



La nature des élections locales en droit électoral des Etats d'Afrique noire francophone

Alassa Mongbat

► To cite this version:

Alassa Mongbat. La nature des élections locales en droit électoral des Etats d'Afrique noire francophone. Revue des réflexions constitutionnelles, 2022, 025, pp. 57-84. <hal-04629557>

HAL Id: hal-04629557

<https://hal.science/hal-04629557v1>

Submitted on 4 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LA NATURE DES ÉLECTIONS LOCALES EN DROIT ÉLECTORAL DES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

Alassa MONGBAT

Docteur/Ph.D en Droit public

Chargé de Cours

Université de Dschang – Cameroun

Résumé :

Les élections locales sont-elles des élections administratives ou des élections politiques en droit électoral des États d'Afrique noire francophone ? C'est à cette question que s'est attelée à répondre la présente réflexion. En effet, dans l'optique de consolider l'autonomie des collectivités territoriales, les législateurs ont formalisé l'élection des élus locaux comme une condition de l'autonomie administrative de ces dernières. Mais, la nature des élections locales n'a pas été fondamentalement précisée ; c'est donc dire que lesdites élections ont un caractère indéterminé dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. Ainsi, se basant sur l'interprétation des textes juridiques et des décisions des juridictions, l'étude a révélé une nature variée des élections locales. Si en droit électoral substantiel, les arguments militent en faveur des élections administratives, par contre, en droit électoral processuel, l'incertitude demeure au sujet de la nature des élections locales.

Mots-clés : Elections locales – élections administratives – élections politiques – opérations électorales – juges.

Abstract :

Are local elections administrative elections or political elections in the electoral law of French-speaking black African states? This is the question that this reflection has attempted to answer. Indeed, with a view to consolidating the autonomy of local authorities, legislators have formalized the election of local elected representatives as a condition of the administrative autonomy of the latter. But, the nature of the local elections has not been fundamentally clarified; that is to say that the said elections have an indeterminate character in the States of French-speaking sub-Saharan Africa. Thus, based on the interpretation of legal texts and court decisions, the study revealed a varied nature of local elections. If in substantive electoral law, the arguments militate in favour of administrative elections, on the other hand, in procedural electoral law, uncertainty remains about the nature of local elections.

Keywords: Local elections – administrative elections – political elections – electoral operations – judges.

Introduction

« Les plus importants problèmes constitutionnels ne sont pas toujours les plus questionnés »¹. Tel est manifestement le cas de la nature des élections locales. Pourtant, en droit constitutionnel, l'élection est perçue comme : « [l]e *medium privilégié de l'expression de la volonté du peuple* »². Elle constitue pour ainsi dire le premier fondement de la volonté générale³ et l'un des principes fondamentaux de la démocratie⁴. En effet, le développement de ce régime est consubstantiel aux évolutions des régimes politiques et de la forme de l'État. Autrefois, la démocratie était considérée comme une affaire du gouvernement central. Par conséquent, les élections étaient seulement nationales. L'avènement de la démocratie libérale a favorisé l'émergence des nouvelles formes d'État, laquelle prône un transfert d'une partie du pouvoir central au niveau de la périphérie⁵. C'est ainsi qu'ont vu le jour les États fédéraux et les États unitaires décentralisés pour mettre fin aux formes monarchiques et dictatoriales⁶. Cependant, la mise en œuvre des principes démocratiques s'effectuera en dent de scie puisque les États centraux ne vont, pour un début, qu'accorder aux entités locales une infime liberté ou autonomie sous surveillance⁷.

Dans les États d'Afrique noire francophone, le renouveau du constitutionnalisme dans les années 1990 a favorisé des changements dans la manière de gouverner⁸. C'est ainsi que l'idéologie libérale va être introduite dans le droit public africain occasionnant l'émergence de

¹ DAUGERON Bruno, « Les électeurs sont-ils le peuple ? Peuple, citoyens, électeurs en droit constitutionnel : essai de distinction théorique », in BOUTAYEB Chahira (dir.), *La constitution, l'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2013, p. 155.

² COLLIOT-THELENE Catherine, « Les masques de la souveraineté », *Jus politicum, Revue de droit politique*, n°8, 2012, p. 14.

³ DENQUIN Jean-Marie, « Volonté générale, opinion publique, représentation », *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n° 10, 2013, pp. 1-11.

⁴ BOURETZ Pierre, « Démocratie », in DUHAMEL Olivier et MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, pp. 283-288. MUKONDE Pascal Musulay, *Démocratie électorale en Afrique subsaharienne. Entre droit, pouvoir et argent*, Globethics.net African Law No. 4, 202 p.

⁵ En droit africain, v. FAY Claude, YAOUAGA Félix Koné, QUIMINAL Catherine (dir.), *Décentralisation et pouvoir en Afrique*, Marseille, IRD Editions, 2018, 514 p ; TOUKAM Dieudonné, *L'avenir du Cameroun : entre fédéralisme et régionalisme*, Paris, L'Harmattan, 2011, 182 p ; OWONA Joseph, *La décentralisation camerounaise*, L'Harmattan, Coll. Droits africains et malgaches, 2011, 172 p ; ALIYOU Sali, *Le transfert de compétences aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph.D en Droit public, Université de Dschang, 2016, 765 p.

V. à titre de droit comparé, DELPERÉE Francis, *Le fédéralisme en Europe*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2000, 128 p ; CROISAT Maurice, *Le fédéralisme en Europe*, Paris, Montchrestien, 1^{ère} éd., 2009, 160 p ; BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2013, 128 p ; LUCHAIRE Yves et LUCHAIRE François, *Le droit de la décentralisation*, Paris, PUF, 1989, 648 p.

⁶ BARANGER Denis, « L'histoire constitutionnelle et la science du droit constitutionnel », in HERRERA Carlos-Miguel et Le PILLOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Kimé, 2012, pp. 117-140.

⁷ MALIBEAU Albert « Démocratie locale », in DUHAMEL Olivier et MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit., p. 291.

⁸ MONEMBOU Cyrille, « Du constitutionnalisme rédhibitoire au constitutionnalisme libéral. Réflexions sur le renouveau constitutionnel en Afrique noire francophone », in ONDOA Magloire et ABANE ENGOLO Patrick Edgard (dir.), *L'exception en droit. Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA*, Paris, L'Harmattan, 2021, pp. 107-128 ; TAMA Jean Nazaire, « Le nouveau constitutionnalisme africain des années 90 entre dextérité et bégaiement : esquisse de bilan », *Revue juridique et politique des Etats francophones (RJPEF)*, vol. 66, n° 3, 2012, pp. 317-347.

la décentralisation matérialisée par la création des collectivités locales dotées d'un certain nombre de pouvoirs⁹.

De nos jours, la décentralisation territoriale franchit une nouvelle étape avec la formalisation par les constituants du principe de la libre administration des collectivités territoriales¹⁰, lequel implique, d'une part, l'autonomie administrative et, d'autre part, l'autonomie financière. Ce principe à valeur constitutionnelle constitue, de l'avis du Doyen Louis Favoreu, une garantie de l'autonomie locale dans sa double dimension administrative et financière¹¹. Le versant administratif de l'autonomie des collectivités territoriales signifie selon les textes constitutionnels ou législatifs des États, que celles-ci s'administrent par des organes élus. Ainsi, l'autonomie administrative est le droit reconnu à une collectivité locale de s'administrer librement, c'est-à-dire par elle-même¹². Cette dimension reste capitale dans la définition de l'autonomie locale¹³. En effet, l'autonomie administrative confère aux collectivités locales de véritables pouvoirs administratifs dont le fondement d'exercice demeure les élections locales. C'est sans doute la raison pour laquelle « *il ne doit [...] y avoir de collectivités territoriales sans assemblées élues* »¹⁴.

Etant entendu que les définitions sont « *un élément fondamental dans la construction du droit* »¹⁵, il convient, afin de donner une orientation à cette étude, de clarifier les termes essentiels du sujet. Il s'agit de définir les mots ou expressions « *nature* », « *élections locales* » et « *droit électoral local* ».

Le terme « *nature* » est un nom commun féminin, classiquement définie comme « *ce qui caractérise un être, une chose concrète ou abstraite* »¹⁶. Elle a pour synonyme le mot « *essence* ». Selon le *Vocabulaire juridique*, la nature est « *ce qui définit en droit une chose* »

⁹ Lire entre autres, ONDOA Magloire, « Le droit public des Etats africains sous ajustement structurel : le cas du Cameroun », in BEKOLO EBE Bruno, TOUNA MAMA et FOUA Séraphin Magloire (dir.), *Mondialisation, exclusion et développement africain : Stratégies des acteurs publics et privés*, Maisonneuve & Larose, afdit, 2006, t. 2, pp. 375-424 ; PEKASSA NDAM Gérard Martin, « La consolidation de l'idéologie libérale dans le domaine des services publics au Cameroun », in ONDOA Magloire et ABANE ENGOLO Patrick Edgard, *Les fondements du droit administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 163-187.

¹⁰ NZE BEKALE Ladislav, *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal)*, Publibook/Société écrivains, 2016, 242 p ; NANAKO Cossoba, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Thèse de Doctorat en droit public, Université d'Abomey-Calavi, 2016, 426 p ; NGONO TSIMI Landry, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, t. 1, 429 p ; BEGNI BAGAGNA Gaëtan, « Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : contribution à l'étude de leur rapport avec l'Etat », *Juridis Périodique*, avril-mai-juin 2014, pp. 80-90 ;

¹¹ FOVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, SCOFFONI Guy, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2019, p. 524.

¹² MARCOU Gérard, « L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites », in *Les Entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local*, Paris, Éditions de l'Aube/SECPB, 1999, p. 34.

¹³ KEUFFER Nicolas, « L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 4, 2016, pp. 443-490.

¹⁴ GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « La région en droit public camerounais : quel Janus juridique ? », *Revue de la Recherche Juridique-Droit prospectif (RRJ-Droit prospectif)*, n° 1, 2022, p. 506.

¹⁵ CHEROT Jean-Yves, « Les définitions dans les textes du droit administratif économique », *RRJ-Droit prospectif*, n°4, 1986, p. 67.

¹⁶ *Le Robert, Dictionnaire de français*, 2005, p. 285.

(fait, acte, institution, etc.) ; sa nature juridique ; ce qui est de son essence, de sa substance, au regard du droit ; l'ensemble des critères distinctifs qui constituent cette chose en une notion juridique »¹⁷. Le terme « nature » n'est donc pas indissociable du droit. Ainsi parle-t-on de nature juridique que François TERRÉ présente comme servant à « la systématisation du droit »¹⁸ parce que reposant « sur l'existence de définitions et de classements »¹⁹. Dans le cadre de cette étude, la nature renvoie à l'ensemble des caractères propres et fondamentaux des élections locales. Par le recours à cette notion, l'identité du droit électoral local comme celle d'autres disciplines de droit public²⁰ s'affirme.

Pour ce qui est de l'expression « élections locales », elle est composée du nom féminin « élections » et de l'adjectif qualificatif « locales » qu'il sied de séparer afin de déterminer leur sens. Etymologiquement, le terme élection provient du verbe latin « eligere » qui signifie « choisir » et du substantif « electio » qui signifie « choix ». De la sorte, l'élection est le fait de choisir²¹, l'action d'élire²² ou encore la désignation de quelqu'un par un vote²³ à une fonction administrative, politique, ou sociale déterminée. Sous cet angle, le mot est employé au pluriel²⁴. Sur le plan juridique, l'élection par opposition à la nomination est une « opération par laquelle plusieurs individus ou groupes, formant un collège électoral, investissent une personne d'un mandat ou d'une fonction par un vote »²⁵. En droit constitutionnel, l'élection est définie comme le « choix par le citoyens de certains d'entre eux pour la conduite des affaires publiques »²⁶. Pour certains doctrinaires, à l'instar du Professeur Christian BIDEGARAY, l'élection est « un mode de dévolution du pouvoir reposant sur un choix opéré par l'intermédiaire d'un vote ou d'un suffrage »²⁷. La notion de suffrage contenu dans cette définition désigne le « vote émis »²⁸. Sous cet angle, le suffrage est synonyme de vote²⁹. Ainsi, si les élections en droit constitutionnel comprennent les élections présidentielle et parlementaire, en droit administratif par contre, on cite les élections qui se rapportent aux assemblées délibératives des collectivités territoriales³⁰.

À propos de de l'adjectif qualificatif « local », il signifie « propre à une région, à un lieu »³¹. Dans le cadre de cette étude, ce terme « local » s'oppose à « central » ou

¹⁷ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, Quadrige/PUF, 2011, p. 673.

¹⁸ TERRÉ François, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 7^e éd., 2006, p. 324.

¹⁹ *Ibid.*, p. 325.

²⁰ BIOY Xavier (dir.), *L'identité de droit public*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, 279 p.

²¹ *Dictionnaire encyclopédique*, vol. 8, Grammont, 1983, p. 946.

²² *Dictionnaire de l'Académie française*, 5^{ème} édition, 1798, p. 1096.

²³ *Le Robert, Dictionnaire de français*, 2005, p. 138

²⁴ *Dictionnaire encyclopédique*, *op.cit.*, p. 946.

²⁵ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 388.

²⁶ *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2014, p. 380.

²⁷ BIDEGARAY Christian, « Election », in DUHAMEL Olivier et MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 372-373, p. 372.

²⁸ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 988.

²⁹ *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 894.

³⁰ DOUMBE-BILLE Stéphane, « L'élection en droit administratif », *Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 1992, pp. 1065-1102.

³¹ *Dictionnaire encyclopédique*, *op.cit.*, vol. 14, p. 1742.

« *national* ». Il s'ensuit que tout ce qui est local renvoie aux entités infra étatiques que sont les collectivités territoriales ou locales. Ainsi compris, qu'est-ce que les élections locales ?

Il faut d'emblée souligner que la notion d'élections locales est consacrée par les textes juridiques sans être explicitement définie. Néanmoins, les élections locales renvoient aux élections des conseillers municipaux, des conseillers provinciaux ou régionaux, des conseillers départementaux et des conseillers ruraux selon le cas. En doctrine, le vocable élections locales désigne « *les élections des membres des assemblées délibérantes des collectivités locales [...]* »³². Ainsi, comme le soulignent les professeurs Francis HAMON et Michel TROPER, les élections locales pour ce qui est de la France « *ont trait aux assemblées délibératives des collectivités territoriales : élection des conseillers municipaux au niveau communal, des conseillers départementaux au niveau départemental et des conseillers régionaux au niveau régional. Il y a donc actuellement trois sortes d'élections locales qui correspondent aux trois échelons de l'organisation administrative de droit commun* »³³.

En réalité, les élections locales sont une institution du droit électoral³⁴ notamment local³⁵ et non du droit des élections politiques³⁶. Jean-Yves VINCENT et Michelle de VILLIERS définissent le droit électoral comme : « *L'ensemble des règles qui définissent le pouvoir de suffrage et en aménage l'exercice. C'est donc la branche du droit qui permet de donner un contenu concret à l'affirmation du principe suivant lequel « la souveraineté appartient au peuple »* »³⁷. Monsieur Jean-Claude BASTON et Madame Nicole CHABANNIER soulignent pour leur part que : « *Le droit électoral fixe le cadre dans lequel s'exerce, au suffrage direct ou indirect, les opérations de désignation des responsables élus des institutions de la République [...]* »³⁸.

De ces définitions, le droit électoral est réduit à son aspect substantiel, c'est-à-dire les élections, rendant ainsi sa définition incomplète³⁹. Aujourd'hui, en plus de l'aspect substantiel, la définition du droit électoral est complétée par la dimension processuelle. Selon Monsieur Bernard MALIGNER par exemple, le droit électoral en plus de son aspect substantiel comprend le droit électoral processuel qui désigne le droit régissant les modalités de contestations des élections⁴⁰. Par définition donc, le droit électoral est une branche du droit

³² BIDEGARAY Christian, « Elections locales », in DUHAMEL Olivier et MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit., pp.381-385, p. 381.

³³ HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 35e éd., 2014, p. 469.

³⁴ MALIGNER Bernard, *Droit électoral*, Paris, Ellipses, coll. Cours magistral, 2007, 1071 p ; MASCLET Jean-Claude, *Droit électoral*, Paris, PUF, 1989, 445 p.

³⁵ BASTION Jean-Claude, CHABANNIER Nicole, *Le droit des élections locales*, Paris, L.G.D.J, 2004, 202 p.

³⁶ MASCLET Jean-Claude, *Le droit des élections politiques*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 1992, 126 p ; RAMBAUD Romain, *Droit des élections et des référendums politiques*, Paris, LGDJ, 1^{ère} éd., 2019, 744 p.

³⁷ VINCENT Jean-Yves et VILLERS De Michelle, *Code électoral commenté*, Paris, LexisNexis, Litec, 2008, p. 18.

³⁸ BASTON Jean-Claude et CHABANNIER Nicolle, *Le droit des élections locales*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2004, p. 19.

³⁹ PETIT Franck, « Du droit électoral politique au droit électoral professionnel », in BOUTAYEB Chahira (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit : Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASCLET*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2013, pp. 337-360 ; WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection. Avocats et contestations électorales dans la France de la fin du Second Empire », *Genèses*, vol. 1, n° 46, mars 2002, pp. 101-121

⁴⁰ MALIGNER Bernard, *Droit électoral*, Paris, Ellipses, coll. Cours magistral, 2007, 1071 p.

public désignant l'ensemble des règles régissant les élections et les modalités de contestation de celles-ci.

Il apparaît que les élections locales se distinguent des élections nationales ou politiques que sont les élections présidentielles et parlementaires⁴¹ dont le contentieux relève essentiellement du juge constitutionnel⁴². Les élections locales sont quant à elles une composante des élections administratives. Mais, il faut souligner qu'en France, elles ne le sont plus depuis la décision n°82-146 DC du 18 novembre 1982, dite « *Quotas par sexe* », dans laquelle le Conseil constitutionnel avait jugé que les principes de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) et de l'article 3 de la Constitution – principe d'égalité du suffrage en particulier – s'appliquaient à tout suffrage politique, y compris aux élections des conseillers municipaux⁴³.

Dans les États d'Afrique noire francophone, la question n'est pas encore tranchée ni par le législateur à qui revient le pouvoir de définir le régime électoral⁴⁴, ni moins par les juges. La nature des élections locales reste approximative. Il revient donc à la doctrine de dégager les pistes à travers l'exégèse des textes juridiques pour une meilleure appréhension des élections locales. Le choix sur les États d'Afrique noire francophone n'est pas anodin. En effet, en explorant les différents cadres juridiques, il en résulte une disparité des éléments ne permettant pas de définir de façon précise la nature des élections locales. Dans le cadre de cette étude, il s'agit des États qui ont un héritage culturel commun : la langue française. L'on s'appuiera ainsi sur quelques États dans l'espace CEMAC⁴⁵ comme le Cameroun, le Congo, le Gabon, la République Centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Tchad. Les États de l'UEMOA⁴⁶ à l'instar du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Niger, du Sénégal et du Togo ne sont pas en reste.

⁴¹ HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 469.

⁴² Le juge administratif connaît exceptionnellement de certains litiges relatifs aux élections politiques. V. en ce sens, MARKUS Jean-Paul, « Le statut administratif des élections politiques », *Revue française de Droit administratif (RFDA)*, n°2, 2020, p. 349.

⁴³ FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, SCOFFONI Guy, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 525.

⁴⁴ La compétence exclusive du législateur en matière électorale a été rappelée par la Cour constitutionnelle béninoise dans sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 : « *Considérant que le régime électoral, qui se définit comme l'ensemble des règles juridiques qui déterminent la manière dont il est possible de se porter candidat à une élection et d'être élu, repose sur des séries d'opérations, à savoir des mesures préparatoires (date du scrutin et convocation des électeurs, présentation des candidats), la campagne électorale (organisation et contrôle), le scrutin, (mode, déroulement, dépouillement, proclamation, réclamation ou contentieux) ; qu'ainsi, selon la Constitution, le régime électoral est une matière remise dans sa totalité au législateur ; que dès lors, l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au Gouvernement le soin d'en arrêter les mesures d'application* ». Cité par HOLO Guy-Fabrice, « La démocratie électorale en Afrique : état des lieux et propositions », in AÏVO Frédéric Joël, Du BOIS de GAUDUSSON Jean, DESOUCHES Christine, MAÏLA Joseph, (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020. 624-625.

⁴⁵ Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. Elle est créée en 1994 et comprend le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad.

⁴⁶ Union économique et monétaire Ouest africain. Cette organisation est créée le 10 janvier 1994 et comprend le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

Au regard de ce qui précède, l'objectif de cette étude est de déterminer la nature des élections locales dans les États objet de cette étude. De la sorte, la question centrale de recherche peut être formulée de manière suivante : *qu'est ce qui caractérise la nature des élections locales dans les États d'Afrique noire francophone ?* La question mérite réflexion afin de déceler le droit applicable aux élections locales dans ces États engagés dans le processus de communautarisation des droits dont la matière électorale semble ne pas être prise en compte. Aussi, l'intérêt d'une telle problématique tient au fait que le droit électoral local semble ne pas bénéficier de la même attention doctrinale que le droit des élections présidentielles et parlementaires. Bien plus, dans ces États, le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales a retenu l'attention de la doctrine beaucoup plus pour ce qui est de son versant financier. L'autonomie administrative de laquelle découlent les élections locales ne bénéficie pas encore d'un engouement certain de la doctrine. C'est pourquoi cette étude s'avère une contribution à la systématisation de l'autonomie administrative à travers l'étude des élections locales.

À l'analyse, la nature des élections locales dans les États d'Afrique noire francophone se caractérise par son ambivalence. En se basant sur l'exégèse des textes juridiques, notamment les Codes électoraux en vigueur dans ces États et de de la casuistique, l'on décèle, d'une part, une nature administrative des élections locales en droit électoral substantiel qui s'avère uniforme (I) et, d'autre part, une nature ambiguë en droit électoral processuel dans lequel les élections locales sont tantôt administratives, tantôt politiques (II).

I. L'UNIFORMITÉ EN DROIT ÉLECTORAL SUBSTANTIEL

Dans son manuel de *Droit électoral*⁴⁷, Bernard Maligner souligne que le droit électoral substantiel est cette partie du droit électoral qui comprend l'ensemble des règles qui régissent les élections. Transposé en droit électoral local, le droit électoral substantiel comprendrait les règles qui régissent les élections locales. Ces règles s'appliquent aux personnes électorales⁴⁸, aux organes en charges du processus électoral ainsi qu'aux opérations électorales. En tout état de cause, le droit administratif trouverait un terrain de prédilection en droit électoral substantiel⁴⁹ à travers l'intervention des autorités administratives pour assurer la police des élections, l'édiction des actes administratifs, la conduite du processus électoral local. En outre, les élections locales de par le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, ne confèrent pas aux élus locaux le pouvoir de gouverner mais celui d'administrer. Toute chose qui consolide la thèse de l'administrativité des élections locales.

Au demeurant, le droit public électoral substantiel des États d'Afrique noire francophone fait des élections locales des élections administratives. Cette administrativité peut être analysée tant sur le plan de la gestion des élections (A), que de leur finalité (B).

A. L'administrativité de par la gestion des élections locales

⁴⁷ Paris, Ellipses, Collection cours magistral, 2007, 1071 p.

⁴⁸ Les personnes électorales sont en droit électoral les électeurs et les candidats.

⁴⁹ WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection : avocats et contestations électorales dans la France de la fin du second empire », *op.cit.*, pp. 101-121. Le YONCOURT Tiphaine, « Le contentieux administratif dans l'histoire du droit électoral local », *RDP*, n° 6, 2017, pp.1525-1540.

L'essence administrative des élections locales en droit électoral des États d'Afrique noire francophone résulte en premier lieu de leur gestion. De fait, la gestion des élections locales est essentiellement administrative. Il en découle que les organes de gestion des élections locales sont des organes administratifs (1) dont la mission est de mettre en œuvre les opérations électorales, lesquelles sont de nature administrative (2).

1. Les organes administratifs intervenant dans la gestion des élections locales

Afin d'assurer la transparence du processus électoral en général⁵⁰ et local en particulier, des organes indépendants ont été mis en place dans les États d'Afrique noire francophone⁵¹. C'est le fruit de l'une des revendications des partis d'opposition et de la société civile dans les États africains⁵². C'est ainsi que l'administration des élections locales n'est plus confiée aux seuls organes administratifs relevant du Ministre de l'intérieur ou de l'administration territoriale selon les pays⁵³.

Dans bon nombre des États membres de la CEMAC et de l'UEMOA, des Commissions électorales nationales indépendantes (CENI) chargées de l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral ont été créées. C'est le cas par exemple de la République démocratique du Congo et du Tchad en Afrique centrale, du Burkina Faso⁵⁴, du Niger⁵⁵, du Togo⁵⁶ pour ce qui est de l'Afrique de l'Ouest⁵⁷. D'autres États par contre vont créer des organismes indépendants mais en changeant juste de dénomination. C'est notamment le cas du Cameroun avec Elections Cameroon⁵⁸ (ELECAM), du Congo

⁵⁰ AFO SABI Kasséré, *La transparence des élections en droit public africain (à partir des cas béninois, sénégalais et togolais)*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Montesquieu – Bordeaux IV et Université de Lomé, 2013, 538 p.

⁵¹ Du BOIS de GAUDUSSON Jean, « Les structures de gestion des opérations électorales : Bilan et perspectives en 2000 et... dix ans après », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (dir.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant 2010, pp. 259-286.

⁵² KANE Moustapha, *Etude des processus électoraux en Afrique : l'exemple du modèle démocratique du Sénégal*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, 2019, p. 237.

⁵³ Sur cette question au Cameroun, v. GATSI Éric-Adol T., « Le Cameroun à la recherche d'un organe fiable de gestion du processus électoral », *RDP*, n° 6, novembre-décembre 2014, pp. 1697-1723.

⁵⁴ Le Code électoral de 2021 crée une CENI de la constitution, la gestion et la conservation du fichier électoral national ; pour ces opérations, la CENI est assistée à sa demande par l'Administration publique dans les conditions définies par décret pris en Conseil des ministres ; de l'organisation et la supervision des opérations électorales et référendaires (art. 2 et 3).

⁵⁵ Selon le Code électoral, objet de la loi organique n° 2017-64 du 14 août 2017 portant Code électoral du Niger (JO spécial n° 19 du 14 septembre 2017), modifiée et complétée par la loi n° 2019-38 du 18 juillet 2019 (JO spécial n°13 du 15 août 2019) Art. 10 (Loi n° 2019-38 du 18 juillet 2019), il est créé une CENI permanente, indépendante de tout pouvoir, autorité ou organisation et jouissant de la personnalité juridique, de l'autonomie de gestion, d'organisation et de fonctionnement. Elle est chargée, d'une part du recensement électoral, de l'élaboration et de la gestion du fichier électoral biométrique, d'autre part de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations électorales et référendaires

⁵⁶ Le Code électoral togolais, objet de la loi n° 2012-002 du 29 mai 2012 crée une CENI permanente chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires (art. 3).

⁵⁷ HOUNKPE Mathias, FALL Ismaila Madior, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest : Analyse Comparée*, Abuja, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2^e éd., 2011, 202 p.

⁵⁸ La loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant Code électoral, modifiée et complétée par la loi n° 2012/017 du 21 décembre 2012 crée en son article 4 ELECAM un organisme indépendant, jouissant de la personnalité juridique

Brazzaville avec la Commission nationale d'organisation des élections⁵⁹ (CNOE), le Gabon avec la Commission électorale nationale autonome et permanente (CENAP)⁶⁰, ou encore le Sénégal avec la Commission électorale nationale autonome (CENA)⁶¹. Mais, il reste à préciser la nature de ces institutions publiques.

D'emblée, il ne s'agit pas d'organes constitutionnels⁶² indépendants, mais plutôt d'organes créés par le législateur. Dans la majorité des codes électoraux des États, le législateur ne s'est pas expressément prononcé sur la nature desdits organismes. Néanmoins, ils sont indépendants de tout pouvoir : exécutif, législatif et judiciaire⁶³. Bien plus, ils sont dotés de la personnalité juridique, de l'autonomie de gestion et d'un certain pouvoir réglementaire⁶⁴. C'est au regard de ces marqueurs que le législateur électoral togolais a formalisé la nature administrative de la CENI. De la sorte, selon le prescrit de l'article 4 de la loi n°2021-35 du 23 juillet 2021, « [l]a **CENI est une autorité administrative indépendante**. À ce titre, elle dispose de prérogatives de puissance publique. Elle jouit d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement ».

Au-delà, pour plus d'efficacité dans la gestion du processus électoral, les organes nationaux de gestions des élections disposent des démembrements au niveau régional, départemental et communal. Ce sont ces démembrements qui soutiennent les Commissions nationales dans la gestion des élections locales. À titre illustratif, le Niger compte des commissions électorales régionales⁶⁵, des commissions électorales départementales⁶⁶ et les

et de l'autonomie de gestion dont les missions sont l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral et référendaire.

⁵⁹ En vertu de l'article 17 de la loi du 24 novembre 2001 portant loi électorale en République du Congo, il est créé une commission nationale d'organisation des élections chargée d'organiser les élections, d'en garantir la transparence et la régularité.

⁶⁰ Au Gabon, la loi n° 07/96 du 12 mars 1996 portant dispositions communes à toutes les élections politiques en République gabonaise modifiée, crée une CENAP qui veille à la bonne organisation matérielle des élections.

⁶¹ L'art. 4 de la loi n° 2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral crée la CENA chargée du contrôle et de la supervision des opérations électorales et référendaires. Elle veille, en particulier, à leur bonne organisation matérielle et apporte les correctifs nécessaires à tout dysfonctionnement constaté.

⁶² Il faut souligner que la République Centrafricaine (RCA) est une exception. En effet, l'Autorité nationale des Elections (ANE) est créée par la Constitution. Par conséquent, on peut la qualifier d'organisme constitutionnel. Selon la Constitution de la République Centrafricaine adoptée par le référendum du 13 décembre 2015 et promulguée le 30 mars 2016, il est institué une ANE, un organe pérenne, indépendant et autonome compétent en matière de consultations et élections générales (art. 143 et 144 de la Constitution de la RCA).

⁶³ Il ne s'agit là que d'une indépendance limitée au regard du pouvoir de nomination reconnu au Président de la République. Au Cameroun par exemple, le Président, le vice-président du Conseil électoral, les membres dudit conseil, le Directeur général et le Directeur général adjoint d'ELECAM, sont nommés par décret du Président de la République. Pour une partie de la doctrine, cette filiation au Président de la République constitue déjà un handicap pour la transparence des élections. DIWOUTA AYISSI Lot Pierre, « De l'incertitude de la transparence électorale et référendaire au Cameroun : la filiation légitime d'« Elections Cameroon » au Président de la République », *Revue africaine d'études politiques et stratégiques*, n° 6, 2009, pp. 167-191.

⁶⁴ Ce pouvoir réglementaire ne matérialise à travers l'adoption des règlements intérieurs précisant leur organisation et leur fonctionnement. Au Cameroun, l'organisation et les modalités de fonctionnement des démembrements territoriaux sont fixées par le Conseil Electoral, sur proposition du Directeur Général des Elections. Bien plus, EECAM à travers Conseil électoral et la Direction général, dispose du pouvoir réglementaire. C'est ainsi que les responsables des démembrements territoriaux au niveau régional sont nommés par le Conseil Electoral, sur proposition du Directeur Général des Elections. Pour ce qui est des responsables des démembrements territoriaux au niveau départemental et communal, ils sont nommés par le Directeur Général des Elections, après approbation du Conseil Electoral (art. 30 du Code électoral).

⁶⁵ Huit commissions électorales régionales au total.

commissions électorales communales⁶⁷. Au Cameroun, chaque région est dotée d'une Délégation régionale d'ELECAM, d'une Agence départementale dans chaque département et d'une Antenne communale dans chaque commune. Au Burkina Faso, la CENI comprend au niveau déconcentré : les commissions électorales provinciales indépendantes (CEPI), les commissions électorales communales indépendantes (CECI) et les commissions électorales indépendantes d'arrondissement (CEIA)⁶⁸.

Toutefois, il faut souligner que pour la gestion des élections locales, d'autres organes spécifiques sont mis en place. Dans le contexte camerounais précisément, l'on dénombre plusieurs commissions au rang desquelles celles chargées des opérations préparatoires aux élections à savoir la Commission de révision des listes électorales⁶⁹ et la Commission de contrôle de l'établissement et de distribution des cartes électorales⁷⁰, la Commission locale de vote⁷¹, la Commission départementale de supervision⁷², la Commission communale de supervision (CCS) pour ce qui est des élections communales⁷³ et la Commission régionale de supervision (CRS) en ce qui concerne les élections régionales⁷⁴.

Au total, les organes de gestion des élections locales dans les États d'Afrique noire francophone sont des organes administratifs mis en place par des autorités administratives. Ce sont ces organes qui sont chargés d'exécuter les opérations électorales ou des opérations administratives.

2. Le caractère administratif des opérations électorales locales

Les opérations électorales locales sont essentiellement administratives parce que mises en œuvre par des organes administratifs en charge des élections locales. Du point de vue définitionnel, les opérations électorales locales sont celles qui vont de la préparation du scrutin au scrutin proprement dit⁷⁵. C'est dire sans ambages que l'élection est loin d'être « *un phénomène instantané* »⁷⁶, car elle renvoie à « *une chaîne d'événements et de procédures qui s'inscrit dans la durée. Au-delà de l'acte individuel et du droit subjectif, il s'agit d'un processus décisionnel collectif par lequel une population choisit une personne pour exercer un mandat public qui nécessite le respect de garanties fondamentales tout au long des opérations électorales ainsi que de la procédure de contrôle afin de constater et d'en*

⁶⁶ Le Niger compte 36 commissions électorales départementales.

⁶⁷ Le pays dénombre 266 commissions électorales communales correspondant au 266 communes du pays.

⁶⁸ Art. 17 du Code électoral du Burkina Faso.

⁶⁹ Code électoral du Cameroun, art. 51 et 52.

⁷⁰ *Ibid.*, art. 53.

⁷¹ *Ibid.*, art. 54 à 62.

⁷² *Ibid.*, art. 63 à 67.

⁷³ *Ibid.*, art. 191 à 193.

⁷⁴ *Ibid.*, art. 235 à 238.

⁷⁵ De l'avis de Monsieur le Professeur Sylvain NIQUÈGE, « *les opérations électorales renvoient à l'acte de voter dans sa dimension matérielle, concrète. Si elles ne se cantonnent pas au jour du vote (de la préparation de la salle à la transmission du procès-verbal des opérations électorales), les actes antérieurs à celui-ci ne peuvent leur être rattachés qu'en tant qu'ils en assurent la préparation* ». NIQUÈGE Sylvain, « Droit administratif et régime juridique des opérations électorales », *RDP*, n° 06, 2017, p. 1495.

⁷⁶ LÉCUYER Yannick, *Le droit à des élections libres*, Bruxelles, Conseil de l'Europe, 2014, p. 102.

sanctionner les éventuels manquements »⁷⁷. Suivant cette acception, les opérations électorales sont séquencées. À ce titre, elles comprennent les opérations préparatoires aux élections locales, d'une part et, les opérations électorales proprement dites, d'autre part.

À propos des opérations préparatoires aux élections locales, elles désignent l'ensemble des opérations qui concourent à l'organisation des élections. En d'autres termes, les opérations préparatoires aux élections sont antérieures aux élections. Elles sont pour l'essentiel relatives aux listes électorales⁷⁸, aux cartes électorales⁷⁹, à la convocation du corps électoral, à la déclaration des candidatures et, enfin, à la campagne électorale⁸⁰.

Parlant des opérations électorales, il s'agit de celles qui sont relatives au scrutin proprement dit : les opérations de vote⁸¹. Elles concernent entre autres, le bureau de vote, le déroulement du scrutin, le dépouillement du scrutin, la proclamation des résultats et le contrôle des votes.

Qu'il s'agisse des opérations antérieures ou postérieures aux élections locales, il est évident que celles-ci sont des opérations exécutées par les commissions électorales. D'autres opérations sont exécutées par des autorités administratives. C'est le cas par exemple de la convocation du corps électoral qui s'opère par décret du Président de la République, même si l'administrativité de cet acte réglementaire n'est pas totalement établie. Au Cameroun par exemple, le décret portant convocation du corps électoral est un acte de gouvernement entrant dans l'organisation des élections⁸². Certes, l'acte est pris par une autorité administrative mais qui agit comme une « *autorité politique* »⁸³. En France par exemple, le juge administratif est compétent pour connaître de la légalité de l'acte portant convocation du corps électoral⁸⁴.

Faut-il encore appuyer pour dire que l'administrativité des élections locales est renforcée par l'intervention des autorités administratives pendant la mise en œuvre des opérations électorales pour assurer le maintien de l'ordre public⁸⁵. Il s'agit pour ces dernières d'assurer la police des opérations électorales pour plus de sérénité. Ainsi, il est de la

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Il s'agit de l'établissement et de la révision des listes.

⁷⁹ Les opérations ici sont relatives à l'établissement et à la distribution des cartes.

⁸⁰ Rambaud R., *Le droit des campagnes électorales*, Paris, LGDJ, 1^{ère} éd., 2016, 192 p.

⁸¹ NIQUÈGE Sylvain, « Droit administratif et régime juridique des opérations électorales », article précité.

⁸² NANGA EBANGA Yannick, *L'acte de convocation du corps électoral en droit camerounais*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II-Soa, 99 p.

⁸³ ABANE ENGOLO Patrick Edgard, *Traité de droit administratif au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 82. Dans l'Ordonnance n° 03/OR/CS/PCA/92-93 du 2 octobre 1992, Social Democratic Front (SDF) et Union des Forces Démocratiques du Cameroun (UFDC) c/ État du Cameroun, le juge administratif déclarait affirmait que le décret portant convocation du corps électoral est un acte de gouvernement. GATSI Éric-Adol T., « Heurs et malheurs du contentieux électoral en Afrique : étude comparée du droit électoral processuel africain », *Les Cahiers de droit*, vol. 60, n°4, 2019, 937-990. Du même auteur, « Lignes directrices du contentieux juridictionnel des élections parlementaires au Cameroun : contribution à l'étude d'une justice constitutionnelle provisoire », *Revue française de droit constitutionnel (RFDC)*, vol. 3, n° 111, 2017, pp. 1-25.

⁸⁴ CE, 9 février 1983, Esdras, Lebon, p. 48 ; CE, 28 janvier 1994, Spada et autres, Lebon, p. 38. ARRIGHI de CASANOVA Jacques, « Le juge des actes préparatoires à l'élection », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°41, octobre 2013.

⁸⁵ Sur la notion d'ordre public, v. GATSI Éric-Adol, « L'ordre public en droit public français et camerounais : regards croisés sur un labyrinthe juridique », *Revue internationale de droit comparé (RIDC)*, vol. 69, n°4, 2017, pp. 961-999.

compétence du Gouverneur, du Préfet ou du Sous-préfet dans le contexte camerounais d'interdire par arrêté une ou plusieurs réunions considérées comme des cas de menaces manifestes ou de troubles graves à l'ordre public⁸⁶. Il est également permis au président du bureau de vote d'assurer la police sur les lieux de vote⁸⁷. Le Président de la Commission locale de vote peut également exercer la police des opérations électorales en ce qui concerne le dépouillement et le recensement des votes. Ces opérations se font dans chaque bureau de vote immédiatement après la clôture effective du scrutin, en présence des électeurs qui en manifestent le désir dans la mesure où la salle peut les contenir sans gêne pour le déroulement des opérations. Cependant, et en vertu de l'article 110 du Code électoral camerounais : « [s]i les nécessités de l'ordre public l'exigent, le président de la commission locale de vote ferme l'urne sous le contrôle des membres de la commission locale de vote et des forces du maintien de l'ordre ».

Comme on peut le constater, les opérations électorales sont soumises au régime de droit administratif à l'instar de la police administrative qui constitue un autre aspect important de l'activité matérielle de l'administration⁸⁸. Sans conteste, la police administrative est au cœur de la recherche de la sérénité des élections locales. Comme on l'a souligné, cette police « répond aux éléments de la définition de la police administrative, dès lors qu'elle s'entend d'un pouvoir en vertu duquel l'autorité qui en est titulaire peut prendre des mesures visant au maintien de l'ordre public, c'est-à-dire, ici, au bon déroulement des opérations électorales »⁸⁹. Mais, dans un État de droit, la police administrative des élections locales présente des limites. Son exercice est subordonné au respect de la réglementation. C'est ainsi que des contrôles sont consacrés pour s'assurer du respect des lois et règlements par des organes de gestion des élections locales⁹⁰.

Outre l'administrativité des élections locales par les organes qui en assurent la gestion, elle résulte aussi de la finalité même des élections locales.

B. L'administrativité de par la finalité des élections locales

La nature administrative des élections locales peut aussi découler de leur finalité. Comme il a été indiqué en amont, les élections locales permettent à la communauté d'élire les

⁸⁶ Code électoral du Cameroun, art. 94.

⁸⁷ Code électoral du Burkina Faso, art. 83. Cet article dispose que : « Le président du bureau de vote est responsable de la police sur les lieux de vote. En concertation avec les membres du bureau de vote, il détermine les conditions de sécurité, de circulation et de stationnement et prend en outre, toute mesure pour éviter les encombrements. Il peut requérir les forces de l'ordre. Il peut procéder à des expulsions en cas de trouble de l'ordre public. Si un délégué est expulsé, il est immédiatement remplacé par un délégué suppléant représentant le même candidat ou la même liste et désigné dans les conditions fixées à l'article 77. Mention de l'expulsion et du motif en est faite au procès-verbal ».

⁸⁸ Comme le souligne le Doyen HAURIOU, la police administrative est « la police de l'ordre public ». Elle « a pour but de maintenir l'ordre public, en préservant les troubles possibles par une sage réglementation et en réprimant les troubles qui se produisent par la coercition, c'est-à-dire par un emploi direct de la force publique ». HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Recueil Sirey, 8^e éd., 1914, p. 517.

⁸⁹ NIQUÈGE Sylvain, « Droit administratif et régime juridique des opérations électorales », article précité.

⁹⁰ GATSI Éric-Adol T., « Le contrôle juridictionnel des mesures de police en droit administratif camerounais », *Les Annales de droit*, n° 13, 2019, pp. 89-120.

autorités chargées de la gestion des affaires locales. C'est tout dire qu'elles visent, d'un côté, de choisir les autorités chargées d'administrer les collectivités territoriales (1) et, de l'autre côté, elles confèrent aux collectivités locales l'autonomie administrative (2).

1. Elections locales et administration des collectivités territoriales

Dans un État unitaire décentralisé, l'élection de l'exécutif local confère-t-elle aux élus le pouvoir de gouverner ou celui d'administrer ? Il faut au préalable s'accorder sur le sens même de ces vocables.

Unio, le « *pouvoir de gouverner* » en droit constitutionnel est synonyme de pouvoir politique⁹¹ exercé par le gouvernement. C'est suivant cette conception que certains auteurs considèrent le pouvoir politique et le Gouvernement comme des synonymes⁹². Ainsi, retient-on la définition selon laquelle gouverner c'est « *exercer un pouvoir politique [...] sur un État, un peuple* »⁹³. Dans les États unitaires décentralisés à l'instar des États africains au Sud du Sahara, le pouvoir politique est exercé par le pouvoir central, c'est-à-dire le pouvoir exécutif⁹⁴ qu'incarnent le Président de la République et le Gouvernement⁹⁵.

Deusio, le « *pouvoir d'administrer* » quant à lui relèverait du droit administratif. Il s'agit du pouvoir de « *gérer, [d'] avoir en charge la gestion d'une commune, d'une société, d'un patrimoine* »⁹⁶. On voit bien dans cette définition que le mot « *administrer* » s'accommode avec l'administration locale pour s'opposer à l'administration centrale. Ainsi, le pouvoir administratif est partagé entre le centre et la périphérie. Au niveau central, il est exercé par le gouvernement. Toute chose qui atteste que le gouvernement exerce un double pouvoir : le pouvoir politique et le pouvoir administratif⁹⁷. Mais, bien que mis en œuvre par

⁹¹ Le Professeur Bernard CHANTEBOUT définit le pouvoir politique comme « *le pouvoir d'organiser la société en fonction des fins qu'on lui suppose* ». CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 26^e éd., 2009, p. 9.

⁹² VIVIEN Auguste, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 3^e éd., 1859, t. I, pp. 30 et 31 ; BATBIE Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 1861-1868, t. I, pp. 281 et 282, cité par SERRAND Pierre, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum-Revue internationale de droit politique*, n° 4, 2010, p. 10.

⁹³ *Dictionnaire encyclopédique, op.cit.*, 1984, p. 1318.

⁹⁴ MALIBEAU Albert, « Gouvernement local », in DUHAMEL Olivier et MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 463.

⁹⁵ DIOP Ibrahima, *L'exécutif dualiste dans les États d'Afrique noire francophone : Etude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, Thèse de doctorat en droit public, Clermont-Ferrand 1, 1998, 504 p ; FALL Ismaila Madior, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 310 p ; MOMO Claude et GATSI Éric-Adol T., « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », *Les Annales de droit*, n° 14, 2020, pp. 123-166.

⁹⁶ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2011, p. 35, « administrer » ; V. dans le même sens, *Dictionnaire encyclopédique, op.cit.*, vol. 1, p. 33.

⁹⁷ Selon René CAPITANT : « *S'il y a, d'une part, des actes administratifs et, d'autre part, des actes de gouvernement, c'est bien que le pouvoir exécutif est double : d'une part, il comporte le pouvoir de faire des actes administratifs (c'est ce que nous appelons le pouvoir administratif) et d'autre part le pouvoir de faire des actes de gouvernement (c'est ce que nous appelons le pouvoir gouvernemental)* ». CAPITANT René, Cours de principes de droit public, Paris, Les cours de droit, 1955-1956, pp. 17 et 18, cité par SERRAND Pierre, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum-Revue internationale de droit politique*, n° 4, 2010, pp. 4 et 5.

Maurice HAURIU pour sa part souligne que : « *La fonction gouvernementale se caractérise par son but, qui est de veiller au salut de l'État. Administrer, c'est assurer la marche des services publics régulièrement*

un même organe au niveau central, gouverner et administrer ne font pas double emploi. Selon la formule du Doyen Maurice Hauriou, « *gouverner, c'est solutionner les affaires exceptionnelles et veiller aux grands intérêts nationaux ; administrer, c'est faire les affaires courantes du public* »⁹⁸. L'on peut donc conclure avec le Professeur Pierre Serrand que : « *[l]e pouvoir politique est la tête, l'administration est le bras. C'est ainsi que chaque gouvernement se sert de l'administration pour faire prévaloir son système et donner aux services publics l'impulsion conforme à ses vues [...] Le pouvoir politique trace la voie et l'administration l'y suit* »⁹⁹.

Vu ces considérations, les élus locaux ne gouvernent pas, ils administrent. Le Maire qui est le chef de l'exécutif exerce un pouvoir administratif, des fonctions administratives à l'instar du mariage et de l'état civil¹⁰⁰. Comme le souligne Hugues PORTELLI, « *[l]es pouvoirs propres du maire en tant qu'exécutif communal concernent tout d'abord sa maîtrise de l'administration communale dont il est le chef et l'intégralité des pouvoirs qui y sont liés (nomination, avancement, pouvoirs hiérarchique et disciplinaire)* »¹⁰¹. Ces pouvoirs administratifs comprennent également la délivrance des documents d'urbanisme à l'instar des permis de bâtir et de démolir, les autorisations d'occupation des sols¹⁰². Le Chef de l'exécutif de la collectivité territoriale a en charge l'ordre public communal. Il est à cet effet chargé de la police municipale dont le but est d'assurer la sûreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique au niveau local¹⁰³. La conséquence de ces pouvoirs administratifs est la soumission des exécutifs élus aux règles du droit administratif¹⁰⁴.

organisés, y compris les services de la police. Il y a, entre le gouvernement et l'administration, la différence de ce qui est nouveau, imprévu, accidentel, avec ce qui est déjà vu, prévu et habituel. Les services administratifs parent aux besoins habituels du pays, le gouvernement aux besoins accidentels ; l'administration représente la routine de la conduite, le gouvernement, les grandes affaires exceptionnelles ». HAURIOU Maurice, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1916, p. 716.

⁹⁸ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 8^e éd., 1914, p. 15.

⁹⁹ SERRAND Pierre, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *op.cit.*, p. 10.

¹⁰⁰ PORTELLI Hugues, « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », *Pouvoirs*, n° 148, 2014, p. 5.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁰² Au Cameroun, cf. art. 206 (1) du Code général des Collectivités territoriales décentralisées.

¹⁰³ Le Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, objet de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 éclaire sur l'ordre public communal. L'art. 260 dispose que « *Le maire est chargé de la police municipale ayant pour but d'assurer la sûreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité* ». L'art. 261 indique pour sa part que « *La fonction de police municipale du maire comprend :*

1. *la protection du domaine et des lieux publics, les mesures de police administrative visant à assurer la commodité de la circulation, la protection des aliénés, l'occupation régulière du domaine public, l'exercice de la profession de marchand fixe ou ambulant ;*
2. *la protection des personnes et de leurs biens ;*
3. *les mesures visant à assurer la salubrité et l'hygiène publiques et qui concernent les opérations funéraires, le contrôle sanitaire des établissements recevant du public, la lutte contre les fléaux, les calamités et les produits incommodes ou dangereux pour la santé publique ;*
4. *les mesures visant à assurer le droit à la tranquillité et au repos et qui concernent les mesures contre les bruits, les tapages, les indécences ;*
5. *l'application des mesures prises en matière de divagation des animaux* ». L'art. 262 fait connaître que « *Le maire assure la police des routes à l'intérieur du territoire communal, dans les limites des règlements en matière de circulation routière. A cet effet, il délivre :*

- *les permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette mesure ne gêne pas la circulation ;*
- *les autorisations d'alignements individuels et de construire et les autres permissions de voirie à titre précaire et essentiellement révocables, ayant pour objet notamment l'établissement dans le sol de la voie publique de canalisations destinées au passage ou à la conduite d'eau, d'électricité, de gaz, du téléphone* ».

On comprend dès lors que le Maire n'est pas élu pour exercer des fonctions politiques. Cela est d'autant vrai dans les États d'Afrique noire francophone dont on sait que le régime politique se caractérise par la consolidation du pouvoir central et la réduction considérable des pouvoirs locaux¹⁰⁵. Les constituants africains ont contribué à cet état de chose en consacrant le caractère un et indivisible des États¹⁰⁶. Ce qui a pour conséquence la négation en Afrique noire francophone de ce qu'on qualifie dans les pays anglo-saxons de *local government*. Bien plus, l'absence d'un réel pouvoir réglementaire que se réserve l'État central¹⁰⁷ comme c'est aussi le cas en France¹⁰⁸, limite les marges de manœuvres des collectivités territoriales.

Quoi qu'il en soit, les élections locales, contrairement aux élections nationales, ne confèrent pas aux élus locaux des pouvoirs importants. Ceux-ci n'exercent que des pouvoirs dérivés des pouvoirs originaires par le biais du mécanisme d'attribution de compétences¹⁰⁹. C'est parce que les États africains veulent préserver leur caractère unitaire que les élections locales ne confèrent aux collectivités territoriales qu'une relative autonomie administrative.

2. Elections locales et autonomie administrative des collectivités territoriales

Les élections locales ne confèrent aux collectivités territoriales qu'une relative autonomie administrative en vertu du principe constitutionnel de libre administration dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. Au Bénin, au Burkina Faso, au Niger, au Sénégal voire au Tchad, on peut lire dans leurs différentes Constitutions que, « *la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* »¹¹⁰. Le Cameroun pour sa part n'a pas emprunté la voie du mimétisme. Pour preuve, le constituant camerounais n'emploie pas expressément

Au Niger, v. sur la police du Maire, les art. 81 et s. de l'Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger.

¹⁰⁴ Comme le souligne Hugues PORTELLI, « *[l'] une des principales raisons du pouvoir indiscuté du maire au sein des instances communales tient tout simplement à la nature de la commune : celle-ci [...] est une institution administrative et non politique, comme toutes les collectivités territoriales. Ces dernières ont en charge l'administration territoriale de la République dans leur double nature de circonscription administrative de l'État et de collectivité décentralisée. Le droit qui les régit est le droit administratif et les organes qui les composent doivent respecter les principes du droit administratif* ». PORTELLI Hugues, « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », *op.cit.*, p. 7.

¹⁰⁵ FALL Ismaila Madior, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Afrilex, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, 2007, pp. 1-37 ; KAZADI MPIANA Joseph, « Les régimes politiques africains et la nécessité de l'aggiornamento des critères de classification », *RIDC*, vol. 70, n°3, 2018, pp. 543-573.

¹⁰⁶ Constitution du Cameroun, art. 1^{er} al.2 ; Constitution du Gabon, art. 2 ; Constitution du Tchad de 2018, art. 1^{er} ; Constitution du Niger de la VII^e République, art. 3 ;

¹⁰⁷ MONEMBOU Cyrille, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, pp. 79-111.

¹⁰⁸ FAURE Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998, 329 p ; CHAVIER Géraldine, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, 2011, 182 p ; MAGNON Xavier, « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : nouveau bilan après la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la Corse », *RRJ-Droit prospectif*, n°4, 2003, pp. 2757-2786.

¹⁰⁹ ALIYOU Sali, *Le transfert de compétences aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, *op.cit.*, p. 389.

¹¹⁰ Art. 98 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 ; art. 101 de la Constitution du Burkina Faso de 1991 modifiée ; art. 67 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 modifiée ; art. 127 de la Constitution du Tchad du 04 mai 2018.

l'expression « *libre administration des collectivités territoriales* ». C'est à travers l'article 55 (2) que le principe est formalisé. Il en ressort que « *les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi* ».

Selon le Professeur François LUCHAIRE, le principe de la libre administration des collectivités territoriales exige que : « *Les collectivités territoriales soient administrées par des assemblées délibérantes élues [...] par les citoyens de la même manière selon les catégories de collectivités territoriales [...] disposant de compétences effectives et de ressources qu'elles peuvent utiliser sans contraintes excessives de la part de l'Etat* »¹¹¹. C'est dire que ce principe comprend une double composante : l'autonomie administrative et l'autonomie financière.

Pour ce qui est particulièrement de l'autonomie administrative qui constitue l'épine dorsale de ce travail, elle suggère que les collectivités territoriales soient librement administrées par des conseils élus. Il s'agit là d'une règle constitutionnelle que l'on retrouve dans les Constitutions des États¹¹² et confirmé par les différents Codes des collectivités territoriales¹¹³ adoptés. C'est dire que les assemblées élues tiennent leur pouvoir du suffrage universel¹¹⁴ direct ou indirect. Le choix de l'élection comme mode d'expression du suffrage permet ainsi aux populations locales de participer à la désignation de leur représentant¹¹⁵ et constitue une garantie de l'indépendance des organes locaux par rapport au pouvoir central¹¹⁶. C'est dans ce sens que la décentralisation constitue un facteur de promotion de la démocratie locale¹¹⁷. Ainsi, serait donc contraire à la Constitution et aux idéaux démocratiques la nomination des membres des assemblées des collectivités territoriales.

¹¹¹ LUCHAIRE François, « Libre administration des collectivités territoriales », in DUHAMEL Olivier et MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit., pp. 591-592.

¹¹² Art. 151 de la Constitution du Bénin ; art. 164 (2) de la Constitution du Niger ; art. 204 de la Constitution du Tchad ; art. 55 (2) de la Constitution du Cameroun.

¹¹³ Code général des Collectivités territoriales de la république du Niger, objet de l'ordonnance n° 2010/54 du 17 septembre 2010 ; Cameroun, loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées (art. 6).

¹¹⁴ Sur le suffrage universel, on consultera avec intérêt d'importantes études historiques de : DUVEGIER de HAURANNE Ernest, « La démocratie et le droit de suffrage : le suffrage universel », *Revue des deux mondes*, 1868, vol. 74, n° 4, pp. 785-821 ; FOUILLÉE Alfred, « La philosophie du suffrage universel », *Revue des deux mondes*, vol. 65, n°1, septembre 1884, pp. 103-129 ; PRELOT Pierre-Henri, « Le suffrage universel dans la République : les débats parlementaires 1871-1875 », *Revue française d'Histoire des Idées politiques*, vol. 2, n° 38, pp. 305-328.

¹¹⁵ Comme le souligne le Professeur Denis BARANGER, « [a]vec l'élection, la démocratie représentative met en relation le « peuple » des citoyens dotés du pouvoir de suffrage et leurs représentants élus ». BARANGER Denis, *Le droit constitutionnel*, Paris, Puf, coll. Que sais-je ?, 128 p.

¹¹⁶ GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « La région en droit public camerounais : quel Janus juridique ? », op.cit., p. 506.

¹¹⁷ ROJE TADJIE, « Décentralisation territoriale et démocratie locale au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 126, avril-mai-juin 2021, pp. 100-111 ; NGAFFO Nadine, « Décentralisation et démocratie dans le code général des collectivités territoriales décentralisées », *Revue Africaine et Malgache de Recherches Scientifiques – Semestrielle de publication en sciences juridiques et politiques de la conférence des Recteurs des universités francophones d'Afrique et de l'Océan Indien*, n° 1, Janvier 2022, pp. 1-34.

À tout considérer, ce sont les élections locales qui confèrent l'autonomie administrative aux collectivités territoriales. Comme on l'a précisé, « *en exigeant que les collectivités territoriales soient administrées par des « conseils élus », la loi fondamentale a entendu donner une dimension « institutionnelle » qui légitime une certaine marge d'autonomie pour ces entités. Cette exigence induit que la libre administration est indissociable de l'existence d'organes propres* »¹¹⁸.

De ce qui précède, c'est indéniable que les élections locales sont au cœur de l'autonomie administrative des collectivités territoriales décentralisées. Comme a pris soin de le souligner le Professeur Michel VERPEAUX, « *sans l'élection des organes, les collectivités territoriales paraîtraient moins autonomes par rapport à l'État* »¹¹⁹. Mais, l'autonomie administrative découlant de l'élection des membres des assemblées des collectivités territoriales n'est pas absolue¹²⁰, car les organes élus exercent leur pouvoir administratif sous le contrôle de l'État¹²¹. Si ce contrôle s'étend à toutes les entités publiques¹²², force est de constater qu'il s'avère plus prégnant sur les collectivités territoriales afin de préserver le caractère un et indivisible des États. L'objectif de ce contrôle est en effet d'harmoniser les actions des collectivités territoriales avec celles de l'État. Mais, plus souvent, il s'agit de placer les collectivités territoriales sous la dépendance de l'État.

Il ressort de ce qui précède que les élections locales en Afrique noire francophone sont des élections administratives. Cela est perceptible à travers la gestion du processus électoral local et la finalité même des élections locales. C'est l'analyse des règles du droit électoral substantiel qui permet de rendre compte de cette administrativité qui reste uniforme dans les États d'Afrique noire francophone. Cependant, en droit électoral processuel, les éléments en présence ne permettent pas de déceler la nature exacte des élections locales.

II. L'AMBIGÜITÉ EN DROIT ÉLECTORAL PROCESSUEL

Le droit électoral processuel s'intéresse aux règles relatives à la contestation des élections en cas d'irrégularités : c'est le contentieux électoral. Il est défini comme « *l'ensemble des contestations ou de litiges liés à l'organisation, au déroulement, et aux résultats des élections, ainsi que de l'ensemble des règles régissant la solution de ces litiges par le juge* »¹²³. Pour le Professeur Francis DELPERÉE, le contentieux électoral comprend deux branches : d'une part, le contentieux qui se développe « *en amont de l'élection* »¹²⁴ et,

¹¹⁸ HAMADOU Abdoulaye, « Le principe de la libre administration des collectivités territoriales au Niger », *Annales africaines – Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar*, Janvier 2020, n° Spécial, p. 385.

¹¹⁹ VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2006, p. 59.

¹²⁰ MÈDÉ Nicaise, « L'autonomie retenue : étude sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone », *RJPEF*, vol. 62, n° 2, pp. 188-208.

¹²¹ GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 68.

¹²² BRETON Jean-Marie, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement)*, Paris, LGDJ, NEA, 1978, 532 p.

¹²³ KAMTO Maurice, « Le contentieux électoral au Cameroun », *Lex lata*, n° 20, novembre 1995, p. 3.

¹²⁴ DELPERÉE Francis, *Le contentieux électoral*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1998, p. 8.

d'autre part, le contentieux postélectoral qui lui, rebondit « *dès après l'élection* »¹²⁵. On peut également transposer cette typologie en droit électoral local processuel.

Il faut souligner que les contestations relatives aux élections locales dans les États d'Afrique noire francophone sont gérées aussi bien par les autorités administratives que les autorités juridictionnelles. Si l'analyse se limitait au règlement du contentieux des élections locales par les premières, on aboutirait à la conclusion selon laquelle sous le prisme du droit électoral processuel, les élections locales sont des élections administratives. Mais, devant le juge, la solution est complexe en raison de l'existence de plusieurs juges du contentieux des élections locales : le juge constitutionnel, administratif et judiciaire. Ces juges œuvrent dans la construction d'un Etat de droit en Afrique¹²⁶. Mais, à l'analyse, le juge administratif occupe une place importante (A) au contraire des juges constitutionnel et judiciaire (B).

A. La prégnance du juge administratif en matière de contentieux des élections locales

Parce que les élections locales sont gérées par les organes administratifs, il est normal que les opérations qu'ils exécutent soient soumises au contrôle du juge administratif. Il faut dire que les élections locales ont été appréhendées dans l'histoire du droit administratif du procès comme des élections administratives justifiant la compétence du juge administratif¹²⁷. De nombreux États se sont alignés sur cette règle. C'est sans doute ce qui justifie le fait que le juge administratif soit le juge de principe de la régularité des élections locales (1) dont les domaines peuvent être aussi clairement identifiés (2).

1. Le juge administratif comme juge de principe de la régularité des élections locales

Le caractère non politique des fonctions des élus locaux a fait en sorte que de nombreux États confient le règlement du contentieux des élections locales au juge administratif. Le Professeur Michel VERPEAUX ne dit pas autre chose lorsqu'il souligne que, « *la compétence de l'ordre juridictionnel administratif pour les élections s'expliquait par le caractère administratif des fonctions exercées* »¹²⁸.

Dans l'ensemble, le juge administratif est le juge de principe du contentieux des élections locales¹²⁹. Au Cameroun, il a toujours été érigé par le législateur en juge de la

¹²⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹²⁶ MBODJ El Hadj, « Le juge : un déterminant du processus électoral en Afrique », in MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand (dir.), *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur de Jean du BOIS de GAUDUSSON*, Tome 1, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, pp.421-453. Cf. aussi, CONAC Gérard, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT, L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 105-119.

¹²⁷ Le YONCOURT Tiphaine, « Le contentieux administratif dans l'histoire du droit électoral local », *op.cit.*, p. 1527.

¹²⁸ Cité par MENGUY Brigitte, « Le juge administratif et les élections municipales », in *La Gazette des Communes*, disponible sur www.lagazettedescommunes.com, consulté le 04/08/2022.

¹²⁹ YOUNGBARE Wendyam, *Le juge administratif et le contentieux des élections politiques en Afrique noire francophone : étude comparative entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire*, Thèse de Doctorat en droit public, Aix-Marseille, 2021, (Résumé).

régularité des élections locales. Avant l'avènement des tribunaux administratifs au niveau des régions, cette compétence était exercée par la Chambre administrative de la Cour suprême¹³⁰. De nos jours, la compétence du juge administratif est formalisée à travers la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs. Pour s'en convaincre, selon le prescrit de l'article 2 (2) de ladite loi : « (2) *Les Tribunaux Administratifs connaissent en premier ressort, du contentieux des élections régionales et municipales [...]* ». La Constitution quant à elle fait de la Chambre administrative de la Cour suprême, le juge d'appel du contentieux des élections régionales et municipales¹³¹. Le législateur s'est conformé à cette exigence constitutionnelle. Ainsi, l'article 114 de la loi n° 2006/022 indique que les décisions rendues en premier ressort en matière électorale sont susceptibles d'appel devant la Chambre administrative dans les délais prévus par le texte fixant la procédure devant elle¹³². Cette compétence du juge administratif camerounais est réitérée par le Code électoral¹³³.

En Côte d'Ivoire, le contentieux des élections locales relève du juge administratif¹³⁴. Pour ce qui est des élections des conseillers régionaux, l'article 127 du Code électoral, objet de la loi n° 2000-514 du 1^{er} août 2000, dispose à cet effet que : « [I]e contentieux des élections aux Conseils régionaux relève de la compétence du Conseil d'Etat ». En sus, le contentieux des élections des conseillers municipaux relève également du juge administratif¹³⁵ et plus précisément du Conseil d'État en vertu de l'article 156 du Code électoral. Il en est également de celui de l'élection des conseillers ruraux¹³⁶. Il s'avère ici que le Conseil d'État dispose des compétences larges, car il est juge de premier et de dernier ressort dans le règlement des contestations relatives aux élections locales. Ici, lorsque le juge n'est pas saisi directement par l'électeur ou le candidat, c'est la Commission chargée des élections de le faire¹³⁷.

Au Burkina Faso, le contentieux des élections locales relève du juge administratif pour ce qui est des élections régionales et des élections municipales¹³⁸. En République démocratique du Congo également, c'est le juge administratif qui est compétent. En substance, l'article 74 de la loi modifiant et complétant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, précise que les juridictions compétentes pour connaître du contentieux des élections sont : la Cour administrative d'appel pour les élections provinciales et le Tribunal administratif, pour les élections urbaines communales et locales. Il s'agit là des compétences qui doivent être mises en œuvre exclusivement par les juridictions

¹³⁰ OLINGA Alain Didier, « Contentieux électoral et État de droit au Cameroun », *Juridis périodique*, n°41, janvier-février-mars2000, pp. 35-52.

¹³¹ Art. 40 de la Constitution du Cameroun.

¹³² C'est la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême qui fixe la procédure à suivre devant la Chambre administrative (art. 72 à 112).

¹³³ V. notamment les articles 176, 178, 189, 190, 194, 255, 259, 260 et 267.

¹³⁴ AMBEU AKOUA Viviane Patricia, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2011, p. 142.

¹³⁵ KOUROUMA Mamadi, « Le contentieux électoral municipal en Côte d'Ivoire », *Penant – Revue de droit des pays d'Afrique*, 1984, vol. 94, pp. 290-306.

¹³⁶ Art. 186 du Code électoral ivoirien.

¹³⁷ Art. 129, 158 et 188 du Code électoral ivoirien.

¹³⁸ Art. 232, 260 et 261 du Code électoral burkinabè.

administratives. Il faut souligner que ces juridictions ne sont pas encore effectives. Dans l'attente de leur mise en place, leurs compétences sont exercées par les juridictions de l'ordre judiciaire¹³⁹.

Comme on peut le constater, de nombreux États d'Afrique noire francophone ont confié la gestion du contentieux des élections locales au juge administratif dans sa globalité faisant de lui le juge principal des élections locales. D'autres par contre, ne le font qu'en partie. C'est le cas du Niger où, le Conseil d'État n'est compétent que pour connaître du recours pour excès de pouvoir en matière électorale¹⁴⁰.

En tout état de cause, la compétence du juge administratif ne souffre d'aucun doute. Elle est bel et bien formalisée. Les domaines de son intervention sont la preuve de la place importante qu'il occupe dans le contentieux des élections locales.

2. Le champ compétentiel du juge administratif en matière de contentieux électoral local

La détermination du champ compétentiel du juge de principe de la régularité des élections locales est tributaire de la réponse à la question suivante : quel est l'objet de ce contentieux ? En effet, il porte sur l'ensemble des opérations électorales. Tel est le sens de L'article 104 de la loi du 24 novembre 2001 portant loi électorale en République du Congo qui précise en ce sens que : « [l]e contentieux des opérations électorales porte sur les actes préparatoires et les opérations de vote ». Il s'ensuit que les domaines de compétence du juge administratif comprennent, d'une part, le contentieux des opérations préparatoires aux élections et, d'autre part, le contentieux des opérations postélectorales.

Relativement aux opérations préparatoires aux élections, il s'agit pour le juge administratif de s'assurer de la régularité des opérations y relatives que sont : l'établissement et l'affichage des listes électorales, la révision des listes électorales, l'établissement et la distribution des cartes d'électeurs, l'établissement des bulletins de vote, la campagne électorale, la distribution du matériel électoral¹⁴¹ et les candidatures. Au Cameroun, l'on distingue le contentieux de l'électorat qui a trait à la contestation sur la régularité de l'inscription sur les listes électorales, l'établissement ou la distribution des cartes électorales, le contentieux de l'éligibilité, de la candidature et, enfin, le contentieux de la campagne

¹³⁹ BUSANE Wenceslas Ruhana Mirindi, « La juridiction administrative congolaise dans la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 : architecture, atouts et points d'interrogation », disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr>, consulté le 04/08/2022.

¹⁴⁰ Art. 120 de la loi organique n° 2017-64 du 14 août 2017 portant Code électoral du Niger (*JO spécial* n° 19 du 14 septembre 2017), modifiée et complétée par la loi n° 2019-38 du 18 juillet 2019 (*JO spécial* n°13 du 15 août 2019).

¹⁴¹ Au Cameroun, la possession de plusieurs cartes par un électeur constitue une irrégularité résultat de la distribution des cartes électorales. CS/CA, jugement n° 122/06-07/CE du 29 août 2007, affaire DJIDA Bouba c/État du Cameroun ; CS/CA, jugement n° 141/06-07/CE du 29 août 2007, affaire NKOTTI François c/État du Cameroun, etc.

électorale. À l'exception du contentieux de l'électorat qui est réglé par les organes non juridictionnels¹⁴², les autres contentieux sont de la compétence du juge administratif.

En Côte d'Ivoire, le juge administratif connaît de la contestation des inscriptions sur les listes électorales et du contentieux de l'éligibilité¹⁴³. Il connaît également du contentieux des listes de candidats. À cet effet, toute liste dont la composition du dossier n'est pas conforme à la loi électorale est rejetée par la Commission chargée des élections. Dans ce cas, « *le Conseil d'Etat peut être saisi par le candidat, le parti ou groupement politique ayant parrainé la liste dans un délai de trois jours à compter de la date de notification de la décision de rejet du dossier* »¹⁴⁴.

En République démocratique du Congo, le juge connaît, dans le cadre des opérations des actes préparatoires, du contentieux de la déclaration de candidature¹⁴⁵. Le juge administratif burkinabè ne connaît quant à lui que du contentieux de l'éligibilité¹⁴⁶.

En second lieu, sur les opérations de vote ou opérations postélectorales, le contentieux ici a trait à la régularité des élections locales. Ainsi, il se rapporte aux litiges qui ont trait au fonctionnement des bureaux de vote, au déroulement et au dépouillement du scrutin, lequel s'achève par la publication des résultats consignés dans un procès-verbal.

Le Code électoral ivoirien permet à tout électeur, tout candidat ou toute liste de candidats de contester la validité des opérations électorales locales¹⁴⁷. Au Cameroun, le Code électoral permet également à tout électeur, tout candidat ou le représentant de l'État dans la Région¹⁴⁸ ou encore toute personne ayant la qualité d'agent du Gouvernement pour l'élection, de réclamer l'annulation des opérations électorales de la Région ou de la Commune devant le juge administratif compétent¹⁴⁹. Au Burkina Faso, le tribunal administratif connaît, d'une part du contentieux de la régularité du scrutin et, d'autre part, du contentieux de la régularité du dépouillement¹⁵⁰. L'on comprend dès lors qu'on ne peut contester la régularité du

¹⁴² Le contentieux de l'établissement de liste relève des organes non juridictionnels. L'article 73 (4) du Code électoral dispose : « *Tout refus d'inscrire un électeur doit être motivé et notifié à l'intéressé. Ce refus peut faire l'objet de réclamation ou de contestation devant la commission départementale de supervision ou le Conseil Electoral, suivant le cas* ». Le contentieux de la révision des listes électorales relève aussi d'un organe non juridictionnel. L'article 78 (3) dispose à cet effet que : « *Dès la publication des listes électorales provisoires, tout parti politique, tout électeur peut saisir la commission de révision ou, le cas échéant, la commission départementale de supervision des irrégularités ou omissions constatées* ».

¹⁴³ Code électoral ivoirien, art. 128 pour ce qui est des élections des conseillers régionaux ; art. 157 pour ce qui est des élections des conseillers municipaux et 187 s'agissant des élections des conseillers ruraux.

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 121.

¹⁴⁵ Code électoral de la RDC, art. 27.

¹⁴⁶ L'article 231 du Code électoral dispose à cet effet, pour ce qui est des élections régionales que « *Le recours contre l'éligibilité d'un candidat peut être formé devant le tribunal administratif par tout citoyen dans les soixante-douze heures suivant la publication de la liste des candidats* ».

¹⁴⁷ Code électoral ivoirien, art. 129, art. 158 et art. 188.

¹⁴⁸ NGUENA DJOUFACK Arsène Landry et NANGA EBANGA Yannick, « La présence du représentant de l'état au conseil régional au Cameroun », *Revue des Réflexions Constitutionnelles*, n°021, Mai 2022, pp. 1-20.

¹⁴⁹ Code électoral camerounais, art. 194 et art. 267.

¹⁵⁰ Code électoral burkinabè, art. 232 et 233 pour ce qui est des élections régionales et art. 261 et 262 pour ce qui est des élections municipales.

dépouillement des élections en avançant des motifs propres au scrutin¹⁵¹. Dans l'un et l'autre cas, les élections peuvent être annulées lorsque la gravité des irrégularités est avérée. À titre d'illustration, le juge administratif burkinabè a eu à juger que l'absence dans un bureau de vote de bulletins d'un parti prenant part aux élections¹⁵² ou de vote effectué avec les déclarations de perte des cartes d'électeur¹⁵³, sont des causes d'annulation des élections. Au Cameroun, l'annulation a pour fondement l'irrégularité des opérations électorales, la disqualification d'un candidat ou la contestation des résultats¹⁵⁴. L'annulation est donc la sanction par excellence des irrégularités résultant de l'exécution des opérations vote.¹⁵⁵ Elle « *ne doit intervenir que lorsque le doute l'emporte sur le résultat mathématique* »¹⁵⁶. Mais, en Afrique, les fraudes électorales n'ont souvent pas été sanctionnées ; ce qui n'encourage pas les requérants à intenter des recours devant le juge administratif¹⁵⁷.

D'une manière bien considérée, les juges administratifs des États d'Afrique noire francophone ont un domaine de compétence très étendu. Leur office reste donc à dire le droit électoral en toute âme et conscience¹⁵⁸ et dans les délais prescrits. Pour ce qui est de ceux-ci, la matière électorale locale entre dans les procédures d'urgence spéciales. Par conséquent, le juge administratif doit dire le droit dans le plus bref délai¹⁵⁹. La conséquence en est

¹⁵¹ CE, Ch. du contentieux, arrêt n° 17/2005-2006 du 13 mai 2006, aff. DIALLO A. (UPR) c/ CEIA de Konsa ; CE, Ch. Du contentieux, arrêt n° 20/2005-2006 du 13 mai 2006, aff. SANOGO S. et UPR c/ CEIA de Konsa.

¹⁵² Trib. Adm. de Ouagadougou, jugement n° 006/2000 du 11 octobre 2000, ADF/RDA, CPS, MTP, PAI, PLB, PNP, ULD et les Verts du Burkina c/ CECI Ouagadougou.

¹⁵³ CE, Ch. du contentieux, arrêt n° 13/2005-2006 du 10 mai 2006, aff. MAHAMANE A. et CDP Markoye c/ CEDI de Markoye et CFD.

¹⁵⁴ V. en ce sens, MBARGA NYATTE Daniel, « Sociologie du contentieux relatif aux élections municipales du 21 janvier 1996 au Cameroun », *Juridis Périodique*, n°45, Janvier - Février - Mars 2001, pp. 78-86.

¹⁵⁵ CAMBY Jean-Pierre, « Sanctions et contentieux électoral », in BOUTAYEB Chahira *La constitution, l'Europe et le droit : Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASCLET*, op.cit., pp. 133-143.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Comme le souligne Jean-Claude MASCLET, « *le fait que la fraude établie n'ait pas nécessairement de conséquence sur le résultat de l'élection n'est pas encourageant pour le requérant potentiel* ». MASCLET Jean-Claude, *Le droit des élections politiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1992, p. 122. V. également BOLLE Stéphane, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre, Du BOIS de GAUDUSSON Jean, BOURGI Albert, DESOUCHES Christine, MAILA Joseph, SADA Hugo et SALIFOU André, (dir), *Démocratie et Elections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, vol.2, 2010, pp. 532-552 ; Du BOIS de GAUDUSSON Jean, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 13 (Dossier : La sincérité du scrutin) - Janvier 2003. KOKOROKO Dodzi, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 129, pp. 115-125.

¹⁵⁸ Sur l'office du juge, Madame le Professeur Marie-Anne FRISON-ROCHE écrit : « *Pourquoi institue-t-on un juge ? Pour trancher le litige, pour apaiser le conflit, pour appliquer la loi, pour que la vertu de justice se concrétise. [...] Le juge tranche le litige ; l'office du juge a le litige pour objet. [...] Le litige est ainsi la forme judiciaire du conflit, la métamorphose qui permet sa résolution. En cela, le juge détient le pouvoir sacré d'arrêter l'amplification de la violence dans la société* » car « *Le juge est [...] la force légitime qui arrête la violence* ». FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Les offices du juge », in Jean Foyer, auteur et législateur, *Mélanges Jean Foyer*, Paris, PUF, 197, pp. 466 et 467.

¹⁵⁹ Au Cameroun, relativement aux élections des conseillers régionaux, les contestations se rapportant à la couleur, au sigle, au symbole choisi par un candidat ou une liste de candidat en période de campagne électorale, sont portées devant le juge administratif compétent, dans un délai maximum de trois (03) jours à compter de la date de publication des candidatures ou du constat des faits allégués. Le juge administratif compétent statue dans un délai maximum de quatre (04) jours à compter de la date de saisine (art. 260 (1) du Code électoral). Pour ce qui est du contentieux de candidature, l'article 189 du Code électoral stipule que la décision d'acceptation ou de rejet d'une liste de candidats peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative compétente, par un candidat, le mandataire de la liste intéressée ou de toute autre liste, ou par tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune concernée. Ce recours est fait sur simple requête dans un délai maximum de cinq (05)

l'exclusion du recours gracieux préalables pour éviter la lourdeur et les lenteurs des procédures¹⁶⁰.

Somme toute, la compétence du juge administratif dans le règlement des contestations relatives aux élections locales est étendue au regard de son champ d'intervention. Cependant, elle n'est pas absolue. L'on observe également l'intervention des juridictions constitutionnelle et judiciaire.

B. L'intervention des juges constitutionnel et judiciaire

Les élections locales sont-elles encore des élections administratives lorsque le juge qui règle le contentieux n'est plus le juge administratif, mais les juges constitutionnel et judiciaire ? Dans l'un et l'autre cas, la nature administrative est remise en cause. Il convient de mettre l'accent sur la compétence du juge constitutionnel qui s'avère singulière (1) et la compétence des tribunaux de droit commun dont l'originalité est avérée (2).

1. La compétence singulière du juge constitutionnel

En règle générale, toute élection à caractère politique relève du juge constitutionnel¹⁶¹. C'est ainsi que le contentieux des élections présidentielles et parlementaires est dévolu aux juridictions constitutionnelles. Mais, cette règle admet désormais des exceptions dans certains États d'Afrique noire francophone. Ce qui fait l'originalité du droit électoral processuel africain. Il n'est pas inutile de rappeler que même en France où le Conseil constitutionnel a décidé que toutes les élections sont des élections politiques, les élections locales restent quand même dans le domaine de compétence du juge administratif¹⁶².

En Afrique noire francophone, toutes les élections sont consacrées dans certains États comme des élections politiques. C'est le cas par exemple du Gabon à travers la loi n°07/96 du 12 mars 1996, portant dispositions communes à toutes les élections politiques en République gabonaise plusieurs fois modifiée. Cette loi opère un partage de compétence entre le juge administratif et le juge constitutionnel dans le contentieux des élections politiques. Le premier connaît seulement du contentieux de l'inscription sur les listes alors que le second connaît du contentieux des élections. Pour ce qui est du juge constitutionnel, l'article 121 de ladite loi, issu de la modification de la loi n°0018/200S du 6 octobre 2005, dispose en effet que : « [l]a Cour Constitutionnelle est seule compétente pour statuer sur les réclamations afférentes aux élections présidentielles, législatives, sénatoriales, référendaires, des conseillers

jours suivant la publication des listes de candidats. La juridiction administrative saisie, a un délai maximum de cinq (05) jours suivant sa saisine pour statuer pour ce qui est des élections municipales et sept (07) jours pour ce qui est des élections régionales (art. 190 et art. 259).

En Côte d'Ivoire, qu'il s'agit des élections des conseillers régionaux, municipaux ou ruraux, le Conseil d'Etat statue dans un délai d'un (01) mois à compter de la date de sa saisine des contestations relations aux opérations préparatoires aux élections et des opérations de votes (art. 130, 159 et 189 du Code électoral).

¹⁶⁰ BIPELE KEMFOUEDIO Jacques, FANDJIP Olivier, « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence », *RIDC*, vol. 64, n°4, 2012, pp. 973 993.

¹⁶¹ AMBEU AKOUA Viviane-Patricia, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire, op.cit.*, p. 142.

¹⁶² MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 105, 2003, p. 117.

départementaux et des conseils municipaux. Elle juge en premier et dernier ressort ». Il apparaît donc que la Cour constitutionnelle est la seule juridiction compétente pour connaître des opérations de vote. Par conséquent, la nature politique des élections locales est irrécusable.

La République Centrafricaine sort aussi le droit électoral local de l'ordinaire, mais de manière large. Si le contentieux de l'inscription sur les listes électorales est, contrairement au Gabon confié à une juridiction de l'ordre judiciaire, à l'instar du Tribunal de grande instance¹⁶³, le reste du contentieux est confié à la Cour constitutionnelle. Il s'agit, d'une part, du contentieux des candidatures et de l'éligibilité et, d'autre part, du contentieux des élections.

Pour ce qui est du contentieux des candidatures et de l'éligibilité, l'article 95 du Code électoral dispose que : « [l]a Cour Constitutionnelle juge de l'éligibilité de chacune des candidatures enregistrées par l'A.N.E aux élections présidentielles, législatives, sénatoriales, régionales et municipales, nonobstant l'absence de recours. Elle se prononce également sur tout refus d'enregistrer une candidature à la présidentielle qui aura été contestée devant elle dans les mêmes conditions de forme, de délai et de procédure. La décision de la Cour Constitutionnelle, qui intervient dans un délai de quinze jours au plus tard après la publication de la liste provisoire par l'A.N.E, précise les candidatures validées et celles invalidées aux élections présidentielle, législatives, sénatoriales, régionales et municipales ». L'article 96 du même Code ajoute que la Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître des réclamations relatives au refus d'enregistrer des candidatures et les recours en inéligibilité contre des candidats aux élections régionales ou municipales, dans un délai de quinze jours au plus tard après la publication de la liste provisoire des candidats à l'élection concernée par l'ANE. Bien plus, elle connaît également dans les mêmes délais des recours des personnes dont les candidatures auront été annulées par l'ANE, suite à l'enregistrement, pour candidature multiple.

Relativement au contentieux des élections, la Cour constitutionnelle centrafricaine est également compétente pour se prononcer sur la validité des élections régionales et municipales. En ce sens, elle veille sur la régularité de toutes les élections¹⁶⁴. En matière des élections régionales, tout électeur peut contester l'élection du Conseiller régional de la circonscription où il est électeur. Les membres des assemblées régionales dans le cas de

¹⁶³ En vertu du Code électoral centrafricain, le contentieux des inscriptions sur les listes électorales est de la compétence de l'Autorité nationale des élections (ANE) et du Tribunal de grande instance. Pour ce qui est de la compétence du Tribunal de grande instance, l'article 89 du Code électoral dispose que : « Tout auteur d'une réclamation concernant l'inscription sur les listes électorales peut saisir le Tribunal de grande instance territorialement compétent dans un délai de dix jours, à compter de la date de clôture de la liste électorale. Le Tribunal est saisi par simple requête à laquelle sont jointes toutes pièces justificatives. Le Tribunal de Grande Instance est également compétent, dans les mêmes délais, pour statuer sur les contentieux de la radiation, de l'omission, du changement de lieu d'inscription et de rectification d'erreur matérielle.

Les recours ne sont pas suspensifs.

Les décisions rendues par les tribunaux de Grande Instance dans le cadre du contentieux de l'inscription sur la liste électorale ne sont susceptibles d'aucun recours ».

¹⁶⁴ Art. 98 du Code électoral centrafricain.

l'élection des présidents et des autres membres du bureau dans la circonscription où les requérants sont élus membres des assemblées régionales peuvent également saisir le juge constitutionnel. On le voit bien, le Code électoral a opté pour un élargissement de la saisine de la Cour constitutionnelle aux électeurs¹⁶⁵. Ces mêmes règles s'appliquent pour ce qui est de la contestation des irrégularités relatives aux opérations de vote des conseillers municipaux¹⁶⁶.

En tout état de cause, le Gabon et la RCA font des élections locales des élections politiques en confiant une partie du contentieux au juge constitutionnel, juge des élections politiques. Mais, il faut préciser que la répartition des compétences n'est pas la même. Si au Gabon, elle est faite entre le juge administratif et la Cour constitutionnelle, en RCA, c'est plutôt entre le juge judiciaire et la Cour constitutionnelle. Dans certains pays, lorsque le juge judiciaire ne règle pas tout le contentieux, il le partage avec le juge administratif qui intervient de manière accessoire. C'est aussi un élément de l'originalité des droits africains.

2. La compétence originale du juge judiciaire

Certes, l'Afrique noire francophone s'est largement inspirée de la France dans l'élaboration de son droit public¹⁶⁷. Contrairement à ce que prédisait Jean Foyer au lendemain des indépendances que, « *même dans le droit nouveau qui sera élaboré par les autorités compétentes des nouveaux États, l'influence du droit français restera encore* »¹⁶⁸, le droit électoral africain, comme le droit administratif de certains États est en rupture, à certains égards, avec le modèle français¹⁶⁹. La compétence des juridictions de l'ordre judiciaire dans le contentieux électoral local est la preuve irréfutable. Il ne s'agit pas de la compétence du juge pénal pour connaître des infractions pénales électorales¹⁷⁰, mais d'un juge judiciaire compétent pour connaître du contentieux des opérations pré et post électorales.

¹⁶⁵ L'article 187 du Code électoral consacre une double modalité de saisine : d'une part la saisine directe par pour les électeurs de Bangui et le requérant de province et, d'autre part, la saisine indirecte pour les électeurs de province, au démembrement de l'A.N.E dans le ressort duquel s'est déroulée l'élection contestée, pour transmission au greffe de la Cour constitutionnelle.

¹⁶⁶ Selon l'article 12 du Code électoral, « *La Cour Constitutionnelle est seule compétente pour statuer sur les réclamations relatives à l'organisation des élections municipales et en proclamer les résultats définitifs. Elle est juge de l'éligibilité des candidats à ces élections.*

Tout électeur peut, dans un délai de dix jours, après la publication des résultats, contester la validité de l'élection d'un conseiller municipal ou d'une liste de candidats de sa circonscription.

Les requêtes sont adressées, par écrit pour les électeurs de Bangui, au Président de la Cour Constitutionnelle et pour les électeurs des autres Communes, au démembrement de l'A.N.E dans le ressort duquel l'élection est contestée, pour transmission à la Cour Constitutionnelle.

Le requérant de province peut saisir directement la Cour Constitutionnelle ».

¹⁶⁷ BIPOUN WOUUM Joseph Marie, « Recherches sur les aspects actuels de la réception du Droit Administratif dans les États d'Afrique noire d'expression française », *Revue juridique et politique indépendance et coopération (RJPIC)*, 1972, n° 3, pp. 359-388 ; ONDOA Magloire, « Le Droit Administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, vol. 56, n°3 ; 2002, pp. 287-333.

¹⁶⁸ Foyer Jean, « Les destinées du droit français en Afrique », *Penant*, 1962, p. 3.

¹⁶⁹ FOUMENA Gaëtan Thierry, « Le droit administratif camerounais « postcolonial » en rupture avec le modèle français inspirateur », *Les Annales de droit*, n° 14, 2020, pp. 69-101.

¹⁷⁰ DECHENAUD David, RAMBAUD Romain et BIBEYRE Cédric (dir.), *Le droit pénal électoral*, Paris, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. Colloques & Essais, 2020, 156 p.

Au Sénégal par exemple, le contentieux des élections des conseillers départementaux et des conseillers municipaux est dévolu aux juridictions de l'ordre judiciaire. La compétence du juge judiciaire s'étend sur l'ensemble du processus électoral. Ce contentieux est réglé spécialement par la Cour d'appel. Il ressort du Code électoral sénégalais, objet de la loi n°2021-35 du 23 juillet 2021, que la Cour d'appel connaît du contentieux des inscriptions sur les listes¹⁷¹, de l'éligibilité, de la déclaration des candidatures et de la campagne électorale¹⁷². La Cour d'appel statue également sur les actes des autorités administratives. C'est le cas de tous les actes pris par le Préfet et le Sous-préfet relatifs à la déclaration de candidature¹⁷³. La Cour d'appel s'apparente de ce fait à un juge administratif.

Outre le contentieux des opérations préparatoires aux élections, la Cour d'appel connaît du contentieux des opérations de vote. Le Code électoral fait ainsi de cette juridiction un juge de la régularité des élections locales. Le Code prévoit à cet effet que tout électeur ou tout candidat à une élection départementale ou municipale peut saisir la Cour d'appel du ressort aux fins de l'annulation des opérations électorales¹⁷⁴. Elle statue en premier ressort. De ce fait, ses décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême¹⁷⁵.

Au Tchad également, le juge judiciaire est aussi compétent pour connaître des litiges nés des élections locales. C'est le cas du contentieux des opérations antérieures aux élections, notamment les contestations relatives aux inscriptions sur les listes électorales. Le Code électoral tchadien prévoit à cet effet que les électeurs qui font l'objet de radiation d'office ou dont l'inscription est contestée, peuvent intenter un recours dans les quinze (15) jours qui suivent devant le Tribunal de grande instance qui statue en dernier ressort dans un délai de dix (10) jours¹⁷⁶. La Cour suprême intervient également dans le contentieux des élections locales. La Constitution du 04 mai 2018 révisée par la loi constitutionnelle n°17/PR/2020 du 14 décembre 2020, fait d'elle le juge du contentieux des élections présidentielles, législatives et locales¹⁷⁷. Elle connaît, pour ce qui est des élections locales, du contentieux de la campagne électorale et de l'annulation. En matière de campagne, le Code électoral permet à tout candidat ou à tout parti politique dont la Haute autorité de l'audiovisuel a prononcé la suspension de la diffusion d'une émission de campagne officielle pour propos injurieux, provocateurs, ou contraires à la réglementation, de saisir la Cour suprême dans les quarante-huit (48) heures qui suivent la suspension de l'émission¹⁷⁸. La Cour peut également être saisie en cas de rejet de candidature d'un candidat par la CENI. Dans ce cas, le candidat dispose d'un délai de quinze jours pour saisir la Cour qui statue en premier et dernier ressort dans un délai de cinq (05) jours. Enfin, la Cour suprême est saisie de toute action en nullité des opérations électorales qui doit statuer dans les quinze (15) jours qui suivent sa saisine¹⁷⁹.

¹⁷¹ Art. 45 du Code électoral.

¹⁷² V. Code électoral sénégalais, art. 242, 253, 255, 258, 277.

¹⁷³ *Ibid.*, 255 et 290.

¹⁷⁴ *Ibid.*, art. 261 et 299.

¹⁷⁵ *Ibid.*, art. 263 et 301.

¹⁷⁶ Code électoral du Tchad, art. 21.

¹⁷⁷ Art. 168.

¹⁷⁸ *Ibid.*, art. 126.

¹⁷⁹ *Ibid.*, art. 189.

Au total, le contentieux des élections locales est dévolu aux juridictions de l'ordre judiciaire au Sénégal et au Tchad. Ce qui n'est pas le cas du Niger où le juge judiciaire intervient en premier ressort et le juge administratif en appel. En effet, selon l'article 114 du Code électoral nigérien : « [l]e contrôle de la régularité des opérations électorales locales est assuré par les Tribunaux de grande instance en formation spéciale et le Conseil d'Etat qui statuent également sur l'éligibilité des candidats et sur les réclamations ». Les tribunaux de Grande Instance connaissent aussi du contentieux de l'éligibilité et des autres réclamations formulées par les électeurs, les candidats ou les partis politiques¹⁸⁰. L'originalité du contentieux électoral au Niger tient au fait que c'est le Conseil d'État, la juridiction suprême de l'ordre administratif, qui connaît des recours formés contre les décisions du Tribunal de grande instance et non la Cour de cassation¹⁸¹. En plus, le Conseil d'État est juge de l'excès de pouvoir en matière des élections locales¹⁸². Le Niger est ainsi une vraie curiosité. Comme on sait, le législateur a tranché en assimilant toutes les élections aux élections politiques. Mais, cela n'a pas empêché que le juge judiciaire intervienne dans le règlement du contentieux.

D'autres États par contre accordent une place marginale au juge judiciaire dans le contentieux des élections locales en dehors du contentieux pénal. Au Cameroun, le juge judiciaire, notamment la Cour d'appel, intervient dans le règlement des contestations relatives à certaines opérations préparatoires aux élections. Selon la loi électorale, tout parti politique, tout électeur, tout mandataire d'un parti ou d'un candidat peut saisir le Conseil électoral de toute demande en réclamation ou contestation relative notamment à une omission, une erreur ou une inscription d'un électeur plusieurs fois sur la liste électorale nationale. Au cas où la demande est rejetée par le Conseil, « l'intéressé peut former un recours devant la Cour d'appel du ressort d'Elections Cameroon qui statue en dernier ressort, sans frais ni forme de procédure, dans les cinq (05) jours de la saisine »¹⁸³.

En Côte d'Ivoire également, les juridictions d'instance interviennent dans le contentieux préélectoral, notamment pour ce qui est des inscriptions sur les listes électorales. L'article 12 du Code électoral dispose à cet effet que : « [l]es omissions et irrégularités constatées par la Commission chargée des élections, en ce qui concerne la mention des nom, prénoms, sexe, profession, résidence ou domicile des électeurs, pourront faire l'objet d'un recours devant les juridictions de première instance sans frais, par simple déclaration au

¹⁸⁰ Code électoral du Niger, art. 115 et 116.

¹⁸¹ *Ibid.*, art. 118.

¹⁸² *Ibid.*, art. 120 : « Le recours pour excès de pouvoir en matière électorale pour les élections locales est porté devant le Conseil d'Etat sans recours administratif préalable.

Le Conseil d'Etat statue dans un délai de cinq (5) jours à compter de la date du dépôt du recours au greffe ». Il faut souligner que dans l'optique de se démarquer des autres Etats, le législateur électoral nigérien a fait de la Cour constitutionnelle, un juge administratif compétent pour annuler les actes administratifs électoraux illégaux. L'art. 119 du Code électoral dispose à cet effet que : « Les recours pour excès de pouvoir en matière électorale pour les élections présidentielle, législatives et référendaires sont portés devant la Cour constitutionnelle sans recours administratif préalable.

La Cour constitutionnelle statue dans un délai de cinq (5) jours à compter de la date du dépôt du recours au greffe ».

¹⁸³ Code électoral camerounais, art. 81 (3).

Greffe du Tribunal. Les décisions rendues par ces juridictions ne sont susceptibles d'aucun recours ».

Au regard de ce qui précède, sur le terrain du contentieux, la nature des élections locales est caractérisée par une ambiguïté. Il n'est pas possible de trancher de manière péremptoire pour l'une ou l'autre catégorie d'élections.

Conclusion

En somme, il apparaît que les élections locales dans les États d'Afrique noire francophone ne sauraient être réduites à un seul ensemble. Elles ne sont ni complètement administratives, ni complètement politiques. Cela dit, il a été donné de constater qu'en droit électoral substantiel, les élections locales sont des élections administratives. Les éléments du droit administratif y sont prégnants et uniformes. Cependant, sur le terrain du droit électoral processuel, le contentieux des élections locales est réparti entre le juge administratif, le juge constitutionnel et parfois même le juge judiciaire. Cette répartition de compétence fait des élections locales des élections administratives lorsque c'est le juge administratif qui intervient. Par contre, les élections auront une nature politique lorsque le contentieux est dévolu au juge constitutionnel. Devant les juridictions de l'ordre judiciaire, les élections locales ne sont ni administratives, ni politiques. Elles sont neutres.

Malgré quelques emprunts au droit français, une certaine originalité du droit des élections locales en Afrique noire francophone¹⁸⁴ est perceptible, notamment pour ce qui du règlement des litiges. Ce dernier n'est pas confié à un seul ordre de juridiction. Dans la majorité des États, le règlement est confié aux juridictions des ordres administratif et judiciaire¹⁸⁵. Dans d'autres, c'est le juge judiciaire et le juge constitutionnel qui sont compétents¹⁸⁶. Il reste également à préciser que dans quelques États, le juge judiciaire a la plénitude de compétence dans le règlement des contestations relatives aux élections locales¹⁸⁷.

Quoi qu'il en soit, si le règlement du contentieux des élections locales par plusieurs juges de différents ordres rend le droit électoral des États africains original, force est de constater que cette multiplicité des organes juridictionnels est de nature à désorienter les justiciables. Pour une affaire relevant du juge judiciaire, le justiciable peut confondre et la porter devant le juge administratif ou devant le juge constitutionnel. La requête pourrait être déclarée irrecevable pour incompétence. Pour éviter ces désagréments, le législateur électoral pourrait confier au seul juge administratif le règlement du contentieux électoral, afin de consolider la nature administrative des élections locales, ou au juge constitutionnel afin de parfaire leur nature politique. Dans ce cas, la compétence du juge judiciaire se limiterait au contentieux pénal des élections.

¹⁸⁴ Jean FOYER l'avait même prédit au lendemain des indépendances des États africains : « *je crois que dans quelque temps nous constaterons que dans le droit de ces jeunes États, il y a une sorte de part translaticia, une partie qui a été héritée du droit français et qui subsiste et que, d'autre part, il y a une partie neuve qui ne nous a pas emprunté beaucoup* ». FOYER Jean, « Les destinées du droit français en Afrique », *op.cit.*, p. 3.

¹⁸⁵ Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Togo, etc.

¹⁸⁶ Le Gabon et la RCA.

¹⁸⁷ Le Tchad et le Sénégal.