanmoins, la responsabilité pénale du Président de la HCC pour les « actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis »[157].

À **Maurice**, « un juge de la Cour suprême ne peut être démis de sa charge que pour incapacité d'exercer ses fonctions (soit à cause d'une infirmité physique ou mentale ou pour toute autre cause) ou pour inconduite »[158] . Il en est de même pour les Seychelles.

6.2.4. Les incompatibilités

Aux **Comores**, « les fonctions de membre de la Cour Suprême sont incompatibles avec la qualité de membre du Gouvernement ou d'un cabinet ministériel, avec l'exercice d'un mandat électif, avec toute fonction administrative, politique et toute activité professionnelle privée salariée sauf dérogations prévues par la loi » [159] .

À **Madagascar**, « le mandat de membre de la Haute Cour Constitutionnelle est incompatible avec […] celui de membre d'une autre institution ; une fonction du Conseil de Gouvernorat d'une province autonome ; tout mandat public électif ; toute autre activité professionnelle rémunérée ainsi qu'avec toute activité au sein d'un parti ou organisation politique ou au sein d'un Syndicat »[160] .

À **Maurice**, comme aux Seychelles, aucun membre de la Cour suprême ne peut avoir une autre fonction rémunérée au sein du gouvernement ni exercer une activité commerciale. Les juges doivent se consacrer exclusivement à leurs obligations judiciaires.

6.3. Attributions

Les attributions des hautes juridictions des États

151 Jean Du Bois de Gaudusson in Rapport de synthèse du séminaire de l'ACCPUF sur « Le statut du juge constitutionnel », op cité.
152 Article 11 de la loi organique relative à la Cour suprême, op citée.
153 Article 12 de l'ordonnance relative à la HCC, op citée.
154 Article 79 de la Constitution.
155 Article 19 de la loi organique relative à la Cour suprême, op citée.
156 Article 14 de l'ordonnance relative à la Cour suprême, op citée
157 Article 14 de l'ordonnance relative à la HCC, op citée.
158 Article 78(2) de la Constitution.
159 Article 18 de la loi organique relative à la Cour suprême, op citée.
160 Article 4 de l'ordonnance relative à la HCC.

membres de la COI varient selon qu'il s'agisse de Cour suprême ou de Cour constitutionnelle. On distingue dans l'espace de l'étude les pays dotés de Cours suprêmes aux attributions diverses et variées : administratives, civiles, commerciales, pénales, constitutionnelles, électorales etc. C'est le cas des Comores, Maurice et Seychelles. Madagascar, en revanche, s'est doté d'une Haute Cour constitutionnelle chargée spécifiquement des questions constitutionnelles et électorales, à l'exclusion de toute autre matière. Indépendamment de leurs dénominations, ces juridictions sont en charge du contentieux constitutionnel (6.3.1) et du contentieux électoral (6.3.2).

6.3.1. Le contentieux constitutionnel

Le contentieux constitutionnel que la présente étude n'aborde que sommairement porte, dans l'ensemble des pays de l'étude, sur la constitutionnalité des traités et des lois, la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques, ainsi que l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant une juridiction. Dans certains cas (Comores[161] et Madagascar[162]), elle porte également sur la constitutionnalité des règlements des Assemblées législatives.

Dans tous les cas, le contentieux constitutionnel s'exerce dans l'ensemble des pays de l'étude en contrôle à priori et à postériori soit sous l'angle de la saisine d'office, soit de saisine facultative[163].

6.3.2. Le contentieux électoral

Les contestations électorales n'apparaissent pas le même jour, ni au même moment : elles se soulèvent avant, pendant et après le scrutin ; elles ne portent pas seulement sur les résultats de l'élection mais s'étendent à l'ensemble des opérations électorales depuis l'enrôlement des électeurs jusqu'à la proclamation définitive des résultats du scrutin ; elles ne sont pas non plus tranchées par la même juridiction : elles sont portées tantôt devant la Cour suprême, tantôt devant la Cour constitutionnelle, ou encore devant le Tribunal administratif, suivant les pays, la nature de l'élection et la nature de l'acte, objet de la contestation.

Dans certains cas, c'est la nature de l'élection qui définit la juridiction compétente, critère qui s'applique pleinement à Madagascar où le contentieux des élections législatives et présidentielles est porté devant la HCC, tant disque celui relatif aux élections territoriales est de la compétence du Tribunal administratif territorialement compétent et, le cas échéant, devant le Conseil d'État[164] .

Dans d'autres cas, c'est la nature de l'acte querellé qui détermine la juridiction compétente : à Maurice, Seychelles et Madagascar, le contentieux des listes et celui des candidatures relève respectivement des OGE et des tribunaux administratifs. Ainsi donc, soit c'est la nature de l'élection qui détermine la juridiction compétente, soit c'est celle de l'acte querellé.

Cependant, dans l'espace de l'océan Indien ni l'un, ni l'autre critère ne suffit à lui seul à déterminer la juridiction compétente ; la réalité révèle que les pays de l'océan Indien procèdent à une combinaison des deux critères.

Aux **Comores**, le contentieux de toutes les élections qu'elles soient locales ou nationales relève de la compétence exclusive de la Chambre électorale de la Cour suprême ; de la même manière, le contentieux de toutes les opérations électorales et de tous les actes pris dans le cadre des élections relève, également, de sa compétence[165] .

À **Madagascar**, une partie seulement du contentieux des actes préparatoires à l'élection relève des tribunaux administratifs tels que le contentieux des listes pour toutes les élections et le contentieux des candidatures pour les élections locales pendant qu'une autre partie, le contentieux des candidatures à l'élection législative et présidentielle, est de la compétence de la HCC.

Les développements qui suivent retiennent la combinaison des deux critères en faisant appliquer le critère de la nature de l'acte sur l'ensemble des élections.

6.4. Contestation relative aux opérations d'enrôlement des électeurs.

Le contentieux des actes préparatoires à l'élection sont presque analogues dans les États membres de la COI, nonobstant les dissemblances des délais et de la qualité du requérant.

Aux **Comores**, le contentieux des listes électorales (réclamation en inscription ou en radiation) est ouvert à tout citoyen dans les quinze (15) jours précédant la date du scrutin. La Chambre électorale de la Cour suprême statue dans les dix (10) jours

161 Article 164 de l'ordonnance relative à la Cour suprême, op citée

162 Article 27 de l'ordonnance relative à la HCC, op citée.

163 Aboubakar Abdou Msa, « Introduction générale au Recueil des droits humains, genre et démocratie », Volume 1 page 21 et suivants, ECES/Union européenne, Comores, 2018.

164 « La Haute Cour Constitutionnelle statue sur toute requête contentieuse relative à un référendum, à l'élection du Président de la République, aux élections législatives et sénatoriales.
Les Tribunaux administratifs sont jugés en premier et dernier ressort de toutes les requêtes contentieuses relatives aux élections territoriales ». Article 200 de la loi organique n° 2018 - 008 relative au régime général des élections et des referendums.

165 « Elle [la chambre électorale] est compétente pour connaître de tous les recours contre les actes et opérations relatives à l'organisation et au déroulement des scrutins, depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation définitive des résultats des élections ». Articles 242, 243, 244 et 248 de la loi organique relative à la Cour suprême, op citée.

du dépôt de la réclamation. On voit aisément l'impertinence des délais dès lors que même si la requête venait à prospérer, le requérant ne saura se faire enrôler sur les listes électorales, ni faire acte de candidature pour extrême dépassement de délais[166] .

À **Madagascar**, le contentieux des listes électorales est également ouvert à tous les citoyens, suivant quatre situations différentes :

> 1. Défaut d'inscription pour absence au moment des opérations d'enrôlement des électeurs auquel cas, l'intéressé justifiant de motifs sérieux de son absence, « dispose d'un délai de quinze (15) jours à compter de la notification de la décision de rejet, pour formuler sa contestation devant le Tribunal de première instance du ressort » qui se prononce dans les dix (10) jours de sa saisine[167] .
> 2. Défaut d'inscription en « raison d'une erreur purement matérielle » des agents recenseurs, auquel cas, le requérant dispose « d'un délai de dix (10) jours à compter de la date de l'affichage de l'avis de dépôt de la liste électorale au bureau du Fokontany, une réclamation auprès de la Commission locale de recensement des électeurs » ; Le cas échéant, il « dispose d'un délai de quinze (15) jours à compter de la notification de la décision de rejet, pour formuler sa contestation devant le Tribunal de première instance du ressort » qui statue dans un délai de 10 jours [168].
> 3. Contestation d'une inscription indue : Spécifiquement à cette opération, le recours est ouvert, non seulement à tout citoyen, mais également aux autorités administrative et judiciaire, aux organisations non gouvernementales, aux associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections ainsi qu'aux partis politiques. Ils disposent d'un délai de cinq (5) jours à compter de la notification de la décision de la commission pour saisir le Tribunal de première instance du ressort qui statue dans les dix (10) jours de sa saisine[169] .
> 4. Demande de disqualification d'un candidat
>
> Tout électeur inscrit sur la liste électorale de la circonscription concernée peut saisir la HCC ou le Tribunal administratif, selon la nature de l'élection, d'une demande de disqualification contre « tout candidat à une élection qui fait des déclarations publiques tendant à jeter le discrédit sur l'Administration électorale ou les institutions judiciaires, ou tendant à exercer une pression sur elles avant qu'elles ne statuent » [170].

À **Maurice**, toute personne omise, par inadvertance, de la liste électorale peut introduire une réclamation en inscription auprès de la Cour suprême[171]. Comme à Madagascar, tout électeur peut contester une inscription indue auprès du Commissaire électoral et ce, au plus tard le 21 mai et 16 juin de l'année[172].

Aux **Seychelles**, un électeur peut contester l'inscription d'un autre électeur sur la liste électorale toute l'année. La contestation est soumise à l'Officier d'Enregistrement des électeurs (Registration Officer). La décision de l'Officier d'Enregistrement des Electeurs peuvent être portée en appel devant le Chef de l'Enregistrement des électeurs (Chief registration Officer)[173].

6.4.1. Contestations relatives aux candidatures

Le cadre juridictionnel des contestations relatives aux candidatures varie selon qu'il obéisse à une logique d'uniformisation juridictionnelle (Comores) ou à une logique de répartition de la matière entre plusieurs juridictions dans le règlement du contentieux des élections (Madagascar).

À l'intérieur de l'espace de l'étude comme au sein d'un même État, le contentieux des candidatures varie également selon la nature du scrutin : élection locale, législative ou présidentielle.

6.4.2. Élections territoriales[174]

Aux Comores où la Chambre électorale de la Cour suprême exerce la plénitude du contentieux électoral indépendamment de la nature de l'élection[175] et de l'acte querellé[176], toutes les contestations relatives

166 « Tout citoyen peut par écrit présenter une réclamation en inscription ou en radiation de la liste électorale. Le recours formé par simple lettre est adressé à la Chambre électorale dans les quinze (15) jours précédant la date du scrutin.
La Chambre électorale statue dans les dix (10) jours du dépôt de la réclamation ». Article 195 de l'ordonnance relative à la Cour suprême, op citée.

167 Article 22 loi organique n° 2018 - 008 relative au régime général des élections et des referendums.
168 Article 23 loi organique n° 2018 - 008 relative au régime général des élections et des referendums
169 Article 24 de ladite loi.
170 Article 208 de ladite loi.
171 Article 36A de la Representation of the People Act.
172 Article 12, 13, 14,15, 16 et 24 de la Representation of the People Act.
173 Article 12, 13, 14,15, 16 et 24 de la Representation of the People Act.
174 Pour les développements qui suivent, il sied d'emblée de faire remarquer que les élections communales aux Comores et à Madagascar sont des élections de listes à la proportionnelle alors que l'élection des gouverneurs des iles autonomes (autorités territorialement décentralisées aux Comores) est un scrutin uninominal à deux tours.
175 « Relève de la chambre électorale le contentieux relatif à l'élection du Président de l'Union, à celle des représentants de la nation, du président de l'assemblée, à l'élection des gouverneurs, au référendum et aux élections communaux ». Art 248 de la loi organique relative à la Cour suprême, op citée..
176 « Elle [la Chambre électorale] est compétente pour connaître de tous les recours contre les actes et opérations relatives à

aux candidatures sont portées devant elle, mais les règles relatives à la qualité du requérant et aux délais varient selon la nature de l'élection.

Ainsi, aux élections communales, la décision de rejet ou d'acceptation d'une liste de candidature par la CENI peut être attaquée devant la Chambre électorale « dans les cinq jours à partir de la publication de la liste provisoire des candidats ou des listes de candidats » qui statue dans les 10 jours de sa saisine[177] , sachant que le droit de saisine n'est pas ici spécifié.
En revanche, s'agissant de l'élection des gouverneurs des îles (autorités territorialement décentralisées), le droit de saisine contre une candidature ou la liste provisoire des candidats retenus ou rejetés par la CENI est expressément accordé « à toute personne ayant fait acte de candidatures »[178] .

À **Madagascar**, « le mandataire de la liste dont la candidature a été refusée peut saisir la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales par simple déclaration écrite »[179]. Le cas échéant, la requête est portée devant le Tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de quarante-huit (48) heures à compter de la date de notification de la décision à l'intéressé. Le Tribunal administratif statue dans les quarante-huit (48) heures qui suivent la réception du dossier. [180]

Ainsi, alors qu' à Madagascar, le droit de saisine est exclusivement accordé au « mandataire de la liste dont la candidature a été refusée », aux Comores en revanche, la loi ne dit rien sur la qualité du requérant. De prime abord, il est ouvert, au moins, « à toute personne ayant fait acte de candidature » au risque de faire inonder la justice électorale de requêtes, en pêle - mêle, de différents candidats d'une même liste.

À **Maurice**, le droit de saisine est ouvert à toute personne ayant fait acte de candidature. La requête est introduite auprès de la Cour suprême dans les cinq (5) jours qui suivent la notification du rejet par le directeur du scrutin.[181]

Aux **Seychelles**, la question ne se pose plus en raison de l'absence d'élections locales dans le système électoral seychellois.

Par ailleurs, pendant que le contentieux des candidatures relève entièrement de la Chambre électorale de la Cour suprême aux Comores et à Maurice, il est, à Madagascar, de la compétence des Tribunaux administratifs territorialement compétents et du Conseil d'État, à l'exclusion de celles relatives aux élections législatives et présidentielles.

6.4.3. Élections législative et présidentielle

Aux **Comores**, les dossiers de candidature pour toutes les élections sont soumis à la CENI qui, après examen, publie la liste provisoire des candidats autorisés à concourir. Spécifiquement pour l'élection présidentielle, « le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidats est ouvert à toute personne ayant fait acte de candidature. Les réclamations doivent parvenir à la Chambre électorale avant l'expiration du jour suivant la publication de la liste des candidats ; la Chambre électorale statue sans délai »[182]. Mais s'agissant des élections législatives, il y a un vide juridique, mais la pratique jurisprudentielle fait observer que ce droit est réservé aux seuls candidats à ladite élection.

À **Madagascar**, en revanche, le droit de saisine est expressément ouvert à toute personne ayant fait acte de candidature aussi bien pour les élections législatives[183] que sénatoriales[184] ; spécifiquement, à l'élection présidentielle dont les dossiers de candidature sont directement déposés à la HCC statuant en premier et dernier ressort, la décision rendue à leur égard est marquée au sceau de l'intangibilité.

En effet, les dossiers de candidature pour les élections législatives et sénatoriales sont déposés et enregistrés auprès de l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures (OVEC) qui les analyses et arrête provisoirement la liste des candidatures retenues ou rejetées laquelle liste est susceptible par ailleurs, d'être attaquée devant la HCC.

On relève, ici la coexistence, aux Comores et à Madagascar, d'instances administratives et juridictionnelles dans la gestion du contentieux des candidatures :

À **Madagascar**, à l'exception des élections présidentielles, les dossiers de candidatures sont au préalable déposés, enregistrés et analysés par l'OVEC, une instance administrative ayant compétence, pour arrêter la liste provisoire des candidatures.

Aux **Comores**, la CENI remplit la même fonction pour toutes les élections politiques qu'elles

l'organisation et au déroulement des scrutins, depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation définitive des résultats des élections ». Art. 243 de la loi organique relative à la Cour suprême, op citée.

177 Idem

178 Idem.

179 Article 279 de la loi n°2014 – 020 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

180 Idem

181 Article 13 (10)(b) de la Municipal City Council and Municipal Town Council Elections Regulations 2012 (Amended as at 2015)

182 Article 254 et 257 de la loi organique relative à la Cour suprême, op cité.

183 Art 30 de la loi organique n°2018-010 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale.

184 Art 98 de la loi organique n°2015 – 007 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar.

soient territoriales ou nationales contrairement à Madagascar où les dossiers de candidature aux élections présidentielles sont directement déposés auprès de l'instance juridictionnelle suprême, la HCC.

On remarque, également, qu'aux Comores comme à Madagascar, la CENI et l'OVEC sont de filtres ou plus commodément, des instances administratives de tri des candidatures avant leur communication à la juridiction électorale compétente, statuant en dernier ressort.
À Maurice, le recours est ouvert à toute personne ayant fait acte de candidature et ce, dans les trois (3) jours qui suivent la décision de rejet de la candidature. [185]

Aux **Seychelles** la question de la qualité du requérant se fait après l'élection. En effet, les recours post électoraux peuvent être portées devant la Cour constitutionnelle contre : a) la validité d'une élection b) la validité de la nomination d'un élu à l'Assemblée nationale c) le recomptage des votes.[186]
Un appel à la Cour d'Appel peut être porté contre la décision de la Cour constitutionnelle, la décision de la Cour d'Appel est finale.[187] Concernant l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle est habilitée à juger si un candidat a été valablement élu au poste de Président.[188]

6.4.4. Contestations relatives aux opérations électorales

Le contentieux des opérations électorales s'apprécie en fonction de la nature de l'élection ou plus exactement de la nature du scrutin : scrutin de liste à la proportionnelle applicable aux élections communales (Comores et Madagascar) et législative (Maurice) d'une part et, d'autre part, le scrutin uninominal applicable aux élections de gouverneurs (Comores), législatives, et présidentielles (Comores, Madagascar et Seychelles) ou applicable exclusivement aux élections présidentielles. Ainsi, le contentieux des opérations électorales d'un scrutin de liste à la proportionnelle (Comores, Madagascar) conduit à l'attribution des sièges aux listes proportionnellement aux résultats définitifs contrairement au contentieux de l'élection uninominale dont la finalité est la proclamation d'un élu.

6.4.5. Élections territoriales, scrutin de liste

Les ressemblances et dissemblances s'apprécient aisément à ce niveau au regard des délais de saisine d'une part et, d'autre part, au regard de la qualité du requérant, c'est-à-dire, la personne autorisée à introduire une requête.

Aux **Comores**, le délai de recours est de cinq (5) jours à compter de la date de publication par la CENI de la liste provisoire d'attribution des sièges.[189]

À **Madagascar**, pendant que la législation spécifique aux collectivités territoriale indique que les recours sont transmis au tribunal administratif « dans les plus brefs délais »[190] , la loi relative au régime générale des élections fixe avec précision ce délai de recours qui commence à courir « du lendemain du jour du scrutin jusqu'à la proclamation provisoire des résultats »[191] .

À **Maurice**, le droit de recours est ouvert aux candidats et électeurs qui disposent d'un délai de vingt et un (21) jours pour saisir la Cour suprême. [192]

Aux **Seychelles** où n'existe pas d'élection communale, la question ne se pose pas.

Qualité du requérant

Aux **Comores**, le droit de contester une élection législative ou contre l'établissement de la liste des candidats est ouverte à tout candidat de la circonscription dans lequel cette élection s'est déroulée. Avec le risque de se tromper, on peut conclure que le droit de saisine en la matière est réservé aux « têtes de listes » mais dont le mandat se limite cependant à l'accomplissement des « démarches utiles à l'enregistrement de la liste pour le scrutin »[193]. Avec prudence, concluons que le droit de saisine est ouvert à toute personne ayant fait acte de candidature.

À **Madagascar**, le droit de saisine est réservé au mandataire de liste [194].

185 Article 12 (10) (b) et (c) de la National Assembly Elections Regulations 2014 (Amended as at 2019).
186 Article 44 (5) a, b, c, Election Act, Law of Seychelles.
187 Article 46 (2), Election Act, Law of Seychelles.
188 Article 51, Constitution of Seychelles.
189 Article 226 de l'ordonnance relative à la Cour suprême, op citée : « Dans les cinq (5) jours qui suivent la publication de l'attribution provisoire des sièges de conseillers communaux par la CENI sur la base des résultats définitifs, la chambre électorale reçoit, le cas échéant, les requêtes d'erreurs matérielles affectant l'attribution provisoire des sièges.
La chambre électorale statue et proclame les noms définitifs des conseillers communaux élus dans les quinze (15) jours de la proclamation de l'attribution provisoire des sièges par la CENI ».

190 Article 297 de la loi n°2014-020 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes : « les résultats provisoires, accompagnés d'une annexe faisant ressortir les résultats bureau de vote par bureau de vote, et les documents ayant servi aux opérations électorales et qui ont fait l'objet de contestations et/ou de recours sont transmis dans le plus bref délai au Tribunal administratif territorialement compétent ».
191 Article 202 de la loi organique n° 2018 – 008 relative au régime général des élections et des référendums : « la contestation de la régularité des opérations de vote est ouverte au lendemain du jour du scrutin jusqu'à la publication des résultats provisoires par la Commission Electorale Nationale Indépendante ».
192 Article 45 de la Representation of the People Act
193 Article 339 de la loi n° 22-017/AU du 27 décembre 2022 relative au code électoral la loi portant code électoral
194 « Dans un délai de quarante-huit heures à partir de la notification de la décision de l'organe de vérification et d'enregistrement des

À **Maurice**, le droit de saisine est, comme aux Comores, ouvert à tout candidat et tout électeur ayant fait acte de candidature.

6.4.6. Élections législatives

Délai de recours

Aux **Comores**, la Chambre électorale est saisie par requête adressée au greffe dans les 5 jours de la publication des résultats provisoires par la CENI, suivant les dispositions de l'article 258 de la loi organique relative à la cour suprême.

À **Madagascar**, le délai de recours est de deux (2) jours à compter de la publication des résultats provisoires par la CENI[195]. Deux types de contentieux sont à distinguer : le contentieux de la régularité des opérations de vote (lendemain du jour du scrutin jusqu'à la publication des résultats provisoires par la CENI) puis le contentieux des résultats : le délai court à compter de la publication des résultats et dépend de chaque catégorie d'élection.

À **Maurice**, le délai de recours est de vingt et un (21) jours à compter de la publication des résultats par le Directeur du scrutin (Returning officer).

Aux **Seychelles**, le délai de recours est de quatorze (14) jours après la publication des résultats officiels pour les élections présidentielles et législatives[196].

Qualité du requérant

Aux **Comores**, « le droit de contester une élection législative appartient à tout candidat de la circonscription dans laquelle cette élection s'est déroulée »[197].

À **Madagascar**, le droit de saisine est ouvert, d'une part, à « tout électeur régulièrement inscrit sur la liste électorale et ayant participé au vote » et ce, « dans le ressort du bureau de vote où il est inscrit » et, d'autre part, « aux délégués [des candidats] dans toute ou partie de la circonscription concernée par la candidature »[198] .

Au surplus, « les observateurs nationaux jouissent du même droit de réclamation, de contestation et de dénonciation reconnu aux électeurs et aux candidats ou délégués de candidats, tel que prévu aux premier et deuxième alinéas du présent article et ce, dans tous les bureaux de vote pour lesquels ils sont mandatés »[199].

À **Maurice**, le droit de contester une élection législative appartient à tout candidat et électeur de la circonscription dans laquelle cette élection s'est déroulée. Il en est de même pour les Seychelles.

L'accès au prétoire électoral est beaucoup plus ouvert à Madagascar qu'aux Comores en ce qu'il englobe un échantillon important de requérants à condition, toutefois, qu'ils aient participé au vote.[200] Cette restriction n'est pas fortuite car elle tire son fondement de la notion d'intérêt pour agir, l'une des conditions requises pour intenter une action devant une juridiction quelle qu'elle soit. En droit électoral, les abstentionnistes sont réputés n'avoir pas exprimé aucun intérêt à l'égard de la compétition électorale et ne sauraient, en conséquence, se prévaloir du droit de contester ni le déroulement du scrutin, ni ses résultats.

6.4.7. Élections présidentielles

Délai de recours

Aux **Comores**, « les résultats provisoires de l'élection du Président de l'Union ou des gouverneurs peuvent être contestés devant la Chambre électorale dans les cinq (5) jours qui suivent la proclamation faite » [201].

À **Madagascar**, « le délai de recours est fixé à deux (2) jours après la publication des résultats provisoires par la Commission Electorale Nationale Indépendante »[202] .

On remarque qu'à Madagascar, contrairement aux Comores et à Maurice, le délai de recours est extrêmement court eu égard à la rigueur que commande la rédaction des requêtes à laquelle s'ajoute l'exercice périlleux de collecte de « preuves suffisantes et probantes » souvent invoquées par

candidatures, le mandataire de la liste dont la candidature a été refusée peut saisir la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales par simple déclaration écrite.
Celle-ci statue dans un délai de quarante-huit heures à partir de la date de réception de la déclaration.
La décision de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales est susceptible de recours devant le Tribunal administratif dans un délai de quarante-huit heures à compter de la date de notification de la décision à l'intéressé ». Art. 279 de la loi n°2014-020 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

195 Article 202 de la loi organique n° 2018 – 008 relative au régime général des élections et des référendums.
196 Article 44 (4), Election Act, Law of Seychelles
197 Article 258 de la loi organique relative à la cour suprême op citée.
198 Idem
199 Idem
200 Idem
201 Idem
202 Article 66 de la loi organique n° 2018 – 009 Relative à l'élection du Président de la République.

le juge électoral pour balayer les réclamations des requérants.

Qualité du requérant

Aux **Comores**, la question n'est pas réglée par la législation électorale, mais l'on présume que le droit de saisine appartient « à toute personne ayant fait acte de candidature ».

À **Madagascar**, le prétoire électoral est ouvert à l'échantillon de personnes ayant qualité pour contester les élections législatives. Il est accessible non seulement pour les individus pris isolément (électeurs et candidats) mais aussi aux corporations telles que les partis politiques, les associations et groupements de personnes investis dans l'observation électorale.

Aux **Seychelles**, le délai de recours est de quatorze (14) jours après la publication des résultats officiels pour les élections présidentielles et législatives.[203]

Comme observé, la législation souffre de quelques insuffisances au regard précisément des délais de saisine et de la qualité du recourant habileté à introduire des requêtes ; dans ce cas, le juge électoral peut, par des constructions jurisprudentielles, pallier ces insuffisances sous peine de déni de justice.

Dans tous les cas, et pour conclure, il sied de rappeler que la présente étude n'avait pas pour ambition d'épuiser toute la problématique des OGE dans l'organisation et la gestion des processus électoraux inclusifs dans les pays du Sud-ouest de l'océan Indien. On convient que chaque thématique abordée dans le cadre de la présente étude peut valablement faire l'objet d'une étude spécifique, suffisamment documentée pour servir de « Guide électoral » à l'intention des OGE, des acteurs électoraux, des pouvoirs publics, des organisations de la société civile impliquées dans les processus électoraux, des universitaires, des chercheurs et de toute personne intéressée à la problématique. La présente étude avait pour objectif de restituer, suivant une approche comparative, les principes directeurs qui gouvernent les OGE des pays de l'étude dont le rôle et le mandat ne cessent de s'affirmer au gré des évolutions constitutionnelles et législatives.

Par cette approche comparative, l'étude a permis de mettre en exergue les ressemblances et les dissemblances, ainsi que les insuffisances que le législateur aura le loisir de combler en s'inspirant des meilleures pratiques observées aussi bien au sein de l'espace de l'étude qu'auprès des pays voisins confrontés aux mêmes défis.

Elle a surtout permis de constater qu'au-delà des traditions juridiques sensiblement différentes entre le Civil law et le Common law, les États du Sud-Ouest de l'océan Indien dégagent des tendances qui, harmonisées, peuvent guider pour l'élaboration de « Normes et Standards » propres à l'espace de l'étude, de nature à garantir la tenue, à intervalles régulières, d'élections honnêtes et sincères.

La portée et la viabilité de cette étude dépendent donc de sa capacité à s'inscrire dans le temps par des mises à jour réguliers, des approfondissements et surtout de l'harmonisation progressive des législations et des bonnes pratiques électorales des pays du Sud-Ouest de l'océan Indien. C'est le défi à relever pour mieux répondre aux exigences de la démocratie pluraliste et consolider les acquis dans la conduite des élections dans l'espace de l'océan Indien.

203 Article 44 (4), Election Act, Law of Seychelles.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Traités, conventions

CHARTE AFRICAINE DE LA DÉMOCRATIE, Des élections et de la gouvernance déclaration de Bamako, OIF, (2000), https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_f.pdf, consulté le 9 août 2023

CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (1981), https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_f.pdf, consulté le 9 août 2023

CHARTE DU COMMONWEALTH (2012), https://thecommonwealth.org/charter, consulté le 9 août 2023

CONVENTION DES NATIONS UNIES TRAITANT LA Participation des handicapés à la vie politique et à la vie publique, https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities#:~:text=La%20présente%20Convention%20a%20pour,respect%20de%20leur%20dignité%20intrinsèque, consulté le 9 août 2023

DÉCLARATION DE L'OUA/UA, Les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, (2002), https://www.eisa.org/pdf/au2002declaration1.pdf, consulté le 9 août 2023
DÉCLARATION DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE (U.I.P), Les critères pour des élections libres et régulières (1994), https://www.ipu.org/fr/impact/democratie-et-parlements-forts/notre-action-normative/declaration-sur-les-criteres-pour-des-elections-libres-et-regulieres, consulté le 9 août 2023

DÉCLARATION FRANÇAISE DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN (1789), https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789, consulté le 9 août 2023

DÉCLARATION DE HARARE DU COMMONWEALTH (1991), https://thecommonwealth.org/harare-declaration-1991, consulté le 9 août 2023

DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES (1948), https://social.desa.un.org/sites/default/files/migrated/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf, consulté le 9 août 2023

OBSERVATION GÉNÉRALE (N°25) DU COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES RELATIF À L'interprétation de certaines dispositions du (pidcp), http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/f-HRC-comment25.htm#:~:text=Tout%20citoyen%20doit%20jouir%20de,ou%20de%20toute%20autre%20situation, consulté le 9 août 2023

PACTE INTERNATIONAL DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES (1966), https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights, consulté le 9 août 2023

2. Textes nationaux

2.1. Comores

CONSTITUTION des Comores du 23 décembre 2001, révisée en 2009, 2013 et 2018, https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/72696/74026/F-92095240/COM-72696.pdf, consulté le 9 août 2023

LOI N°14-004/AU DU 12 AVRIL 2014 portant Code électoral, https://www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/comores-lois_div.htm#Décret_n°_14_-078_/PR_portant_promulgation_de_la_loi_n°_14-004/AU_du_12_avril_2014,_relative_au_Code_électoral_(5_juin_2014)_, 10 août 2023

LOI N° 22-017/AU DU 27 DÉCEMBRE 2022 relative au code électoral ; https://finances.gouv.km/docs/decret-n23-027-pr-portant-promulgation-de-la-loi-n22-017-au-du-27-decembre-2022-relative-au-

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

code-electoral/

DÉCRET N° 23-050/PR DU 14 MAI 2023 portant nomination des membres de la Commission Électorale Nationale Indépendante

DÉCRET N° 23-051/PR DU 14 MAI 2023 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue des prochaines élections du Président de l'Union et des Gouverneurs des Iles.

LOI N° 23-002/AU DU 06 FÉVRIER 2023, fixant le nombre des circonscriptions électorales de l'élection des membres de l'Assemblée de l'Union des Comores ; http://finances.gouv.km/docs/decret-n23-018-pr-portant-promulgation-de-la-loi-n23-002-au-du-06-fevrier-2023-fixant-le-nombre-des-circonscriptions-electorales-de-lelection-des-membres-de-lassemblee-de-lunion-des/, consulté le 10 août 2023

LOI ORGANIQUE N°23-025/AU DU 02 MARS 2023 relative à l'élection du Président de l'Union des Comores ; https://finances.gouv.km/docs/decret-n23-025-pr-portant-promulgation-de-la-loi-organique-n23-003-au-du-02-mars-2023-relative-a-lelection-du-president-de-lunion-des-comores/ , consulté le 17 août

LOI ORGANIQUE N° 23-004/AU DU 02 MARS 2023 relative à l'élection des députés de l'Union des Comores et de son Président, https://munganyo.km/public/storage/RKjJ5uQOpcJ2HsDZ0bk6c5lWMGkKcQ-metaRGVjcmV0IE7CsDIzLTAyNlBSIFBvcnRhbnQgcHJvbXVsZ2F0aW9uIExvaSBPcmdhbmlxdWUgcmVsYXRpdmUgw6AgbCdFbGVjdGlvbiBkZXMgRM-OpcHV0w6lzIGRlIGwnQVUgZXQgZGUgc29uIHByw6lzaWRlbnQucGRm-.pdf, consulté le 10 août 2023 ORDONNANCE N° 19 -003/ PR ABROGEANT ET REMPLAÇANT LA LOI ORGANIQUE N°05-012/AU DU 27 JUIN 2005, relative à la Cour Suprême, https://www.coursupremecomores.km/wp-content/uploads/2021/08/Syntese-du-rapport-SONELEC-2018-2019-2.pdf, consulté le 10 août 2023

2.2. Madagascar

COMMISSION ELECTORALE DE MADAGASCAR, Loi organique n° 2018- 009 relative à l'élection du Président de la République, https://www.ceni-madagascar.mg/wp-content/uploads/2018/08/Loi-orga-n°2018-009-version-FINALE-PROMULGUEE-11-mai-2018.pdf, consulté le 10 août 2023

CONSTITUTION DE L'IVème RÉPUBLIQUE, du 11 décembre 2010, https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/87885/100324/F1780692018/Madagascar,%20Constitution%20de%20la%20IVe%20Republique%202010.pdf, consulté le 10 août 2023

DÉCRET N° 2002-1225 DU 11 OCTOBRE 2002, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil National Electoral, https://jwf-legal2.fr.gd/Arretes-64.htm, consulté le 10 août 2023

DÉLIBÉRATION N° 02-HCC/DB DU 17 SEPTEMBRE 2021 portant Règlement Intérieur de la Haute Cour Constitutionnelle, modifiée et complétée par la Délibération n°03-HCC/DB du 26 octobre 2021, http://www.hcc.gov.mg/?p=7660, consulté le 10 août 2023

LOI ORGANIQUE N°2015-007 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar, https://www.ceni-madagascar.mg/wp-content/uploads/2020/10/
Loi-organique-n°2015-007-SENAT.pdf, consulté le 10 août 2023

LOI ORGANIQUE N° 2018 - 008 relative au régime général des élections et des référendums, https://www.ceni-madagascar.mg/wp-content/uploads/2020/10/Loi-organique-n°-2018-008-relative-au-régime-général-des-élections-et-des-référendums.pdf, consulté le 10 août 2023

LOI ORGANIQUE N°2018-010 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale, https://www.ceni-madagascar.mg/wp-content/uploads/2016/05/Loi-organique-n°-2018-010-relative-à-lélection-des-députés-à-lAssemblée-Nationale.pdf, consulté le 10 août 2023

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

LOI N° 2001-025 relative au tribunal administratif et au tribunal financier, https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2020/11/Loi-n°-2001-025-RELATIF-AU-TRIBUNAL-ADMINISTRATIF-ET-AU-TRIBUNAL-FINANCIER.pdf, consulté le 10 août 2023

LOI N°2014-020 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, https://faolex.fao.org/docs/pdf/mad146083.pdf, consulté le 10 août 2023
LOI N° 2015-020 DU 19 OCTOBRE 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Electorale Nationale Indépendante », https://www.ceni-madagascar.mg/wp-content/uploads/2022/08/Loi_2015_020.pdf, consulté le 10 août 2023

ORDONNANCE n° 2001-003 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle, http://www.hcc.gov.mg/wp-content/uploads/2015/09/ORD-2001-003.pdf, consulté le 10 août 2023

2.3. Maurice

CONSTITUTION DU 12 MARS 1968, modifiée en 1991 et 1997, https://mjp.univ-perp.fr/constit/mu1968.htm, consulté le 10 août 2023

THE LOCAL GOVERNMENT ACT, 12 DECEMBER 201, http://brdc.mu/wp-content/uploads/2015/11/LGA-2015-Updated.pdf, consulté le 10 août 2023

THE NATIONAL ASSEMBLY ELECTIONS, AMENDMENT-REGULATIONS-2019, https://electoral.govmu.org/oec/?page_id=562, consulté le 10 août 2023

THE NATIONAL ASSEMBLY ELECTIONS, http://electionaccess.org/en/resources/countries/MU/374/, consulté le 10 août 2023

THE REPRESENTATION OF THE PEOPLE ACT, 1958, https://aceproject.org/ero-en/regions/africa/MU/mauritius-representation-of-people-act-1958/view consulté le 15 août 2023

2.4. Seychelles

CONSTITUTION DU 8 JUIN 1993,
https://www.gov.sc/documents/Constitution%20of%20Seychelles%20.pdf, consulté le 10 août 2023

ELECTIONS ACT, (REVISED UP TO 02 AUGUST 2021), https://electionaccess.org/en/resources/countries/SC/368/, consulté le 10 août 2023

ELECTIONS ACT (SUBSIDIARY LEGISLATION), REVISED UP TO 31 JULY 2021.

LOI RELATIVE AUX COURS ET TRIBUNAUX DU 30 NOVEMBRE 1964, https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/seychelles-txt_leg-2.pdf, consulté le 10 août 2023

POLITICAL PARTIES (REGISTRATION AND REGULATION); ACT, CONSOLIDATED TO 31 AUGUST 2020, https://www.gazette.sc/sites/default/files/2020-12/Act%2025%20-%20Political%20Parties%20%28Registration%20Regulation%29%20%28Amendment%29.pdf, consulté le 10 août 2023

3. Doctrine constitutionnelle et électorale

AGNERO. P. Mel, La justice constitutionnelle à l'épreuve de la participation électorale internationale en Afrique francophone, Revue française de droit constitutionnel, n° 106. 2016/2. Disponible sur www.cairn-info ; consulté le 15 août 2023

Dr. BAHALA, Jean-Bosco: Les élections peuvent-elles inclusives ? In Lemaximum, Journal d'informations générales paraissant à Kinshasa, en République Démocratique du Congo, 10 juin 2023.
http://lemaximum.cd/2018/09/11/politique/tribune-dexpression-libre-les-elections-peuvent-elles-etre-inclusives/ consulté le 15 août 2023

DE GAUDUSSON, Jean du Bois, Le mimétisme postcolonial et après ? , in Pouvoirs, n° 129, https://

www.cairn.info/revue-pouvoirs-2009-2-page-45.htm, consulté le 10 août 2023

DE GAUDUSSON, Jean du Bois, Les élections à l'épreuve de l'Afrique, in Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 13/2002, https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-elections-a-l-epreuve-de-l-afrique, consulté le 10 août 2023

GUÉBOURG, Jean-Louis : politique récente des Seychelles 25 ans de socialisme non aligné. Travaux & documents, 2003, Espaces, sociétés et environnements de l'océan Indien, 20, pp.107–131. HAL Id: hal-02181284 https://hal.univ-reunion.fr/hal-0218128, consulté le 15 août 2023

HOUNKPE, Mathias, Prof. FALL Ismaïla Madior : Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest, deuxième édition ; https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07952.pdf, consulté le 10 août 2023

LEMIEUX, Cyril, Mauvaise presse, une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques, Éditions Métalié, 2000 ;https://www.cairn.info/mauvaise-presse--9782864243423.htm, consulté le 15 août 2023

RAHARINARIVONIRINA, Maria; RAVAOHARINIRINA, Hanitra Liliane; et RANDRIAMIARIMANANA, Safidy: Les obstacles entourant le recensement des électrices et des minorités à Madagascar. Un processus électoral inclusif favorisant la participation des femmes et des minorités, In Rapport du 6eme séminaire international d'échanges du RECEF. Madagascar les 20-21-22 mars 2018 ; https://recef.org/2018/seminaire-international-dechanges-un-processus-electoral-inclusif-favorisant-la-participation-des-femmes-et-des-minorites/, consulté le 10 août 2023

T. GATSI, Éric-Adol, Heurs et malheurs du contentieux électoral en Afrique : étude comparée du droit électoral processuel africain, In Les Cahiers de droit, Volume 60, numéro 4, décembre 2019. URI : https://id.erudit.org/iderudit/1066347ar;%20https://doi.org/10.7202/1066347ar consulté le 15 août 2023

THIRIOT, C. Les élections en Afrique, un « objet scientifique pertinent », Afrique Contemporaine n°239 ; https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2011-3-page-133.htm, consulté le 10 août 2023

4. Recueil, Rapports et Guides :

ACTES DU 11ème SÉMINAIRE INTERNATIONAL D'ÉCHANGES DU RÉSEAU DES COMPÉTENCES ÉLECTORALES FRANCOPHONES (RECEF), Paris, mai 2023, voir sur https://recef.org, consulté le 15 août 2023

ÉLECTIONS À L'ÈRE NUMÉRIQUE : un guide à l'intention des praticiens électoraux, UNESCO, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382102, consulté le 10 août 2023

GUIDE PRATIQUE du journaliste en période électorale, OIF, édition 2015, https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2022/06/BAT_Version_finale__Guide_Elections.pdf, consulté le 10 août 2023

GUIDE sur la sécurité des journalistes en période électorale, édition 2022. Guide-journaliste-période-électorale OIF, 2022 ; consulté le 15 août 2023

MANUEL DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE DÉMOCRATIE ET D'ASSISTANCE ÉLECTORALE (IDEA,2006), https://www.idea.int/sites/default/files/publications/concevoir-la-gestion-electorale-le-manuel-IDEA-international-2006.pdf, consulté le 10 août 2023

MANUEL POUR L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION EN MATIÈRE DE JOURNALISME, journalisme, «Fake News» & désinformation, UNESCO, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372695, consulté le 10 août 2023

NIAMEY, Niger: Rapport général de synthèse des travaux de l'ACCPUF, sur Le statut du juge

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

constitutionnel in Bulletin n° 10 de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) ; https://accf-francophonie.org/publication/bulletin-n10/, consulté le 10 août 2023

RAPPORT DE RECHERCHE DE LA COMMISSION SUR LE HAUT DÉBIT intitulé Liberté d'expression et lutte contre la désinformation sur Internet, ITU 2020. UNESCO, https://en.unesco.org/sites/default/files/balancing_act_executive_summary_fr.pdf, consulté le 15 août 2023

RAPPORT DU 6EME SÉMINAIRE INTERNATIONAL D'ÉCHANGES du RECEF ; Madagascar 20-21 et 22 mars 2018, https://recef.org/wp-content/uploads/RECEF-Rapport-Madagascar-2018.pdf, consulté le 10 août 2023

RAPPORT DU COLLOQUE INTERNATIONAL sur la pratique du contentieux électoral dans l'espace francophone. Novembre 2013, Benin, Cotonou ; https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/Rapport_final_Col._Contentieux_-_Cotonou_-nov.2013.pdf, consulté le 10 août 2023

RAPPORT MONDIAL 2021/2022, Le journalisme est un bien public : tendances mondiales en matière de liberté d'expression et de développement des médias, Réseaux sociaux et élections, 2019; https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381449, consulté le 15 août 2023

RAPPORT FINAL D'OBSERVATION DES ÉLECTIONS DIRECTES ET INDIRECTES en RDC de 2018 et 2019 ; https://www.eisa.org/pdf/drc2019symocel.pdf, consulté le 10 août 2023
RECUEIL DE JURISPRUDENCE ÉLECTORALE COMPARÉE (16 pays d'Afrique) ; ECES/Union européenne, Comores, 2018 ;

RECUEIL DES DROITS HUMAINS, genre et démocratie en vigueur en Union des Comores ; Volume 1 page 21 et suivants, ECES/Union européenne, Comores, 2018, https://www.eces.eu/template/PARCDD%20-%20Final%20Evaluation.pdf, consulté le 10 août 2023
RECUEIL DES NORMES INTERNATIONALES DES ÉLECTIONS, page 216, https://www.eods.eu/library/Compendium-FR-N-web.pdf, consulté le 10 août 2023

COMMISSION DE
L'OCÉAN INDIEN

AVEC LE SOUTIEN DE

AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Secrétariat général de la Commission de l’océan Indien
Projet Gouvernance, paix et stabilité
Blue Tower, 5e étage | rue de l’Institut, Ebène, Maurice
commissionoceanindien.org
gps@coi-ioc.org