

RCC

REVUE

CONSTITUTION ET CONSOLIDATION

DE L'ÉTAT DE DROIT DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN
AFRIQUE

ÉDITORIAL

DOCTRINE

La désignation des juges constitutionnels en Afrique noire Francophone, Gaétan Thierry FOUMENA, Agrégé des Facultés de Droit - Université de Ngaoundéré - (Cameroun) **(Page 7)**

La répression administrative. Étude à partir de quelques exemples au Bénin et en Côte d'Ivoire, Prudent SOGLOHOUN, Maître-assistant de Droit public Université d'Abomey-Calavi (BENIN) **(Page 67)**

La libre administration des collectivités territoriales décentralisées dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation, Luc Patrick BALLA MANGA, Docteur en Droit Public à l'Université de Douala (Cameroun) **(Page 145)**

Le contrôle du système du parrainage des candidatures à l'élection présidentielle par les juridictions constitutionnelles africaines, El Hadji Omar DIOP, Docteur en droit de l'Université Montesquieu de Bordeaux et Enseignant-chercheur à la faculté des sciences juridiques et politiques à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar **(Page 179)**

Le juge administratif dans les contrats de partenariat public-privé en Afrique francophone, Luciano Sèwènan HOUNKPONOU, Docteur en Droit Public Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) **(Page 255)**

TRIBUNE LIBRE

Commentaire de l'article 14 al. 2 de la loi constitutionnelle N°96/06 - du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972, Émile MENGUE MBOUE, Ph.D en Droit Public Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et politiques, Université de Ngaoundéré - (Cameroun) **(Page 301)**

L'action collective des associations de consommateurs à l'aune des principes des droits du Burkina Faso et du Bénin, pays du système romano-germanique, Seydou BARRO, Magistrat, (Burkina Faso), Doctorant en droit privé, Université de Parakou. **(Page 309)**

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

DECISION DCC 22-139 DU 21 AVRIL 2022 (Page 391)

DECISION EL 22 - 001 DU 06 OCTOBRE 2022 (Page 395)

DECISION EL 22 - 002 DU 06 OCTOBRE 2022 (Page 401)

DECISION EL 22-003 DU 16 NOVEMBRE 2022 (Page 407)

DECISION EL 22-004 DU 17 NOVEMBRE 2022 (Page 415)

ACTUALITÉS DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN
COUR CONSTITUTIONNELLE

REVUE
RCC **CONSTITUTION** ET
CONSOLIDATION
DE L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE



Doctrine ;
Tribune libre ;
Jurisprudence ;
Actualité des juridictions constitutionnelles.

2022 N° 8 / Semestriel

Copyright : Cour constitutionnelle du Bénin
Contact pour soumettre un article :
activitesscientifiques@courconstitutionnelle.bj

Mise en pages & Impression :
Imprimerie COPEF
+229 61 61 65 38 / 229 95 84 34 34
imprimerie_copcf2006@yahoo.fr
Cotonou - Bénin

ISSN : 1840-9687

Dépôt légal : n° 11573 du 30 Décembre 2020
3^{eme} trimestre Bibliothèque Nationale du Bénin

Distribution : 00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins
en République du Bénin)

Le contrôle du système du parrainage des candidatures à l'élection présidentielle par les juridictions constitutionnelles africaines

El Hadji Omar DIOP

*Docteur en droit de l'Université Montesquieu
de Bordeaux et Enseignant-chercheur à la faculté
des sciences juridiques et politiques à l'Université
Cheikh Anta Diop de Dakar*

L'élection du Président de la République, telle qu'elle se présente en Afrique, est une compétition à enjeux : contrôle du pouvoir politique, monopole des ressources publiques, maîtrise des leviers de commandement de l'Etat, capacité de nomination et de fidélisation de la clientèle politique et, au final, contrôle de la société. Dès lors, l'élection présidentielle¹ soulève des tensions et des passions. Certains auteurs ont, par exemple, relevé des stratégies initiées par des détenteurs momentanés du pouvoir politique pour fausser les règles du jeu électoral. Ainsi a-t-on remarqué un manque de respect de la limitation du nombre de mandats présidentiels², une absence de fiabilité du fichier électoral³, une caution juridictionnelle de certaines irrégularités manifestes de nature à altérer la sincérité des scrutins⁴.

1 R. Adjovi, *L'Election du Chef de l'Etat en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2003, 262 p.

2 A. Loada, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique », in *Afrilex* n°3/2003, pp. 139-174.

3 S. Sankaré, « Etablissement d'un état civil et listes électorales fiables », in J-P Vettovaglia, J. Du bois de Gaudusson (dir), *Démocratie en Afrique*, Vol. 1, *Prévention des crises et promotion de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 286-301.

4 CC. Sénégal. Proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1993 in *Conseil constitutionnel du Sénégal, Recueil des décisions, janvier 1993-mars 2019*, Conseil constitutionnel, 2020, p.

Dans cette même trajectoire, il se développe de nos jours, des mesures restrictives à la candidature aux élections présidentielles⁵. Si certains adversaires sont exclus pour nationalité douteuse⁶, d'autres voient leurs candidatures écartées pour absence de moralité⁷ ou de probité⁸. C'est le cas aussi de la remise en cause du quitus fiscal⁹ ou du certificat médical¹⁰. Dans une troisième catégorie de pays, la limite d'âge est un élément décisif pour écarter de potentiels candidats à la magistrature suprême¹¹.

Face à la réprobation générale des nombreux cas d'exclusion ou de discrimination des candidatures à l'élection présidentielle, l'arsenal juridique a inventé une nouvelle technique : la mise en place d'un système de parrainage. Le système s'entend ici d'un ensemble de règles et d'institutions ordonnées pour faire fonctionner un dispositif. Précisément, la Constitution, les lois organiques, le Code électoral, les actes réglementaires pris par les autorités de l'Etat pour l'organisation matérielle de l'élection donnent au système du parrainage sa réelle signification.

De façon, substantielle, toute candidature à l'élection présidentielle, pour être valable, doit faire l'objet d'un parrainage par un pourcentage de citoyens ou d'élus fixé par la Constitution et le Code électoral.

5 OIF, *Contentieux électoral*, Actes du séminaire de Cotonou 11-12 novembre 2018, p. 161.

6 Côte d'Ivoire, Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, arrêt E-001-200 du 6 octobre 2000. Alassane Ouattara.

7 CC. Niger, arrêt n° 001/CC/ME du 09 janvier 2016.

8 CC. Centrafrique. Décision n°026/CC/20 du 3 décembre 2020.

9 CC. Togo, Décision [N°E-003/10 du 1er février 2010](#).

10 CC. Niger, arrêt n° 001/CC/ME du 09 janvier 2016.

11 H. M. M. Ntah A Matsah, « La condition d'âge dans les constitutions des Etats d'Afrique noire francophone », *Revue Burkinabé de Droit*, n° 52-1^e semestre 2017, pp. 39-70.

Dans l'orthodoxie juridique, le parrainage est présenté comme l'antidote contre « les candidatures fantaisistes » et un moyen d'exclusion des « plaisantins ». A cet effet, « il est exigé de chaque candidat qu'il obtienne le parrainage d'un nombre minimum de titulaires d'un mandat électif... parmiles députés, les sénateurs [...] »¹². L'objectif du système des parrainages est de rendre « plus strict » l'accès la candidature à l'élection présidentielle « afin de contenir le nombre de candidats effectifs dans les limites du supportable »¹³.

En Afrique, le système du parrainage peut être soit un parrainage citoyen, soit un parrainage des élus, soit le mélange entre parrainage des élus et des citoyens. Le pourcentage de parrains à fournir est fixé en fonction du nombre d'inscrits sur la liste électorale. Il varie en fonction des pays.

A l'expérience, la campagne pour l'obtention des parrainages a montré des comportements politiques peu orthodoxes qui sont propices à la violence. On constate « une chasse aux signatures qui nuit quelque peu à la dignité des chasseurs, parfois à celle de leur gibier »¹⁴. D'autres critiques insistent sur le fait que : « [...] ce filtrage discrétionnaire pourrait contribuer à décrédibiliser le système, en faisant naître des soupçons entre les acteurs politiques et de ceux qui vont accorder (ou non) leur signature, et plus gravement, sur le sens même de l'élection [...] »¹⁵.

12 A. Le Devillec, Michel De Villiers, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 11^{ème} édit., Paris, Sirey, 2017, p. 268.

13 P. Perrineau et Dominique Reynié (dir), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, p. 145.

14 *Ibide*, p. 146.

15 M. M. N. Mboup, « Le parrainage : défis et enjeux », *Communication prononcée à l'occasion de la session de formation organisée par l'Union des magistrats du Sénégal dans le cadre de la préparation de l'élection présidentielle du 24 février 2019, inédit*, p. 3.

De manière plus incisive, « ces règles correctrices visent à filtrer les candidatures à l'élection présidentielle en opérant une présélection des candidats afin de garantir la clarté et la sincérité du scrutin, voire sa dignité »¹⁶.

A la lumière de ces considérations, « la présentation d'un candidat à l'élection du président de la République est un acte politique grave. Il importe donc de l'entourer de toute la solennité nécessaire. A cette fin, il y aurait lieu [...] de rendre publique, pour chaque candidat, la liste des auteurs de présentation »¹⁷. Ainsi posée, la candidature à l'élection présidentielle est au cœur des préoccupations juridiques et politiques. Acte banal en apparence, elle revêt des enjeux énormes en termes de respect des droits politiques des citoyens et de stratégies de conservation du pouvoir politique.

Dans ces conditions, les Cours et Conseil constitutionnels sont au cœur de cette étude¹⁸. Les juridictions constitutionnelles apparaissent comme une expression globalisante désignant les Cours, les Conseils constitutionnels ainsi que les Chambres ou Section des Cour Suprêmes qui disposent d'une compétence constitutionnelle¹⁹. Précisément, ces différentes juridictions ont reçu en vertu de la Constitution la compétence de connaître de la conformité de la loi à la Constitution, des conflits de compétences entre les juridictions suprêmes, de la constitutionnalité des

16 F. Mélin-Soucramanien, « Devenir candidat : quel filtre » ? *Pouvoirs* n°138, 2011, p. 20.

17 CC (France). Décision n°74-33 PDR du 24 mai 1974, Rec. Cons. Const. 1974, p. 57.

18 L. Heuschling, « Justice constitutionnelle et justice ordinaire. Epistémologie d'une distinction théorique », *La notion de justice constitutionnelle*, sous la direction de C. Grewe, O. Jouanjan, E. Maulin, Paris, Dalloz, 2005, p. 88.

19 D. Sy, « Les fonctions de la justice constitutionnelle en Afrique », O. Narey (sous la direction de), *La justice constitutionnelle*, Acte du Colloque international de l'ANDC, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 47-54.

engagements internationaux²⁰ ainsi que des règlements des assemblées représentatives²¹. Plusieurs d'entre elles exercent une mission de régulation des activités des pouvoirs publics²².

L'émergence des juridictions constitutionnelles²³ durant la transition démocratique des années 1990 a marqué une étape décisive dans l'encadrement juridictionnel du pouvoir politique²⁴. Elles ont joué un rôle indéniable dans la construction de l'Etat de droit et la consolidation des systèmes politiques africains²⁵. Par la régulation des institutions²⁶, la protection des droits fondamentaux²⁷ et l'arbitrage des contentieux électoraux, les juridictions constitutionnelles sont

-
- 20 A. Sall, « La fragilité d'une orthodoxie : la norme internationale devant le juge constitutionnel sénégalais », in I-M. Fall, (dir), *Théorie et contentieux constitutionnels en Afrique, Mélanges en l'honneur du Professeur El Hadj Mbodj, volume 2. Contentieux constitutionnel*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2022, pp. 821-832 ; Ch. Mb. Ndiaye, « Le droit internationale et le Conseil constitutionnel sénégalais », in I-M. Fall, (dir), *Théorie et contentieux constitutionnels en Afrique, Mélanges en l'honneur du Professeur El Hadj Mbodj, volume 2. Contentieux constitutionnel*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2022, pp. 833-846.
- 21 D. Ouédraogo, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les Etats de l'Afrique de l'ouest francophone », *RFDC* n°17, Mars 2019, p. 121.
- 22 A. Diouf, *La régulation juridictionnelle des pouvoirs publics dans les Etats africains francophones : les exemples du Sénégal, du Bénin et du Burkina Faso*, Thèse, UCAD, 2021, 470 p.
- 23 T. Holo, « L'émergence des juridictions constitutionnelles en Afrique », *Pouvoirs* n° 129, p. 102.
- 24 M. Sène, *La juridictionnalisation des élections nationales en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal*, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulouse, 2017, 648 p.
- 25 M. M. MBoransuo, *La contribution des Cours constitutionnelle à l'Etat de droit en Afrique*, *Economica*, 2007, 365 p.
- 26 O. Narey, « La régulation du fonctionnement des institutions par le juge constitutionnel », in *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 57-93 ; N. Médé, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *AJJC*, 2008, p. 48 ; B. KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mél. J. Giquel, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 271.
- 27 M. M. Sy, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique. L'exemple par le Conseil constitutionnel au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007, 564 p. ; J. R. Keudjeu de Keudjeu, « L'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone », *Revue CAMES/ Sciences juridiques et politiques* n°001/2017, p. 17.

devenues des maillons essentiels du dispositif institutionnel des systèmes politiques africains²⁸. Aussi, la mission de régulation des activités des pouvoirs publics²⁹ a été l'occasion pour les juridictions constitutionnelles de développer un pouvoir d'injonction constitutionnelle³⁰ ainsi que l'écriture jurisprudentielle de la Constitution³¹.

Dès lors, aux compétences traditionnelles des juges constitutionnels-électoraux - réception puis validation ou rejet des candidatures à l'élection présidentielle³², - s'ajoute le contrôle de la régularité du nombre de parrainage. A l'examen de l'exemple du Sénégal, on est donc fondé à se demander si les juridictions constitutionnelles ne sont pas devenues des agences administratives dont la mission consiste à compter des parrainages. Le tout devant des membres de la société civile sénégalaise invités comme témoins pour s'assurer de la transparence du processus électoral. La présence de tiers non juristes au cœur de la Haute juridiction n'est-elle pas de nature à altérer l'image de la juridiction constitutionnelle ? Habitues à statuer en vase clos pour garantir la confidentialité et le secret des

28 B. Kanté, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mél. J. Giquel, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 271.

29 A. Diouf, *La régulation juridictionnelle des pouvoirs publics dans les Etats africains francophones : les exemples du Sénégal, du Bénin et du Burkina Faso*, Thèse, UCAD, 2021, 470 p.

30 G. Aïvo, « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives (RBSJA)* n°42, 2021, pp. 4-38 ; S. A. Ndiaye, « Le pouvoir d'injonction des juridictions constitutionnelles en Afrique », *Annales africaines, Nouvelle Série*, vol. 1, avril 2019, n°1, pp. 35-78.

31 S. Bolle, « Les Cours constituantes d'Afrique », in *L'amphithéâtre et le prétoire : au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges offerts au Président Robert Dossou*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 248 ; D. Kokoroko, « Réflexions sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision constitutionnelle au Bénin », *Constitutions*, 2013, p. 329 ; F.-J. Aïvo, « La crise de la normativité de la Constitution en Afrique », *RDP* n°1-2012, p. 162.

32 M. Fromont, « La notion de justice constitutionnelle et le droit français », *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, pp. 149-163.

délibérés, les juridictions constitutionnelles à l'instar du Conseil constitutionnel du Sénégal, acceptent de s'ouvrir à des tiers pour donner des gages de transparence et de crédibilité des élections.

L'intervention des juridictions constitutionnelles dans le contentieux des élections politiques peut être source de dysfonctionnements susceptibles de perturber le jeu des institutions et d'ajouter à la confusion qui existe déjà³³. Le juge constitutionnel qui devait trancher entre des prétentions opposées suscite la méfiance. Les candidats jettent le discrédit sur le juge électoral et son office³⁴. La justice électorale est l'une des formes de justice les plus sensibles surtout dans des pays africains où les populations ne sont pas très pénétrées des subtilités du droit électoral. Ainsi elles peuvent être mobilisées dans des affrontements pré ou post électoraux de nature à mettre en danger la stabilité politique de l'Etat.

L'exemple de la Côte d'Ivoire est topique à cet égard. Pour la même élection, la juridiction constitutionnelle a rendu deux décisions contradictoires. La crise postélectorale de 2010-2011 a engendré plus de deux mille morts. L'intervention du juge constitutionnel a contribué à exacerber les tensions et affrontements politiques³⁵. Dès lors, ne faut-il pas supprimer l'élection présidentielle ou renforcer

33 A. Ndiaye, « La difficulté d'être du juge constitutionnel », *Constitution, justice et démocratie, Mélanges Dominique Rousseau*, Paris, LGDJ, 2020, pp.932-043.

34 C. E. Sénac, *L'office du juge constitutionnel*, tome 145, Paris, LGDJ, 2015.

35 S. Doumbia, « Le Conseil constitutionnel ivoirien, un juge électoral entre contraintes politiques et exigences constitutionnelles : essai d'analyse de la Décision n°CI-2011-EP-036/04/CC/SG du 04 mai 2011 portant proclamation de Monsieur Alassane OUATTARA en qualité de Président de la République de Côte d'Ivoire », in, http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Le_Conseil_constitutionnel_ivoirien_un_juge_electoral_entre_contraintes_politiques_et_exigences_constitutionnelles.pdf (consulté le 2 décembre 2021).

rigoureusement le régime électoral à cause de la force d'attraction de l'institution du Président de la République en Afrique³⁶.

La présente étude se déroule dans un contexte particulier où plusieurs pays de la sous-région ouest-africaine sont confrontés à des défis sécuritaires³⁷. Le Mali, le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Niger sont exposés en permanence au terrorisme djihadistes. Les déplacés internes, la fermeture des écoles et les nombreuses vies humaines perdues interpellent les dirigeants de ces États³⁸.

Aussi, l'étude prend corps dans un contexte post-Covid 19 où l'on résorbe les conséquences de la pandémie mondiale. Aussi, ce qui inquiète est l'organisation d'élections dans une atmosphère pandémique où les droits et libertés des citoyens sont hypothéqués du fait de la multiplication et la durée des états d'urgence sanitaires³⁹. Cette situation soulève des questions relatives à la légitimité des autorités élues et impacte les fondements mêmes des démocraties contemporaines⁴⁰.

En plus, la multiplication des coups d'État au Mali, au Tchad, en Guinée Conakry et au Burkina Faso entre 2020 et 2021 accroit

36 A. Cabanis et M-L. Martin, « La pérennisation du Chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les Constitutions d'Afrique francophone », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2007, p. 349 ; Y-S. Lath, « La pérennisation du présidentielisme dans les États d'Afrique : les repères d'un modèle africain de régime politique », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mél. Maurice Glélé Ahanhanzo-Glélé, L'Harmattan, 2014, p. 285-310 ; I-M. Fall, « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine*, n° 242 ; G. Conac, « Pour une théorie du présidentielisme : quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », in *Le pouvoir*, Mél. Georges Burdeau, LGDJ, 1977, p. 116.

37 *Rapport Africa Joom Center*, Rapport 2020.

38 *Idem*.

39 Voir *Les Etats d'exception, un test pour l'Etat de droit*, RDP 2021 n°4.

40 D. Rousseau, introduction, in *Les Etats d'exception, un test pour l'Etat de droit*, RDP 2021 n°4, p. 12.

l'incertitude et repose la question de la légitimité des détenteurs du pouvoir politique. Les organisations internationales exigent le retour à l'ordre constitutionnel⁴¹ dans un contexte de mise en place d'institutions de transition⁴². C'est dans ce contexte particulier que l'on voit se développer de plus en plus l'adoption du système de parrainage à l'élection présidentielle. Ainsi au Sénégal⁴³, au Bénin⁴⁴, à Madagascar, au Mali⁴⁵, en Guinée Conakry⁴⁶ et en Côte d'Ivoire, le parrainage est devenu la nouvelle trouvaille des autorités en charge de l'Etat pour assurer un tri sélectif des candidatures à l'élection présidentielle.

Au demeurant, le procès des élections politiques se fait jour dans le continent. Ainsi l'on relève à juste titre que « *les pratiques déloyales et la faiblesse de la discipline électorale ne sont pas des "anomalies" africaines. Si une idée ne tient pas la comparaison, c'est celle selon laquelle les sociétés non occidentales en général et africaines plus particulièrement seraient porteuses d'une inclinaison exceptionnelle à la fraude électorale et d'une réticence à l'égard des procédures légales rationnelles. Il suffit de considérer la France ou la Grande-Bretagne du XIXe siècle pour découvrir à quel point la démocratie électorale est née dans l'absence de normes [...]. La similitude des pratiques frauduleuses employées hier en Europe et aujourd'hui en Afrique est frappante. Même s'il convient de ne pas négliger la contagion répandue par le personnel administratif*

41 P. Soglohoun, « Le rétablissement de l'ordre constitutionnel dans les États africains en période de crise », *Revue Burkinabé de droit*, n°52-1^{er} semestre 2017, p. 217.

42 I. D. Salami, « Le chef de l'Etat de transition en Afrique », *RBSP*, vol n°1, mai 2017, pp. 1-47.

43 Loi constitutionnelle n° 2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution et instaurant le parrainage à l'élection présidentielle. Voir aussi **article L115 du Code électoral Loi n° 2018-22 du 04 juillet 2018 portant révision du Code électoral.**

44 Article 132 de la loi 2019-43 portant code électoral de la République du Bénin.

45 Article 149 de la loi électorale n°2016-048 du 17 octobre 2016.

46 Pour la Guinée Conakry, le parrainage a été constitutionnalisé mais le législateur n'est pas intervenu à temps pour adopter le dispositif de mise en œuvre du système de parrainage à la présidentielle de 2020.

colonial, on constate que des milieux culturels très différents retrouvent les mêmes gestes et les mêmes solutions pour affronter la compétition électorales et se prémunir contre son incertitude »⁴⁷.

Ce constat est largement partagé par une partie de la doctrine. Certains défendent même la « suppression de l'élection présidentielle en Afrique »⁴⁸.

En Afrique, les études portant sur les élections nationales et particulièrement sur l'élection présidentielle gagnent de l'intérêt⁴⁹. On relève à la fois des monographies⁵⁰ comme des études systémiques réservant une place importante au droit comparé⁵¹. Mais ces travaux sont rarement consacrés au système du parrainage⁵².

47 P. Quantin, « Pour une analyse comparative des élections africaines », in *Politique africaine* n° 69, mars 1998, « Des élections pas comme les autres », p. 21.

48 T. Michalon, « Le suffrage universel détourné par les clans et les intérêts privés. Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », in *Le Monde diplomatique* janvier 1998, pp. 24-25.

49 M. C. Mvogo, *L'éligibilité du candidat à la présidence de la République en droit camerounais*, Thèse, Université de Douala, 2020.

50 O. T. Diallo, *Le contentieux électoral au Mali depuis 1992 : cas des élections nationales*, Thèse de doctorat en droit public, FSJP, UCAD, 2019, 326 p ; I-M Fall, *Les élections présidentielles au Sénégal de 1963 à 2012*, Dakar, L'Harmattan, 2018, 462 p ; N. Fall, *Code électoral Commenté. De la nécessité d'un outil efficient de lecture des normes et procédures électorales*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2017, 572 p ; M-S. Diop, *Election présidentielle de 2000 au Sénégal*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2018.

51 O. Narey, *L'élection présidentielle*, association Nigérienne de droit constitutionnel, Dakar, L'Hamarttan-Sénégal, 2020 ; M. Sène, *La juridictionnalisation des élections nationales en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal*, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulouse, 2017, 648 p ; A. Sabi, *La transparence des élections en droit public africain*, Thèse en droit public, Université Montesquieu Bordeaux 4/Université de Lomé, 2013, 538 p ; M. Diakhaté, *L'émergence du droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Les cas du Bénin, du Mali et du Sénégal*, Thèse, UCAD, 2012, 515 p ; S. Dako, *Processus électoraux et transitions démocratiques en Afrique noire francophone. Etude des cas du Bénin, du Cameroun, du Gabon, du Sénégal et du Togo*, Thèse de doctorat unique, Université du Bénin, 2007, 526 p ; *Légitimité et Elections en Afrique francophone*, *Revue droit Sénégalais* n°14-2017-2018, sous la direction de Mamadou Badji, Olivier Deveaux et Babacar Guèye, 395 p.

52 M. C. Mvogo, « La présentation des candidats à l'élection présidentielle au Cameroun : vertus apparentes et vice cachés », in I-M. Fall, (dir), *Théorie et contentieux constitutionnels en Afrique, Mélanges en l'honneur du Professeur El Hadj Mboj, volume 1. Théorie constitutionnelle*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2022, pp. 413-436.

L'exemple français -qui pratique le parrainage depuis longtemps- et la doctrine en général serviront de point d'appui pour éclairer certains aspects de l'étude.

Concernant l'échantillonnage, il porte sur des pays qui ont adopté récemment le système du parrainage à l'élection présidentielle. C'est ainsi que le Sénégal⁵³, le Bénin⁵⁴, le Madagascar⁵⁵, le Mali⁵⁶, la Guinée Conakry et la Côte d'Ivoire retiendront l'attention. En plus d'être des pays francophones, ils ont connu de profonds changements politiques et institutionnels à la suite des transitions démocratiques des années 1990. Depuis, ils ont emprunté des trajectoires singulières. Le Mali, la Côte d'Ivoire, la Guinée Conakry ont connu des crises politiques dans la décennie 2010-2020 et sont dans un processus de reconstruction politique et constitutionnelle⁵⁷. Le Madagascar peut être rangé dans cette même catégorie avec des crises cycliques qui ont entraîné la prise du pouvoir par les militaires et l'instauration de régimes de transition. Le Sénégal et le Bénin sont souvent considérés comme des modèles démocratiques dans le continent. Si le Sénégal s'est lancé dans un processus d'approfondissement et de consolidation de son système démocratique au moment du déclenchement de la libéralisation politique des années 90, il a été rattrapé par des pays comme le Bénin. Mais, ces dernières années, les modifications successives du cadre juridique des élections montrent

53 Loi constitutionnelle n° 2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution et instaurant le parrainage à l'élection présidentielle. Voir aussi **article L115 du Code électoral Loi n° 2018-22 du 04 juillet 2018 portant révision du Code électoral.**

54 Loi 2019-43 portant Code électoral de la République du Bénin, article 132 alinéa 2 : « *Nul ne peut être candidat aux fonctions de présidence de la République ou de vice-président de la République s'il ... n'est dûment parrainé par un nombre de député et/ou de maires correspondant à au moins 10% de l'ensemble des députés maires* ».

55 Loi organique n° 2018 - 009 relative à l'élection du Président de la République.

56 Loi électorale n°2016-048 du 17 octobre 2016 JO. Numéro 43 21 Octobre 2016.

57 M. Ndiaye, *La reconstruction constitutionnelle du politique en Afrique subsaharienne*, LGDJ, 2021.

des signes de désenchantement et de risque de réversibilité des modèles démocratiques cités en référence⁵⁸.

Sur la base de ces prémices, cette réflexion tente de montrer le rôle des juridictions constitutionnelles africaines dans l'établissement et la mise en œuvre du système de parrainage à l'élection présidentielle. En clair, quel est le rôle des juridictions constitutionnelles africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre du système du parrainage à l'élection présidentielle ? Concrètement, il s'agit d'examiner le contrôle exercé par les juridictions constitutionnelles sur les différentes étapes de l'application du système du parrainage. Le parrainage en tant que filtre des candidatures à l'élection présidentielle a suscité de nombreuses controverses au regard des possibles violations des droits politiques des citoyens. Dans ce cadre, l'intervention des juridictions constitutionnelles est attendue en vue de canaliser la réforme et d'assurer le respect du droit des postulants. Ainsi cette interrogation centrale induit d'autres questions nécessaires à l'appréciation *in concreto* du traitement juridictionnel du parrainage. L'intervention des juridictions constitutionnelles est-elle viable ? Le parrainage en tant que filtre des candidatures à la présidentielle est-elle efficace ? Si l'élection est un mode démocratique de sélection des autorités politiques, pourquoi adopter des critères d'exclusion de certains postulants à la candidature ? En clair, est-il démocratique d'élaborer des critères discriminants dont l'effet est d'écarter le maximum de candidats potentiels à l'élection présidentielle ?

58 I-D. Salami, « Le modèle béninois : déclin ou reconstruction », in ANDC, sous la direction d'Oumarou Narey, *Droit, Pouvoir et Politique, Actes du Séminaire scientifique de Niamey du 20 au 22 octobre 2021*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2022, pp. 301-3015.

Ces différentes interrogations montrent la richesse et l'intérêt du sujet. Cette étude est menée dans une période où l'on s'interroge sur le sens de l'élection présidentielle au regard des dysfonctionnements qu'elle engendre. A défaut d'un autre procédé, l'élection du Président de la République au suffrage universel demeure un mode privilégié pour la désignation du détenteur momentané de la charge suprême, le chef de l'Etat. Au plan juridique, les modifications intempestives des dispositions constitutionnelles relatives au mandat présidentiel⁵⁹, l'attitude ambivalente des juridictions constitutionnelles⁶⁰, le développement du conventionnalisme constitutionnel⁶¹, les mésententes constitutionnelles⁶² et les controverses qu'elles engendrent montrent l'ineffectivité du constitutionnalisme⁶³.

59 En témoigne la récente décision de la Cour constitutionnelle de la Centrafrique qui a freiné les ardeurs réformistes du Président de la République. La juridiction constitutionnelle, saisie par des citoyens à l'effet de contrôler la constitutionnalité des décrets de création d'un Comité chargé de rédiger une nouvelle Constitution a prononcé l'invalidation de ces actes du Président de la République. Dans cette décision du 23 septembre 2022, la Cour constitutionnelle...jugé que: « [...] l'abrogation de la Constitution et la rédaction d'une nouvelle Constitution est inconstitutionnelle et qu'il convient d'annuler les décrets organisant la rédaction d'une nouvelle Constitution ; que la révision de la Constitution du 30 mars 2016 est prévue par celle-ci mais qu'elle exclut la révision des dispositions intangibles fixée à l'article 153 de la Constitution par simple loi constitutionnelle, que ces exclusions s'imposent à l'actuelle Président de la République par le serment prêté lors de son investiture et qu'il ne peut y contrevenir en sa faveur même par recours au référendum ; que la condition préalable à la révision relative à l'unité nationale et à l'intégrité du territoire ne pourrait être appréciée qu'au moment de la révision ; que le recours au référendum dans le cadre d'une révision de certaines dispositions constitutionnelles nécessite au préalable l'adoption de la loi organique sur les procédures référendaires et que toute révision ne peut être entamée qu'après la mise en place du Sénat». Voir CC. Centrafrique. Décision n°009/CC/22 du 23 septembre 2022 sur les recours afin de constat de l'impossibilité de l'organisation d'une révision de la Constitution ou d'un référendum constitutionnel et en inconstitutionnalité des décrets...

60 M. Diakhaté, « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone » *RDP* 2015 n°3, p. 785.

61 J-L. Engoutou, « Le compromis constitutionnel dans les Etats d'Afrique noire francophone », *RFDC*, 2020/1 N° 121 | pages 141 à 165.

62 Y. K. Logo, « Les mésententes politiques et le droit constitutionnel en Afrique noire francophone », *Afrilex*, décembre 2018, p. 12.

63 B. Cissé, « L'ineffectivité de la Constitution au regard des accords politiques dans les pays d'Afrique noire francophone », *RDP* n°6, 2020, p. 1639 ; M. Bléou Djéjou, « La question de l'effectivité

Elle atteste aussi, paradoxalement, l'idée que la Constitution fait de plus en plus l'objet d'une appropriation populaire⁶⁴ en dépit de la prédiction d'une « malédiction constitutionnelle⁶⁵ ».

L'étude opte pour une méthode juridique⁶⁶. Elle repose sur l'analyse des règles et de la jurisprudence des juridictions constitutionnelles africaines afin d'exposer les dynamiques récentes qui font du juge constitutionnel un régulateur des processus électoraux tant en amont et en aval. Ainsi, seront successivement mis en lumière l'exercice du contrôle juridictionnel du parrainage (I) et l'appréciation du contrôle (II).

I) L'exercice du contrôle juridictionnel parrainage

Le parrainage à l'élection présidentielle est devenu une condition de recevabilité de la candidature. Dès lors, le juge de l'élection est habilité à vérifier la véracité des informations contenues dans le dossier du postulant et plus particulièrement la crédibilité des parrainages. Mais il intervient en amont. A l'occasion de l'office du juge constitutionnel, on relève deux temps : celui de l'élaboration (A) et celui de l'application (B) du parrainage. Il conviendra de mettre en évidence ces deux aspects.

A) Le contrôle de l'élaboration du parrainage

En réalité le rejet du système de parrainage à l'élection présidentielle revêt un double aspect. On relève d'une part, un rejet total à l'origine

de la suprématie de la constitution. A propos des poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains de succession française », *Mélanges au Doyen Francis Wodié*, 2016, pp 47-55.

64 A. Bourgi, « Le néo-constitutionnalisme en Afrique », in *Emergence de nouveaux de démocratie constitutionnelle : Afrique, Proche Orient*, (sous la direction de Patrick Charlot et Clause Klein), éditions mare& martin, 2018, p. 340.

65 I-S. Boinia, « La malédiction constitutionnelle en Afrique : la révision », *RFDC* 2021/4, n°128, p. 21-46.

66 F. Luchaire, « La méthode en droit constitutionnel », *RDP* 1981, p. 276.

qui mène plus tard à l'acceptation d'autre part et, un rejet partiel du parrainage. Il faudra examiner successivement la prédominance de l'alternative de l'alternative acceptation/rejet (1) et la discussion autour de ce contrôle (2).

1) Une prédominance de l'alternative acceptation/rejet

Sollicitées pour contrôler la conformité des lois instaurant le parrainage des candidatures à l'élection présidentielle, les Hautes instances ont tantôt rejeté tantôt accepté la réforme. *En premier lieu*, les juridictions constitutionnelles qui ont refusé totalement le système du parrainage sont des institutions jouissant d'une grande notoriété et d'une réputation surfaite garantissant le respect de l'Etat de droit et la démocratie. Ce rôle avant-gardiste⁶⁷ a fait que leur rejet du système de parrainage relevait même de l'évidence. Ainsi, au Bénin, la juridictionnelle a considéré comme inconstitutionnel l'exigence que toute candidature soit parrainée par cent électeurs⁶⁸.

Dans le même ordre d'idées, au Mali la Cour constitutionnelle avait opposé une fin de non-recevoir à une modification de la loi électorale qui avait pour objet l'adoption du parrainage à l'élection présidentielle. La juridiction constitutionnelle considère que : « [...] *les requérants soutiennent que la loi subordonne la candidature à l'élection présidentielle à la signature de 50 élus par région ; qu'il existe au Mali des régions qui ont moins de 300 élus ; qu'en fait cela revient à limiter les candidatures à 6 au maximum ; que cette limitation est contraire à*

67 A. B. Fall, « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain » ? in *Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé, Actes du colloque de Cotonou sur « La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? »*, Etudes réunies par F-J. Aïvo, Paris, Harmattan, p. 759

68 Décision 16, 18 et 25-11-1993/ Décision DCC 04-93/Aviz

la Constitution ; qu'en ce sens elle empêche une véritable multitude de candidatures ; qu'elle est contraire à l'esprit de la compétition, support incontournable de la démocratie qu'en outre qu'il n'y a aucune raison que la division du nombre de signatures se fasse par région, qu'en cela une nouvelle loi consacre le régionalisme.

Considérant que l'article 159 dispose « Elle doit mentionner les noms, prénoms, professions, domiciles, dates et lieu de naissance du candidat. En outre, le candidat doit fournir une photo d'identité et choisir éventuellement la couleur pour l'impression de son bulletin. La déclaration doit recueillir la signature d'au moins cinquante (50) élus locaux dans chacune des régions et dans le district de Bamako » ; que l'article 26 de la Constitution dispose « la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par la voie de référendum, aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » ; que l'article 27 alinéa 1 de la Constitution souligne le caractère universel, égal et secret du suffrage ; qu'exiger la signature de cinquante élus locaux dans chaque région peut revenir dans certaines conditions et dans certaines régions à limiter le nombre de candidat à la présidence de la République, ce qui serait manifestement contraire au principe à valeur constitutionnelle de la liberté des candidatures qui serait soumise à l'appréciation des Partis politiques ; qu'ainsi l'article 159 est contraire à la Constitution »⁶⁹.

A la lecture, il résulte de cette décision que le seuil de 50 élus par région est très élevé au regard de la totalité de la population. Si le seuil était beaucoup moins important, la Cour constitutionnelle

69 Mali. CC. Arrêt 93-003 du 25 octobre 1996 aux fins de contrôle de constitutionnalité du projet de loi portant Code électoral adopté le 25 septembre 1996, *Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle du Mali*, vol.1, 1996-1997, pp. 20-25.

aurait accepté le système du parrainage en dépit des dispositions constitutionnelles invoquées à l'appui de sa démonstration. Ici, le juge constitutionnel effectue un contrôle de proportionnalité de la mesure adoptée⁷⁰. Il évalue les conditions de parrainage à l'aune de la nécessité et de la proportionnalité⁷¹. Le seuil étant très élevé, la juridiction constitutionnelle a sanctionné la violation de la liberté de candidature.

Dans ce cas, le parrainage serait une limite à la concurrence politique. Il aurait pour effet de limiter le choix des citoyens. De même, pour la Cour constitutionnelle, le parrainage porte atteinte au principe à valeur constitutionnelle de la libre participation politique. Donc, le dispositif du parrainage, pour être efficace devait être manié avec dextérité afin de ne pas porter atteinte à la liberté des citoyens d'être candidat ou d'être élu.

Dans d'autres circonstances, les juridictions constitutionnelles ne rejettent pas totalement le parrainage à la présidence de la République.

En deuxième lieu, le parrainage à l'élection présidentielle, tel qu'il est conçu en Afrique, pourrait limiter considérablement la liberté de candidature pour la magistrature suprême. Ainsi il devrait être rigoureusement encadré pour éviter certains abus du législateur. Dans ce cadre, d'autres juridictions constitutionnelles ont refusé le parrainage à l'élection présidentielle. A l'analyse, le refus du système

70 M-Y. Diallo, « Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle africaine », in *Annales africaines. Nouvelles Séries*, Vol. 2, n°7, décembre 2017, p. 255 ; K. Hounaké, « L'exigence de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *Revue togolaise de sciences juridiques*, janv-juin 2015, pp. 155-172.

71 S. M. Kiéno, « L'invalidation de candidatures à l'élection présidentielle en Afrique francophone subsaharienne », *Annales africaines Nouvelle série*, Vol. 1, n°14, Avril 2021, p. 395.

du parrainage à la présidentielle ne remet pas en cause l'existence de la loi sur le parrainage mais le contexte et les modalités d'application ont motivé la décision des juridictions constitutionnelles. D'abord, en Guinée Conakry, la Cour constitutionnelle a, dans une décision du 20 août 2020, écarté le système du parrainage pour l'élection présidentielle du 18 octobre 2020. En premier lieu, la juridiction constitutionnelle a justifié sa compétence en affirmant l'étendue et la portée de son pouvoir d'interprétation. A cet égard, la Cour constitutionnelle a défendu avec force : « [...] 4. *Considérant qu'en général, pour déterminer les dispositions applicables en toute matière, le juge constitutionnel guinéen puise dans le fonds normatif du système juridique essentiellement composé par les textes formant son bloc de constitutionnalité grâce à une interprétation sous-tendue par des techniques qu'il utilise ; qu'ainsi, il ne peut y avoir de compréhension juridique sans exégèse ; que par conséquent, l'interprétation du texte constitutionnel par le juge crée la norme ; que dès lors conformément aux articles 103 de la Constitution et 29 al. 4 de la Loi Organique précités et en sa qualité de gardienne de la Constitution qui découle de l'article 1^{er} de la Loi Organique relative à la Cour constitutionnelle, celle-ci a un pouvoir d'interprétation générale de toutes les dispositions constitutionnelles qui lui sont soumises, en l'espèce les modalités d'application de l'article 42 al 1 de la Constitution relatif aux conditions de candidatures à l'élection présidentielle ; que dès lors la Cour est compétente pour en fixer les modalités, notamment la question relative au parrainage* ».

Se voulant plus précise, la juridiction constitutionnelle détermine les contours et les limites de son office. Ainsi, elle estime : « [...] *qu'au regard des dispositions sus visées et celles de l'article 62 de la Loi Organique relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour*

constitutionnelle, cette dernière n'a pas compétence de donner des interprétations contraignantes des lois ; elle procède à des interprétations contraignantes de la Constitution ; que l'activité juridictionnelle du juge constitutionnel se justifie à ce titre, par des constructions jurisprudentielles réfléchies ; que par le pouvoir d'interprétation qui lui est reconnu, la Constitution en général ou toute disposition constitutionnelle en particulier est ce que la Cour constitutionnelle dit ce qu'elle est [...] »⁷².

En conséquence, le juge constitutionnel guinéen rejette d'autorité le parrainage à l'élection présidentielle⁷³. Pour la Cour constitutionnelle, « [...] toutes les conditions de l'article 42 soumis à l'examen ne souffrent d'aucune difficulté d'application et sont assorties de dispositions et ou des documents juridiques spécifiques ; qu'il y a lieu de constater que les autres conditions sont applicables à l'élection présidentielle du 18 octobre 2020 à l'exception de celles visant la justification du parrainage des électeurs, qui, à l'état actuel, reste certes en vigueur mais ne saurait être objectivement appliquée »⁷⁴.

Cette situation est rendue beaucoup plus complexe par l'absence d'intervention du législateur qui n'avait pas adopté la loi d'application du parrainage. A cela s'ajoute la proximité de l'élection présidentielle et les délais trop courts pour la Cour constitutionnelle et la Commission électorale de gérer de façon harmonieuse cette situation. La juridiction constitutionnelle pourrait reporter l'élection présidentielle dans l'attente de la loi sur le parrainage. Mais, elle a préféré tout simplement écarter l'application de ce système à la présidentielle.

72 CC. Guinée Conakry, Arrêt n°AE 012 du 13 août 2020, *Modalités d'application de l'article 42 de la Constitution relatif aux conditions de candidatures à l'élection présidentielle*. Considérant 6.

73 N. Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2020.

74 CC. Guinée Conakry, Arrêt n°AE 012 du 13 août 2020, *Modalités d'application de l'article 42 de la Constitution relatif aux conditions de candidatures à l'élection présidentielle*.

En troisième lieu, le parrainage porte sur les conditions de la candidature à l'élection du Président de la République. Dès lors, il concerne un droit politique fondamental, celui d'être élu. Celui-ci est garanti à la fois par les conventions internationales de protection des droits de l'homme et les textes nationaux notamment la Constitution. Dans ces conditions, il est logique que la modification de la Constitution consécutivement à l'instauration du parrainage pour l'élection du chef de l'Etat fasse l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

D'une part, le juge constitutionnel sénégalais, amené à apprécier la constitutionnalité de la loi instaurant le parrainage s'est retrancher derrière l'injusticiabilité des lois constitutionnelles d'une part, et, le pouvoir discrétionnaire du législateur, d'autre part. Après avoir rappelé les textes qui fondent sa compétence, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il « ne tient ni de ces textes ni d'aucune autre disposition de la Constitution et de la loi organique le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ; [...] en effet, que le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter les dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans la Constitution des dispositions nouvelles qui dérogent implicitement ou expressément à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle, sous réserve des interdictions de révisions prévues par la Constitution elle-même »⁷⁵.

En conséquence, il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande par

75 Sénégal. CC. Décision n°1/C/2018 du 9 mai 2018 (n° d'ordre : 145-Affaire n°1/C/18), in *Conseil constitutionnel du Sénégal, Recueil des décisions, janvier 1993-mars 2019*, Conseil constitutionnel, 2020, p. 614.

laquelle les députés requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution de la loi n°14/2018 portant révision de la Constitution, adoptée par l'Assemblée nationale le 19 avril 2018⁷⁶.

D'autre part, le juge constitutionnel est saisi de nouveau pour vérifier la conformité à la Constitution de la loi organique modifiant le Code électoral en vue de mettre en œuvre le système du parrainage à l'élection présidentielle. Les députés requérants invoquent la violation de la supériorité de la Constitution, la violation du principe de liberté d'organisation des partis politiques et la violation du principe d'égalité.

Sur le premier grief, le Conseil constitutionnel considère qu'il n'y a pas méconnaissance de la supériorité de la Constitution. En effet, : « le droit de vote et d'éligibilité sont ouverts aux citoyens sénégalais dans des conditions identiques et appartiennent à tous ceux qui n'en sont pas privés par la loi en raison de leur âge, de leur incapacité ou de la privation des droits civils et politiques dont ils sont l'objet [...] » Ainsi, la Haute instance en conclut sur ce point que : « par cette disposition le législateur ne fait que rappeler les conditions de l'éligibilité dont la première et la plus générale est relative au droit de vote, ne pouvant être élus que ceux qui sont titulaires de ce droit ; qu'en ne faisant qu'exprimer une condition résultant implicitement mais nécessairement de l'article 28 de la Constitution, cette disposition n'est pas contraire à celui-ci ».

Au surplus, il y a lieu de rappeler que la liberté d'organisation des partis politiques résulte du principe de liberté d'activité des partis.

76 *Ibid*, p.616.

Les organisations partisans peuvent exercer librement leur activité sur l'ensemble du territoire. L'autre versant réside dans la liberté d'organisation qui permet aux partis d'avoir la structure de leur choix, de disposer des instances qui facilitent leurs activités et d'assurer le fonctionnement du parti politique à l'échelon national. La liberté d'organisation des partis politiques constitue un indicateur de la capacité de projection territoriale des partis.

C'est ce principe qui est en cause dans la requête en inconstitutionnalité de la loi modifiant le Code électoral. Selon le Conseil constitutionnel « [...] les requérants soutiennent qu'en obligeant le candidat à désigner « un coordonnateur régional qui nomme les délégués régionaux ou des collectionneurs », l'article L.57, alinéa 8 de la loi adoptée par l'Assemblée nationale le 18 juin 2018 impose, par « cette immixtion dans le processus de parrainage », aux partis politiques des « instances précises » censées intervenir et constitue de ce fait une violation des principes constitutionnels consacrés par les articles 9, alinéa 1 et 12 de la Constitution qui donnent aux partis politiques « une liberté de définir leur mode de fonctionnement interne »⁷⁷.

En conséquence, « [...] l'article L.57, alinéa 8, en fixant les mécanismes de collecte de parrainages vise, non pas les partis politiques, mais les candidats à l'élection présidentielle et constitue ainsi une application du nouvel article 29 de la Constitution qui renvoie à la loi pour déterminer les modalités du contrôle

77 Sénégal. CC. Décision n°2/C/2018 du 2 juillet 2018 (n° d'ordre : 146- Affaire n°2 et 3/C/2018, in *Conseil constitutionnel du Sénégal, Recueil des décisions, janvier 1993-mars 2019*, Conseil constitutionnel, 2020, p.625.

des parrainages ; que cette disposition n'est pas contraire à la Constitution »⁷⁸.

La décision du Conseil constitutionnel est critiquable à bien des égards, en subordonnant le droit d'être élu à celui d'élire, le juge accepte l'introduction d'une nouvelle condition à la candidature à l'élection politique. Dans ce cas, la qualité d'électeur conditionne celle de la candidature. Ne sont éligibles que les candidats qui n'ont pas fait l'objet de condamnation définitive ou dans des instances juridictionnelles qui risquent de prononcer une lourde peine. Cette nouvelle condition a permis d'exclure certains candidats à l'élection présidentielle. En acceptant cette nouvelle condition, le juge constitutionnel n'a pas fait prévaloir le droit du citoyen. Or, l'interprétation juridictionnelle devrait intégrer le déploiement de la liberté et que l'interdiction du droit de se porter candidat à l'élection soit l'exception. L'alliance entre le droit d'être élu et celui d'être électeur est compréhensible dans l'absolue. Mais, en pratique, elle donne lieu à des conséquences désastreuses en termes d'exclusion de candidature et de réduction de l'offre politique.

Le contrôle de constitutionnalité des lois qui instaurent le parrainage à l'élection présidentielle a permis de mettre en évidence l'attitude ambivalente des juridictions constitutionnelles africaines. Certaines n'ont pas hésité à censurer les dispositions relatives au système du parrainage. Au même moment, d'autres juridictions invoquent l'impossible contrôle du pouvoir de révision pour se déclarer incompétente, favorisant du coup l'application du parrainage à l'élection présidentielle.

78 *Ibide*, p. 625.

Si la loi sur le parrainage a été déclarée non conforme à la Constitution par certaines juridictions constitutionnelles, force est de constater qu'il y en a d'autres qui l'ont considéré exempté de tout vice d'inconstitutionnalité. Ainsi ont-elles délivré des brevets de constitutionnalité favorisant leur application. Une troisième catégorie a préféré reporter l'application à cause des délais trop courts et des insuffisances du dispositif. Ce contrôle juridictionnel a été discuté.

2) Un contrôle prétorien discuté

Ces décisions du juge constitutionnel approuvant l'adoption du parrainage dans le régime électoral sénégalais appellent deux séries de remarques objectives. L'une est relative à la posture du juge constitutionnel et l'autre à la justiciabilité des lois de révision de la Constitution. D'abord, à la lecture de ces décisions, il apparaît, de la part du Conseil constitutionnel sénégalais une attitude de justification, légitimant les choix du législateur. Il est vrai que certains choix politiques sont indiscutables par la Haute instance. Mais lorsqu'elle porte sur des lois aussi controversées que celles portant sur le système du parrainage à l'élection présidentielle et qui ont des incidences directes sur les droits fondamentaux des citoyens, le juge constitutionnel devrait être beaucoup plus ferme dans ses positions.

Mais profitant des erreurs rédactionnelles des requérants, le juge constitutionnel oriente l'axe d'intervention de la saisine pour se livrer à un contrôle « tatillon »⁷⁹.

79 Voir B. Kanté, « La régulation des systèmes constitutionnels africains », *op.cit.*

Dans ces situations où les enjeux sont énormes en termes de protection des droits fondamentaux, le juge devrait s'évertuer à freiner les ardeurs du législateur. En effet, passer par le vote sans débat pour adopter une loi de révision constitutionnelle aussi importante que le parrainage, frise même l'arbitraire. Les institutions et les mécanismes de fonctionnement de la démocratie ne devraient pas être utilisés pour pervertir les règles du jeu démocratique et les tourner en faveur des détenteurs momentanés du pouvoir politique.

Ensuite, le refus systématique du Conseil constitutionnel de contrôler les lois de révision de la Constitution a été l'occasion pour les autorités politiques de l'Etat de faire et de défaire l'ordre constitutionnel sans rencontrer d'obstacles majeurs dans leur entreprise. Ainsi, assuré de l'inertie du juge constitutionnel, le pouvoir politique n'hésite pas à adopter des lois aussi polémiques comme le vote des militaires, la parité hommes/femmes dans les instances de décisions politiques, l'institution d'un ticket Président de la République/ Vice-président élus avec 27% des suffrages, etc.⁸⁰.

Dans toutes ces situations, le juge constitutionnel s'est déclaré à bon droit incompétent pour connaître des lois de révision de la Constitution. Mais ce faisant, il autorise de *facto* la réforme constitutionnelle initiée par les pouvoirs publics.

C'est la raison pour laquelle certaines juridictions constitutionnelles africaines comme au Mali, au Tchad, au Bénin, au Burkina Faso

80 I-M. Fall, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie*, Dakar-Crédila.

s'orientent vers le contrôle de constitutionnalité des lois de révisions constitutionnelles⁸¹.

Cette attitude des juridictions constitutionnelles est partagée par une grande partie de la doctrine⁸². Elle réfute le recours à la supra constitutionnalité pour laisser subsister dans l'ordonnement juridique des niches exempts de contrôle de constitutionnalité⁸³. A cet égard, la position récente de Balla Cissé dans son analyse du cas français mérite une réflexion approfondie : « *D'ailleurs, si l'on retient que le droit constitutionnel est « relationnel », il ne serait guère surprenant que le Conseil constitutionnel puisse admettre sa compétence en faveur d'un contrôle des lois révisant une règle ou un principe inhérent au noyau constitutionnel identitaire de la France. Il convient donc de considérer la consécration d'un contrôle minimal des actes du pouvoir de révision comme un mécanisme supplémentaire de la garantie de l'Etat de droit qui ne serait ni un « sacrilège » ni un crime de lèse constitutionnel » ; il serait plutôt utile au renforcement du « constitutionnalisme français » et de la démocratie»⁸⁴.*

Le contrôle juridictionnel de l'adoption des lois relatives à l'instauration du parrainage montre que le juge constitutionnel exerce des attributions de vérification de la conformité d'un texte

81 S. Bolle, « Le contrôle prétorien de la révision au Mali et au Tchad : un mirage » ?, *RBSJA*, Décembre 2006, n°17, p. 3 ; A. Soma, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *AJP/PJA*, 512011, p. 632.

82 B. Coulibaley, « Apologie du contrôle prétorien des lois de révision constitutionnelle en Afrique francophone », *Mélanges en l'honneur du Professeur Koffi Ahadzi-Nonou, Varia autour du droit public*, Poitiers, PUJP, 2019, pp. 841-883.

83 M. Bléou, « La question de l'effectivité et de la suprématie de la Constitution. A propos des poches de résistances au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains des successions française », *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. Wodié*, PUT, 2016, pp. 47-55.

84 B. Cissé, *Le juge, la doctrine et le contrôle des lois de révision de la Constitution*, Préf. Eric Desmons et Abdoulaye Soma, ris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2020, p. 247-248.

législatif à la Constitution. Tantôt, il s'érige en « législateur- négatif » en refusant la consécration du parrainage dans le système juridique tantôt il se considère comme « législateur-positif » en apportant son brevet de constitutionnalité à des lois portant sur le parrainage. En réalité, dans la plupart des cas, le juge constitutionnel accepte le parrainage, apportant ainsi sa caution juridique à un système qui modifie considérablement le régime de la candidature à l'élection du chef de l'Etat.

Ces positions du juge constitutionnel appellent quelles observations. En effet, la juridiction constitutionnelle exerce véritablement son impérium. Elle utilise son pouvoir d'interprétation pour fonder sa compétence mais aussi affirmer son autorité. De même, la Cour constitutionnelle de la Guinée Conakry n'a pas expressément reçu des textes juridiques le pouvoir de constatation de l'existence d'une loi et de pouvoir différer son application à une élection présidentielle. Il résulte de cette décision que le système du parrainage existe désormais dans le régime électoral guinéen. Mais, la juridiction constitutionnelle qui avait reporté son application à l'élection présidentielle d'octobre 2020 pourrait de nouveau autoriser son application. Ce pouvoir du juge constitutionnel qui s'exerce sans texte peut être source de difficultés. Il s'arroe des prérogatives et s'auto-habilite. Or, dans toute démocratie, les prérogatives des pouvoirs constitués s'exercent dans un cadre juridique. Cette situation n'a pas prévalu dans d'autres pays.

En outre, c'est la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar qui, dans l'appréciation de la loi relative à l'élection présidentielle pointe les limites de la loi sur le parrainage. Pour la juridiction

constitutionnelle « [...] l'article 7 dispose que « *Toute candidature à l'élection présidentielle doit être « (...) parrainée par une liste de cent cinquante (150) élus membres du Sénat, de l'Assemblée nationale, des conseils communaux, municipaux, régionaux et provinciaux, maires, chefs de Région et chefs de Provinces provenant au moins de trois Provinces* » ; que le législateur instaure ainsi un filtrage des candidatures ; que les autorités des Régions et Des Provinces n'étant pas encore des personnalités élues, l'application du système de parrainage pourrait constituer une formalité contraignante pour les candidats ou même devenir excessivement discriminatoire à l'endroit de certains candidats »⁸⁵.

La contrainte qui pèse sur les postulants à la candidature à l'élection présidentielle pourrait aboutir à des discriminations de nature à mettre en cause la liberté de candidature. Dès lors, les corrections apportées à la loi sur le parrainage aboutissent à l'élargissement de l'assiette des parrains. Ce qui multiplie les chances des postulants.

A la suite de cette décision, la loi organique 2018 - 009 relative à l'élection du Président de la République consacre le système du parrainage. Aux termes de l'article 7 , « *Toute candidature à l'élection présidentielle doit être investie par un parti politique légalement constitué ou par une coalition de partis politiques légalement constituée, ou parrainée par une liste de cent cinquante (150) élus membres du Sénat, de l'Assemblée nationale, des conseils communaux, municipaux, régionaux et provinciaux, maires, chefs de Région et chefs de Province provenant au moins de trois Provinces. Les personnes exerçant des fonctions par voie de nomination ne*

85 Madagascar Haute Cour constitutionnelle, Décision n°16-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-009 relative à l'élection du Président de la République.

sont pas habilitées à participer à la procédure de parrainage de candidature prévue à l'alinéa précédent, à l'exception des membres du Sénat. Tout parti politique ou coalition de partis politiques ne peut investir plus d'une candidature, sous peine de nullité des candidatures concernées. Il en est de même des parrainages des élus au bénéfice d'un candidat indépendant ».

Il résulte de ces développements une participation active des juridictions constitutionnelles à la protection des droits fondamentaux des citoyens. Par leurs offices, elles veillent au droit d'être élu et freinent les excès de pouvoir du législateur. Dans ce cadre, la doctrine fait échos sur la posture plus volontariste du juge constitutionnel. *« Néanmoins, [...] un juge constitutionnel lorsqu'il le souhaite peut exercer un contrôle matériel étendu en vue d'annuler des dispositions constitutionnelles susceptibles de porter atteinte à la paix sociale et de violer un principe aussi fondamental que celui de l'égalité. Une telle approche implique un jugement de valeur porté sur les inéligibilités constitutionnelles, une limitation assumée de la souveraineté du pouvoir constituant dérivé et une extension des pouvoirs de la juridiction constitutionnelle pour en faire un juge constituant chaque fois que cela s'impose. Le débat dans ce contexte est moins celui de la capacité de la juridiction constitutionnelle à faire œuvre constituante que de sa pratique dans ce domaine. Une juridiction constitutionnelle dont la jurisprudence indique qu'elle s'estime compétente pour contrôler d'un point de vue externe et interne les lois constitutionnelles de révision, ne susciterait nullement la méfiance si elle décidait dans le cadre de sa compétence électorale, de neutraliser des dispositions législatives ou constitutionnelles relatives à des inéligibilités manifestement destinées à empêcher une saine compétition électorale. Par contre, une juridiction qui*

aurait de par ses décisions antérieures une approche formelle et très peu audacieuse de sa fonction, ne manquerait pas d'interroger l'observateur avisé sur son impartialité, si elle décidait, à l'occasion du contentieux des candidatures, de neutraliser le pouvoir constituant ou d'avoir recours à une interprétation large de ses compétences afin de valider la candidature d'un président candidat à sa propre succession »⁸⁶. En conséquence, « il pourrait alors censurer les lois électorales comportant des inéligibilités taillées sur mesure pour éliminer des candidats sérieux de la compétition électorale en se fondant notamment sur le principe du consensus national »⁸⁷.

Si l'élaboration du parrainage a donné des décisions juridictionnelles différentes selon les pays, il n'en demeure pas moins que l'application ne soit pas identique. En fonction de l'implication directe ou indirecte de la juridiction constitutionnelle dans la mise en œuvre, on relève des spécificités selon les pays. Ainsi il faudra examiner le contrôle juridictionnel exercé lors de l'application du système du parrainage des candidatures à l'élection présidentielle.

B) Le contrôle de l'application du parrainage

Les juridictions constitutionnelles sont constamment sollicitées dans le cadre de la mise en œuvre du parrainage. A cet égard, le juge constitutionnel est actif dans la phase administrative (1) et il se montre réaliste dans la gestion du parrainage (2).

1) Un juge constitutionnel actif dans la phase administrative

La détermination des modalités du soutien aux candidats à l'élection présidentielle fait intervenir l'administration. Dans certains pays, il

86 S. M. Kiéno, « L'invalidation de candidatures à l'élection présidentielle en Afrique francophone subsaharienne », *Annales africaines Nouvelle série*, Vol. 1, n° 14, Avril 2021, p. 397.

87 *Ibid*, p. 398.

revient à l'autorité administrative de servir de relais et de distribuer les formulaires de soutien aux postulants à l'élection présidentielle.

La mise en place concrète du système de parrainage exige la réalisation d'un dispositif juridique. Celui-ci revêt une dimension technique, administrative et humaine. L'objectif est de rendre opérationnel le système du parrainage. Le tout devant reposer sur la confiance entre les acteurs du processus électoral.

Au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Mali, le juge constitutionnel était au cœur du dispositif de contrôle des parrainages. Au Sénégal, aux termes de l'article L.118, la déclaration de candidature à l'élection présidentielle est déposée au Greffe du Conseil constitutionnel, dans les délais fixés par l'article 29 de la Constitution, par le mandataire du parti politique, de la coalition de partis politiques ou de l'entité indépendante qui a donné son investiture.

Les coalitions de partis politiques et les entités regroupant des personnes indépendantes doivent choisir un nom différent de celui des partis politiques légalement constitués. Toutefois une coalition peut prendre le titre d'un des partis qui la composent. Le nom et éventuellement le titre de l'entité indépendante ou de la coalition, ainsi que la liste des partis qui la composent, doivent être notifiés au Greffe du Conseil constitutionnel par le mandataire au plus tard la veille du dépôt de la déclaration de candidature.

Après le dépôt des dossiers de déclaration de candidature, le Conseil constitutionnel organise le contrôle et la vérification des listes de candidatures recevables suivant l'ordre de dépôt, conformément aux dispositions de l'article 57 alinéa 10 du Code électoral. A cet effet, le Conseil constitutionnel peut mettre en place un dispositif

de vérification des parrainages en présence des représentants des candidats. Les modalités de fonctionnement de ce dispositif sont fixées par le Conseil constitutionnel.

À l'issue de l'instruction, le Conseil constitutionnel procède, au plus tard, 43 jours avant le premier tour du scrutin, à la notification, aux mandataires concernés, des dossiers déclarés invalides à cause d'un parrainage sur plus d'une liste, si ce fait va entraîner la non obtention du minimum requis de 0,8% des électeurs inscrits au fichier et ou du minimum d'électeurs requis par région et dans au moins 7 régions. Le cas échéant, le mandataire dispose de 48 heures pour régulariser en remplaçant le ou les parrains invalidés.

Au plus tard 35 jours avant le scrutin, le Conseil constitutionnel procède à la publication de la liste des candidats. Cette publication est assurée par l'affichage et par tout autre moyen qu'il estime opportun et nécessaire⁸⁸.

De plus, le droit de réclamation contre la liste des candidats est ouvert à tout candidat. Les réclamations doivent parvenir au Conseil constitutionnel avant l'expiration des 48 heures qui suivent le jour de l'affichage de la liste des candidats. Il examine ces recours et statue sans délai. Le Conseil constitutionnel fait procéder en outre à toute autre publication qu'il estime opportune⁸⁹.

Cette option du législateur Sénégalais est proche de celle adoptée par la Côte d'Ivoire. Dans ce pays, l'intervention de la juridiction constitutionnelle dans la gestion du système de parrainage est régie par le décret n°2020-568 du 13 juillet 2020 fixant les modalités

88 Article L.121 du Code électoral.

89 Article L.122 du Code électoral.

d'organisation de la collecte des signatures pour le parrainage en vue de l'élection du Président de la République, le décret n°2020-633 du 19 août 2020 portant convocation du collège électoral de la République de Côte d'Ivoire en vue de l'élection du Président de la République, la décision n°49 /CEI/PDT du 10 juillet 2020 du Président de la Commission Electorale Indépendante fixant la période de dépôt des candidatures à l'élection du Président de la République en 2020. Ce dispositif est renforcé par la décision n° CI-2020-008/28-07/CC/SG du 28 juillet 2020 portant mise en place du dispositif de vérification des parrainages des candidats à l'élection présidentielle et fixant les modalités de son fonctionnement.

En vertu de l'article 56 alinéa 2 du Code électoral, il est mis en place au sein du Conseil constitutionnel un système de vérification des parrainages des candidats à l'élection présidentielle du 31 octobre 2020. Concrètement, le dispositif de vérification des parrainages est un ensemble de règles, de techniques et de procédures qui vise à permettre au Conseil constitutionnel de procéder au contrôle des parrainages accordés par des électeurs aux candidats de leur choix⁹⁰.

Cette mission est assurée par un Comité technique d'Appui qui exerce les fonctions de vérification des parrainages. La vérification opérée par le Comité Technique d'Appui consiste à : identifier sur la liste électorale, les électeurs ayant accordé leur parrainage au candidat concerné, s'assurer que le parrain est inscrit sur la liste électorale de la région ou du district concerné, s'assurer qu'un électeur ne figure pas plus d'une fois sur une même liste de parrainage, s'assurer qu'un électeur ne figure pas sur plus d'une liste de parrainage.

90 Article 2 de la décision n° CI-2020-008/28-07/CC/SG du 28 juillet 2020 portant mise en place du dispositif de vérification des parrainages des candidats à l'élection présidentielle et fixant les modalités de son fonctionnement.

Dans le même ordre d'idées, le Comité Technique d'Appui exerce plus attributions. A cet égard, il doit s'assurer que la collecte des parrains n'a pas été effectuée dans des cantonnements militaires, paramilitaires, dans les services militaires, paramilitaires, ainsi que dans des établissements de santé ; s'assurer que chacune des listes de parrainage comporte l'identité du parrain, notamment ses prénoms et nom, le numéro et la date d'établissement de sa carte nationale d'identité ou du document en tenant lieu, le numéro de sa carte d'électeur, son numéro de téléphone et sa signature ; s'assurer que le candidat a obtenu les parrainages dans au moins 17 régions et districts autonomes ; s'assurer que le candidat a obtenu au moins 1% de l'électorat de chacun des 17 régions et districts autonomes ; procéder à toutes opérations de contrôle visant à déceler d'éventuelles irrégularités dans l'établissement des listes de parrainage.

A l'analyse, les résultats et conclusions de la vérification de chaque liste de parrainage font l'objet d'un rapport signé par le Coordonnateur du Comité Technique d'Appui, transmis sans délai au Président du Conseil constitutionnel⁹¹.

De plus, le Conseil constitutionnel statue sur les dossiers de parrainage, au cours de l'examen de l'éligibilité des candidats, au vu des résultats et conclusions des travaux du Comité Technique d'Appui, conformément aux dispositions en vigueur⁹².

91 Article 10 de la décision n° CI-2020-008/28-07/CC/SG du 28 juillet 2020 portant mise en place du dispositif de vérification des parrainages des candidats à l'élection présidentielle et fixant les modalités de son fonctionnement.

92 Article 11 de la décision n° CI-2020-008/28-07/CC/SG du 28 juillet 2020 portant mise en place du dispositif de vérification des parrainages des candidats à l'élection présidentielle et fixant les modalités de son fonctionnement.

Enfin, dans le cas d'une présence sur plus d'une liste, le parrainage sur la première liste contrôlée, selon l'ordre de dépôt, est validé et il est invalidé sur les autres. Toutefois, si du fait de cette invalidation, une candidature n'atteint pas le minimum requis des électeurs inscrits au fichier ou le minimum requis des électeurs inscrits au fichier ou le minimum requis par district autonome et par région, notification en est faite au mandataire concerné. Celui-ci peut procéder à la régularisation par le remplacement jusqu'à concurrence du nombre de parrainages invalidés pour ce fait dans les quarante-huit-heures⁹³.

En second lieu, ces développements montrent que la juridiction constitutionnelle joue un rôle central dans le dispositif de mise en œuvre du parrainage à l'élection présidentielle. En réalité, c'est elle qui a la mainmise sur le processus de contrôle et de validation des parrainages. En effet, au Sénégal, les modalités de fonctionnement du dispositif sont fixées par le Président du Conseil constitutionnel dans sa décision n°1/2018 du 23 novembre 2018 instituant les opérations dans la vérification des parrainages relatives à l'élection présidentielle de février 2019⁹⁴. Ainsi le Conseil constitutionnel peut inviter une ou plusieurs personnalités indépendantes dont la compétence est reconnue, notamment en matière juridique, électorale ou informatique, à assister à cette action⁹⁵.

Ce dispositif qui permet de regrouper des représentants de futurs candidats à l'élection présidentielle, des membres de la société civile,

93 Article 12 de la décision n° CI-2020-008/28-07/CC/SG du 28 juillet 2020 portant mise en place du dispositif de vérification des parrainages des candidats à l'élection présidentielle et fixant les modalités de son fonctionnement.

94 Décision n°1/2018 du 23 novembre 2018 portant mise en place d'un dispositif de vérification des parrainages et fixant les modalités de son fonctionnement.

95 M. M. Aidara, « Election présidentielle et parrainage au Sénégal », ANDC, *L'élection présidentielle*, sous la direction d'Oumarou Narey, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2020, p. 161.

des juges constitutionnels et le greffier en chef de la Haute instance n'est pas de nature à sauvegarder la crédibilité de la juridiction constitutionnelle. La majesté et la symbolique de la fonction de juger ne sont pas garanties lorsque les juges constitutionnels exercent des tâches administratives de vérifications de l'intégrité et de la véracité des parrainages, le tout devant des hommes politiques.

Ce travail met directement la juridiction constitutionnelle au contact des hommes politiques. Les divergences qui vont apparaître ne manqueront pas d'impacter l'image des juges de la constitutionnalité. Ils seront impliqués dans des affrontements hautement politiques.

Il s'y ajoute certaines failles du dispositif du parrainage que la Mission d'Observation de l'Union Européenne (MOE) lors de l'élection présidentielle de 2019 au Sénégal a pointé du doigt les failles du système de parrainages. *« ...Même si le Conseil constitutionnel a fait preuve d'ouverture en autorisant des représentants de la société civile et des candidats à assister aux séances de vérification (ce à quoi il n'était pas astreint par la loi), l'effet cumulé des paramètres susmentionnés était problématique. Que le parrainage-citoyen soit légitime en son principe ne fait pas de doute. Le but de tout système de parrainage, y compris le parrainage-citoyen, est d'opérer une sélection raisonnable parmi les candidats potentiels afin d'assurer leur représentativité et d'écartier d'éventuelles candidatures abusives ou fantaisistes. Rien ne peut cependant justifier qu'un avantage soit accordé au premier candidat ayant déposé sa liste alors qu'il ne s'agit là que d'une circonstance sans rapport avec un critère de représentativité. Le droit de faire acte de candidature à une élection est un droit trop essentiel dans une démocratie*

pour que son exercice soit assujéti à ce qui ne peut avoir qu'un caractère aléatoire. Cela était de nature à créer la perception d'une rupture d'égalité entre candidats.

A cela s'ajoute l'inaccessibilité du fichier électoral aux candidats pendant la collecte des parrainages ce qui les exposait à des risques d'inexactitude, et pouvait les mettre en situation d'inégalité vis-à-vis du Président sortant si, comme beaucoup le supposent, sa candidature bénéficiait d'un accès au fichier.

Cela pose évidemment la question du sérieux avec lequel est effectué le contrôle des signatures, seul discriminant à même de certifier la sincérité du parrainage. Car sans ce contrôle, l'utilisation du fichier permet des abus. Enfin, le processus de vérification a été perçu comme comportant trop de « zones grises » pour permettre toute la transparence nécessaire et donc pour bénéficier de la confiance de toutes les parties.

On peut se demander si le Conseil constitutionnel est l'institution appropriée pour effectuer de telles vérifications qui ont davantage un caractère administratif que juridictionnel, et l'ont considérablement exposé. En traitant des réclamations faites par les candidats recalés, le Conseil pouvait être également être perçu comme se trouvant dans la position de juge et partie, ce qui n'était pas de nature à dissiper les controverses ⁹⁶».

Donc, il serait préférable pour le Sénégal de s'inspirer du modèle de la Côte d'Ivoire ou de celui du Bénin qui ont préféré confier à un organe administratif ou à la Commission électorale indépendante la gestion de la phase administrative de contrôle des parrainages. Après, il reviendra aux juges constitutionnels de connaître du contentieux de la

96 Rapport Mission d'Observation de l'élection présidentielle de 2019, pp.76-77.

recevabilité des candidatures. A cette occasion, le juge constitutionnel-électoral pourra se prononcer sur les contestations relatives aux parrainages et aux conditions d'éligibilité. Dès lors, il se montre réaliste dans la gestion de la phase administrative du parrainage.

2) Un juge constitutionnel réaliste dans la phase administrative

Le juge constitutionnel intervient de manière décisive dans la gestion de la phase administrative du parrainage pour trancher des contentieux afin de garantir l'intégrité des candidatures. Ainsi, *l'institution du parrainage et le manque supposé de modalités transparentes de sa mise en œuvre sont contestés devant le juge électoral. Dans la décision EP 21-001 du 21 janvier 2021, la Cour constitutionnelle répond à deux requérants qui lui demandent de constater l' « inconstitutionnalité des modalités d'application du principe de parrainage adoptées par la Commission électorale nationale autonome (CENA) » et de mettre « en œuvre ... son pouvoir de régulation afin de permettre la prise effective d'une loi devant définir les conditions et fixer de manière transparente les modalités d'application du processus de parrainage lors de l'élection présidentielle d'avril 2021 »⁹⁷.*

Pour la Haute juridiction, les requérants « n'ont allégué ni établi aucune paralysie dans le fonctionnement des institutions ou organes de l'État ni aucun conflit d'attributions entre les organes du pouvoir d'État institués par la Constitution ; que la CENA et l'Assemblée nationale qui ont comparu dans le cadre de l'instruction de ce dossier n'ont élevé à la connaissance de la Cour aucun dysfonctionnement ou conflit ; que le transport judiciaire effectué par la haute Juridiction au siège de la CENA n'a pas non plus révélé une paralysie patente ou latente des institutions

97 Bénin. CC. Décision EP 21-001 du 21 janvier 2021.

liée à la mise en œuvre du parrainage ou à l'organisation de l'élection présidentielle ; (...) [que] l'Assemblée nationale a décidé, au travers de l'article 132 alinéa 9 de la loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin que « Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République ou de vice-président de la République s'il ... n'est dûment parrainé par un nombre de députés et/ou de maires correspondant à au moins 10% de l'ensemble des députés et des maires» ; qu'en procédant ainsi, le pouvoir législatif a souverainement déterminé, en vertu de son pouvoir d'opportunité exercé dans les limites fixées par la Constitution, les conditions et les modalités du parrainage ; que la Cour ne saurait, sans méconnaître le principe constitutionnel de non-immixtion d'un organe institué par la Constitution dans les prérogatives non dérogeables d'un autre organe également institué par la même constitution, enjoindre un comportement donné à l'Assemblée nationale dans ces conditions» ; qu'il n'y a pas lieu à injonction en l'état [...]».

Par ailleurs, si « les requérants exercent un recours contre le communiqué n°001/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP suivant lequel la Commission électorale nationale autonome a déclaré « garantir l'anonymat du parrainage et ne publiera pas la liste des députés et maires ayant parrainé un candidat. », cela ne pose aucun problème et le code électoral n'est pas violé car « les actes ou formulaires de justification des parrainages au nombre prévu par le législateur sont une pièce constitutive du dossier de candidature soumise au même régime que les autres pièces du dossier de candidature ; qu'il résulte du dossier, notamment du transport judiciaire effectué par la Cour constitutionnelle au siège de la CENA, que le parrainage est soumis au même régime que les autres pièces constitutives du dossier de candidature»⁹⁸.

98 Voir Rapports de la gestion de l'élection présidentielle du 11 avril 2021 par la Cour constitutionnelle, RCC n°6, 2021, p. 275.

Sur la question de l'égalité des candidats face au parrainage , alors qu'il était fait grief au duo Talon - Talata d'avoir réuni 118 parrains sur les 159 et, ce faisant, de porter atteinte au droit d'éligibilité du requérant, la Cour constitutionnelle a répondu que : « *l'acte de parrainage qui est la manifestation d'un engagement unilatéral de son auteur de présenter un candidat bénéficiaire à l'élection présidentielle n'est soumis qu'à la volonté librement exprimée des titulaires du droit de parrainer ; que par suite, il ne peut être reproché à un candidat de recueillir plus de parrains que d'autres comme il ne peut lui être reproché, à l'occasion du scrutin, de recueillir plus de suffrages que d'autres, la loi n'ayant, au demeurant pas fixé un plafond quant au nombre de parrainages à obtenir par chaque candidat* »⁹⁹.

Concernant la liberté des parrains, la Cour constitutionnelle a précisé : « *l'acte de parrainage est un engagement unilatéral à présenter un candidat à l'élection du président de la République susceptible de rétractation, à condition que cette rétractation ne soit pas abusive ; qu'une rétractation du parrainage par le titulaire du droit est abusive lorsqu'elle intervient après l'examen du dossier de candidature et, surtout, après la proclamation de la liste des candidatures par la structure en charge de l'organisation de l'élection concernée, et qu'elle n'est pas notifiée au candidat et à cette structure ; qu'en l'espèce, monsieur Affo Obo Amed TIDJANI alias « Souwi » déclare avoir été à la CENA, en sa qualité de député à l'Assemblée nationale, retiré son formulaire de parrainage dont il se serait abstenu de remplir le contenu du nom du bénéficiaire, mais qu'il a signé puis déposé en toute liberté au siège de son parti politique, l'Union progressiste* »¹⁰⁰.

99 CC. Décision EP 21-016 du 17 février 2021.

100 CC. Décision EP21-012 du 17 février 2021.

De plus, « la vérification de l'authenticité du parrainage et les effets qui pourraient en être déduits au plan répressif relèvent des prérogatives du juge judiciaire ; toutefois, il appartient à la haute Juridiction de s'assurer que le formulaire de parrainage est correctement et complètement rempli et, que ce faisant, de vérifier, en particulier, qu'il est signé et daté ; le parrain est titulaire de l'un des mandats électifs retenu par la loi et qu'il n'est pas démissionnaire de son mandat à la date à laquelle il a signé le parrainage ; que l'acte est bien délivré au profit d'un candidat et d'un seul ; que ce candidat est correctement identifié par son nom et son ou ses prénom(s) ; qu'en l'espèce, où, *prima facie*, toutes les mentions énumérées sont portées à l'acte de parrainage en cause et toutes les conditions prévues par la loi sont réunies, et que, au surplus, la signature du parrain sur l'acte de parrainage, qu'il ne conteste pas, est identique à celle apposée par lui au registre prévu à cet effet par la CENA, il y a lieu de rejeter la requête sous examen »

Dans une autre décision, la Cour constitutionnelle a ajouté : « qu'il résulte des éléments du dossier que monsieur Obo Amed Tidjani AFFO a librement retiré sa fiche de parrainage à la CENA, l'a signée et l'a remise lui-même aux responsables du parti dont il est membre et qui a défini les lignes directrices selon lesquelles ses élus doivent accorder leur parrainage ; que la Cour ne saurait s'immiscer dans le fonctionnement interne des partis politiques et dans leur relation avec les élus ¹⁰¹ ».

Concrètement, dans cette phase, le rôle de l'administration est de transmettre aux représentants des partis politiques et des candidats les formulaires dédiés¹⁰². Après, il reviendra à la juridiction

101 CC. Bénin. Décision EP21-014 du 17 février 2021.

102 Pour le Mali, voir le décret N°06-568/P-RM du 29 décembre 2006 fixe les modalités du soutien aux candidats à l'élection du Président de la République.

constitutionnelle, dans l'exercice de ses attributions électorales, de vérifier l'authenticité des parrainages et de se prononcer sur la validité de la candidature.

En réalité, le contrôle du juge constitutionnel-électoral peut aboutir au rejet la requête pour non-conformité du formulaire de parrainage d'une candidature à l'élection présidentielle. Ainsi en témoigne l'examen de la jurisprudence : « *Considérant que par requête en date du 1er juillet 2018 enregistrée au Greffe à 14 heures 40 mn sous le numéro 050, Ainéa Ibrahim CAMARA a sollicité de la Cour qu'il soit remis dans ses droits en lui permettant de participer à l'élection du Président de la République ; Qu'au soutien de sa requête, il explique que les listes de ses soutiens au titre des régions de Ségou et de Sikasso mises en cause par la Cour dans la proclamation du 30 juin 2018 figurent réellement sur la liste officielle des conseillers communaux établie par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation; Que cela ressort d'un tableau par lui fourni et sur la source duquel il ne donne aucune indication ; Considérant que dans le cadre de l'examen de son recours, la Cour a par lettre N°065/P-CCM du 02 juillet 2018 fait vérifier par le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation l'authenticité des formulaires de soutiens produits par l'intéressé au titre des régions de Sikasso, Ségou, Mopti et Tombouctou ; Qu'il ressort de la lettre réponse N°0108/MATD-SG en date du 03 juillet 2018 du Ministre que les formulaires de soutiens présentés par le candidat Ainéa Ibrahim CAMARA dans les régions précitées ne figurent nulle part dans leurs registres de légalisation et que les conseillers communaux dont les informations figurent sur les formulaires n'appartiennent pas aux conseils des communes visées ; Considérant que si ladite requête est recevable pour avoir été introduite dans le délai prescrit par la loi, il*

n'en demeure pas moins que sa candidature ne répond pas aux exigences de l'article 149 de la loi électorale, notamment par défaut de soutiens valides ; Qu'il y a lieu de la rejeter définitivement [...] »¹⁰³.

Dans la vérification des parrainages, les erreurs et dysfonctionnements de l'Administration qui n'aurait pas mis à jour la liste des parrains n'est pas imputable au postulant. Ainsi, « *Considérant que par requête en date du 1er juillet 2018, enregistrée au Greffe à 14 heures 45 mn sous le numéro 051, Hamadou TOURE, par l'organe de son conseil, Maître Mamadou SAMAKE, avocat à la Cour, sollicite le réexamen de son dossier de candidature qui avait été rejeté au motif que ses parrains : Sory Ibrahima DOUMBIA, Conseiller communal en commune V du district de Bamako, Ibrahima KEITA et Sidiki SOUNTOURA tous conseillers communaux de Banamba ne figureraient pas sur la liste officielle des conseillers communaux alors que les formulaires de soutien numéros 012059, 010567 et 010570 qui leur avaient été respectivement délivrés par l'Administration mentionnent bel et bien leur qualité de conseillers communaux, laquelle qualité avait été contrôlée par celle-ci avant toute délivrance desdits documents ; Qu'en outre, l'Administration avait dû à nouveau contrôler cette même qualité au moment de leur signature ; Que concernant particulièrement, le soutien de Sory Ibrahima DOUMBIA, sa qualité de conseiller communal découlerait de l'arrêt N°171 du 6 avril 2017 de la section administrative de la Cour suprême et que les deux autres figurent sur des procès-verbaux datant de 2009 relatifs à l'élection du bureau de la commune de Banamba et de ses représentants au conseil dudit cercle »¹⁰⁴ ;*

103 CC. Mali, Arrêt N°2018-02/CC-EP du 04 Juillet 2018 portant liste définitive des candidats à l'élection du Président de la République, Rec. 2018-2019 Décisions de la Cour constitutionnelle du Mali, Volume 7, p. 15.

104 CC. Mali, Arrêt N°2018-02/CC-EP du 04 Juillet 2018 portant liste définitive des candidats à l'élection du Président de la République, Rec. 2018-2019 Décisions de la Cour constitutionnelle du Mali, Volume 7, p. 13.

LE CONTRÔLE DU SYSTÈME DU PARRAINAGE DES CANDIDATURES À L'ÉLECTION
PRÉSIDENTIELLE PAR LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES AFRICAINES

Considérant que le requérant verse à l'appui de sa requête copies des documents sus énoncés ; Considérant que conformément aux dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires sus visées, la date limite de dépôt des dossiers de candidature était fixée au jeudi 28 juin 2018 à minuit ; Qu'en dehors des pièces justificatives, aucune nouvelle pièce n'est recevable ; Considérant qu'il revient à la Cour de vérifier la réalité et la sincérité des soutiens de candidature de manière à s'assurer de la satisfaction des exigences de l'article 149 de la loi électorale, notamment la signature légalisée d'au moins dix (10) députés ou cinq (5) élus communaux dans chacune des régions et dans le District de Bamako ; Qu'ainsi, après examen des listes de soutiens par candidat, la Cour a décelé l'absence de certains soutiens sur la liste officielle des conseillers communaux fournie par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ; Qu'il s'ensuit que des élus communaux issus des élections communales de 2009 ou repêchés à la faveur de contentieux électoraux ou de remplacement par les autorités administratives compétentes n'ont pas été retrouvés sur la liste sus référencée ; que les usagers de l'Administration, non responsables de ce dysfonctionnement, ne sauraient en pâtir ; Considérant qu'il résulte explicitement de la lettre circulaire N°00309/MATD-SG du 24 avril 2018 du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation que les conseillers communaux y compris ceux dont le mandat a été prorogé par la Loi N°2015-047 du 07 décembre 2015 sont habilités à parrainer des candidatures ; Considérant que les requêtes formulées au nom des candidats : Choguel Kokalla MAÏGA, Mamadou TRAORE, Cheick Mohamed Abdoulaye Souad dit Modibo DIARRA, Mountaga TALL et Hamadoun TOURE ci-dessus exposées sont recevables en la forme pour

avoir été déposées dans le délai prescrit par la loi ; qu'il y a lieu d'y faire droit et déclarer leurs candidatures valides... »¹⁰⁵.

Par ailleurs, il peut arriver après l'examen des parrainages qu'il apparaisse l'existence de doublons. Elle n'entraîne pas automatiquement l'invalidation de la candidature. Le juge électoral invite le mandataire, conformément à la législation électorale, de procéder au remplacement des parrainages litigieux. En Côte d'Ivoire, l'article 54 du Code électoral énonce par ailleurs, et notamment : « *un électeur ne peut parrainer qu'un candidat* ». « *Dans le cas d'une présence sur plus d'une liste, le parrainage sur la première liste contrôlée, selon l'ordre de dépôt, est validé et est invalidé sur les autres. Toutefois, si du fait de cette invalidation, une candidature n'atteint pas le minimum requis des électeurs inscrits au fichier ou le minimum requis par district autonome et par région, notification en est faite au mandataire concerné. Celui-ci peut procéder à la régularisation par le remplacement jusqu'à concurrence du nombre de parrainages invalidés pour ce fait dans les quarante-huit heures (...)* » De plus, « *la collecte des parrains est interdite dans les cantonnements militaires, paramilitaires, dans les services militaires, paramilitaires ainsi que dans les établissements de santé (...)* ».

En conséquence, le représentant du candidat est prié de compléter les soutiens manquants. Pour le juge de l'élection, « [...] conformément à l'article 54 du Code électoral, certains parrainages sur sa liste ont fait l'objet d'annulation ; Que de ce fait, le pourcentage de 1% de l'électorat local requis par districts autonomes et régions

105 CC. Mali, Arrêt N°2018-02/CC-EP du 04 Juillet 2018 portant liste définitive des candidats à l'élection du Président de la République, Rec. 2018-2019 Décisions de la Cour constitutionnelle du Mali, Volume 7, p. 13.

n'a donc pas été atteint par le candidat dans au moins 17 districts autonomes et régions tel qu'exigé par le Code électoral ; Considérant qu'en application des articles 54 et 56 du Code électoral, le Conseil constitutionnel a, par courrier en date du 10 septembre 2020, invité le candidat ou son mandataire à pourvoir au remplacement des parrainages annulés en lui impartissant un délai de 48 heures ; Considérant cependant, qu'en raison de l'irrégularité de l'attestation fiscale produite, le dossier de candidature de monsieur GOGUI ZEGRE THEOPHILE doit être déclaré irrecevable, sans qu'il soit besoin d'examiner les parrainages de remplacement déposés par lui le samedi 12 septembre 2020, ce, en application de l'article 57 du Code électoral »¹⁰⁶.

Au regard des dispositions du Code électoral et de la lecture du juge constitutionnel, le caractère brutal de la législation sur le parrainage semble atténuer. En effet, au cas où une candidature ne réunirait pas tous les parrainages exigés par la législation électorale, il est invité par le juge constitutionnel à compléter les parrains restant si le délai n'est pas expiré.

Cette solution est plus conforme au respect des droits des postulants. Elle leur offre la possibilité de fournir des parrainages complémentaires afin de valider leurs dossiers de candidature à l'élection présidentielle.

Il convient dès lors de s'appesantir sur le second aspect de l'intervention juridictionnel dans le cadre de la mise en œuvre du système de parrainage.

106 CC. Côte d'Ivoire, Décision N° CI -2020-EP-009/14-09/CC/SG du 14 septembre 2020 portant publication de la liste définitive des candidats à l'élection du Président de la république du 31 octobre 2020.

II) L'appréciation du contrôle du parrainage

Si traditionnellement les interventions des juridictions constitutionnelles sont plus admissibles dans le domaine du contrôle de constitutionnalité des lois, l'exercice de cette attribution en matière électorale est souvent sujet à des controverses. Il s'agit ici pour le juge constitutionnel- électoral de rejeter une candidature, d'annuler partiellement ou totalement une élection ou de réformer des résultats. Dans ces différentes situations, les enjeux sont énormes car, derrière l'acte juridictionnel relatif à la sanction électorale, apparaît des enjeux de pouvoirs et de détention de fonctions prestigieuses aux conséquences symboliques et matérielles énormes.

C'est la raison pour laquelle, l'immixtion des juridictions constitutionnelles dans l'élaboration et la mise en œuvre du parrainage expose davantage les juges et contribue d'une certaine manière à saper leur autorité. Cela est d'autant plus visible qu'une mise en œuvre divergente du système de parrainage (A) et une atteinte à l'idée démocratique (B) se profilent à l'horizon, à l'occasion du contrôle juridictionnel de la mise en œuvre du parrainage.

A) Une mise en œuvre divergente du système de parrainage

Le contrôle juridictionnel de la mise en œuvre du système du parrainage laisse apparaître dans certains cas une application rigoureuse qui frise l'arbitraire (1) alors que dans d'autres cas le juge constitutionnel d'autorité écarte l'application du parrainage à l'élection présidentielle si le temps nécessaire à son acclimatation n'est pas suffisant (2).

1) Une application rigoureuse

L'appréciation des critères d'éligibilité peut engendrer des rejets de candidature fondés sur l'insuffisante production des parrainages exigés par la législation électorale. Ainsi le juge des élections, amené à apprécier la validité des parrains n'hésite pas à déclarer l'irrecevabilité de la candidature en cause. En Côte d'Ivoire, le Conseil constitutionnel a considéré que : « [...] de l'examen du dossier de Monsieur DJE-BI-DJE OLIVIER VAMY, il apparaît qu'il est produit la quasi-totalité des pièces exigées par le Code électoral ; Considérant cependant qu'à l'issue de la vérification de la liste des parrainages produite par le candidat, il est apparu que plusieurs électeurs figurant sur ladite liste ont également accordé leur parrainage à d'autres candidats dont le dossier de candidature a été déposé avant le sien ; Que conformément à l'article 54 du Code électoral, certains parrainages sur sa liste ont fait l'objet d'annulation ; Que de ce fait, le pourcentage de 1% de l'électorat local requis par régions ou districts autonomes n'a pas été atteint par le candidat dans au moins 17 régions ou districts autonomes tel qu'exigé par le Code électoral ; Considérant qu'en application des articles 54 et 56 du Code électoral, le Conseil constitutionnel a, par courrier en date du 10 septembre 2020, invité le candidat ou son mandataire à pourvoir au remplacement des parrainages annulés en lui impartissant un délai de 48 heures ; Considérant qu'après réception de cette liste de parrainage de remplacement, il est apparu après examen de celle-ci, que le candidat a obtenu 1% de l'électorat local dans 15 régions ou districts autonomes sur les 17 exigés par le Code électoral ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que monsieur DJE-BI-DJE OLIVIER VAMY ne remplit pas toutes les conditions légales ;

Qu'il convient, en conséquence de déclarer sa candidature irrecevable conformément à l'article 57 du Code électoral »¹⁰⁷.

Au Sénégal, pour rejeter la candidature de l'ancien Premier ministre Hadjibou Soumaré, le juge constitutionnel-électoral a relevé : « 23. [...] qu'il résulte des vérifications auxquelles il a été procédé conformément aux dispositions de l'article L.120 du Code électoral, qu'il a obtenu le parrainage validé de 42 103 électeurs domiciliés, à raison de 2000 au moins par région, dans six régions ; que Cheikh Hadjibou SOUMARÉ n'ayant obtenu ni le nombre minimal de parrainages d'électeurs inscrits au fichier électoral général, ni le nombre minimal de parrains par région dans sept régions au moins, il y a lieu de déclarer sa candidature irrecevable [...] »¹⁰⁸.

Au résultat, sur 27 postulants, 22 ont vus leurs dossiers de candidature rejetés après le filtre du parrainage et 5 candidatures ont été validées au Sénégal.

Dans sa décision du 14 septembre 2020, le Conseil constitutionnel ivoirien a rejeté 40 candidatures à l'élection présidentielle du 30 octobre 2020. Ce rejet est souvent motivé par le défaut de l'attestation de dépôt du cautionnement de 50 millions de francs CFA auprès des services fiscaux, mais surtout de l'insuffisance du nombre requis de parrainages des citoyens-électeurs. Ce rejet massif repose la question de la finalité du parrainage. Ce système apparaît comme un moyen efficace et redoutable pour mettre hors-jeu de multiples candidatures à l'élection présidentielle.

107 Côte d'Ivoire. CC. Décision N°CI -2020-EP-009/14-09/CC/SG du 14 septembre 2020 portant publication de la liste définitive des candidats à l'élection du Président de la république du 31 octobre 2020.

108 Sénégal. CC. Décision n° 2-E-2019 affaire n° 12-E-19 séance du 13 janvier 2019.

Mais ce rejet traduit aussi la sévérité de la législation électorale en matière de parrainage. L'on s'interroge sur ce dispositif qui écarte de l'élection majeure de la vie politique, d'anciens Premiers ministres, d'anciens ministres et Présidents d'institutions qui ont des projets de société à proposer à leurs compatriotes. De même, leur exclusion participe à la réduction considérable de la concurrence et de l'offre politiques.

Cependant, à l'expérience, il est apparu un assouplissement du système de parrainages. Il se manifeste par le repêchage des candidatures pour défaut d'atteinte du nombre de parrainages requis. L'incomplétude du dossier de candidatures à l'élection présidentielle peut être surmontée dans les délais légaux. La législation électorale de plusieurs pays africains pratiquant le système du parrainage à l'élection présidentielle offre aux postulants dont la candidature encourt l'irrecevabilité au motif que le nombre de parrainage requis n'est pas atteint de compléter leur dossier. Le juge constitutionnel électoral se montre très rigoureux dans l'appréciation de cette possibilité. Ainsi a-t-il constaté que les parrainages exigés n'ayant pas été réunis par les candidats et les a invités à se conformer à la loi électorale dans les délais impartis qui, selon les pays varient de 24h à 72 heures. Au Sénégal, le Conseil constitutionnel a estimé à cet égard : *« [...] qu'après les vérifications effectuées suivant l'ordre du dépôt des dossiers de candidature, le nombre de parrainages validés doit être, au moins égal aux minimas requis, soit 53,457 électeurs inscrits au fichier électoral général et domiciliés dans sept régions au moins, à raison de 2000 électeurs au moins par région ; Considérant qu'en vertu des articles L.57, alinéa 6 et L.121, alinéas 1^{er} et 2 du Code électoral, lorsque du fait de l'invalidation de parrainages en raison de leur présence sur plus d'une*

liste, un candidat n'a pu obtenir le minimum requis d'électeurs inscrits au fichier général et/ou le minimum requis d'électeurs par région et dans au moins 7 régions, le Conseil constitutionnel notifie au mandataire du parti politique, de la coalition de partis politiques ou de l'entité regroupant des personnes indépendantes, les dossiers déclarés invalides pour ce motif ; que, cependant, cette notification n'est effectuée que si le remplacement des parrainages invalidés peut avoir pour effet de permettre au candidat concerné d'atteindre les minima exigés, ce remplacement devant se faire à concurrence du nombre de parrainages invalidés¹⁰⁹».

Lors de la présidentielle de 2019, la candidature d'Idrissa Seck n'avait pas requis les signatures exigées. Il a fallu recourir au système de la complétude pour parfaire le nombre de parrainages requis¹¹⁰.

Cette situation est observée en Côte d'Ivoire où le candidat Affi Nguessan dont la candidature à l'élection présidentielle d'octobre 2020 a été, en premier lieu, écartée a eu la possibilité de compléter la liste des parrainages nécessaires à la validation de sa candidature. Cette situation n'est possible que parce qu'il lui a été notifié à temps. Selon le juge électoral : « *Sur la déclaration de candidature de Monsieur AFFI N'GUESSAN PASCAL [...] Considérant, qu'à l'issue de la vérification de la liste des parrainages produite par le candidat, il est apparu que plusieurs électeurs figurant sur ladite liste ont également accordé leur parrainage à d'autres candidats dont le dossier de candidature avait été déposé avant le sien ; Que conformément à l'article 54 du Code électoral, certains parrainages sur la liste ont fait l'objet d'annulation ; Que de ce fait, le pourcentage de 1 pour cent de*

109 Conseil Constitutionnel du Sénégal, Décision n° 1-E-2019 du 13 janvier 2019, affaires n°1 à 11-E-19 et Décision n°3-E-2019 affaires n° 13 à 24-E-19 du 20 janvier 2019.

110 Conseil Constitutionnel du Sénégal, Décision n° 1-E-2019 du 13 janvier 2019, affaires n°1 à 11-E-19 et Décision n°3-E-2019 affaires n° 13 à 24-E-19 du 20 janvier 2019.

l'électorat local requis par régions ou districts autonomes n'a donc pas été atteint par le candidat dans au moins 17 régions ou districts autonomes tel qu'exigé par le Code électoral ; [...] qu'en application des articles 54 et 56 du code électoral, le Conseil constitutionnel a, par courrier en date du 10 septembre 2020, invité le candidat ou son mandataire à pourvoir au remplacement des parrainages annulés en leur impartissant un délai de 48 heures ; Considérant qu'après réception de cette liste de parrainage de remplacement, il est apparu après examen de celle-ci que le candidat a obtenu 1 pour cent de l'électorat local dans 20 régions ou districts autonomes ; [...] qu'il résulte de ce qui précède, que monsieur AFFI N'GUESSAN PASCAL remplit toutes les conditions légales »¹¹¹.

Cependant, il peut arriver qu'en dépit de cette possibilité offerte par le code électoral que le candidat ne soit pas admis à participer à la compétition électorale. Sa candidature étant rejetée pour la simple raison qu'elle n'est pas parvenue à compléter à temps les parrainages manquant¹¹².

Il ressort de ces développements que le système du parrainage aboutit à l'exclusion de nombreux postulants à l'élection présidentielle en Afrique. En dépit de l'assouplissement, des candidatures sont souvent rejetées. Dès lors il arrive que la mise en œuvre soit différée.

2) Une application différée

Les rapports entre les juridictions constitutionnelles et la paix ont souvent été mis en évidence par la doctrine¹¹³. Cette relation

111 Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, Décision N° CI-2020-EP-009/14-09/CC/SG du 14 septembre 2020 portant publication de la liste définitive des candidats à l'élection du Président de la République du 31 octobre 2020, para. 42.

112 P. Grosieux, « Le « parrainage » des prétendants à l'élection présidentielle : simple formalité juridique ? », *RFDC* 2004/3 n° 59 | pages 578.

113 S. Bolle, « La paix par la Constitution en Afrique ? La part du juge constitutionnel »,

revêt un double visage : tantôt le juge constitutionnel se montre belliciste, contribuant ainsi par son office à saper la paix ; tantôt il se présente sous les habits d'un pacificateur¹¹⁴. D'abord, par son interprétation extensive ou restrictive de certaines dispositions polémiques de la Constitution¹¹⁵, par le tri sélectif des candidatures aux élections politiques¹¹⁶, par la publication de résultats électoraux contradictoires¹¹⁷, l'intervention du juge constitutionnel est considérée comme un moyen d'exacerbation des conflits politiques.

Ensuite, par les injonctions qu'elles formulent à l'endroit des pouvoirs publics constitutionnels¹¹⁸, par l'usage de principes à valeur constitutionnelle en vue de combler certaines lacunes constitutionnelles¹¹⁹, par l'annulation d'élections présidentielles ou législatives manifestement irrégulières, les juridictions constitutionnelles s'érigent en promoteurs de la paix. Ce sont ces

communication au Colloque *Religions, violence politique et paix en Afrique*, de l'Académie Alioune Blondin Beye pour la Paix, Cotonou, 19, 20 et 21 juillet 2004, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-15510033.html>.

S. Bolle, « Des constitutions « made in » Afrique », *VIe Congrès Français de Droit Constitutionnel, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005*, (Voir. site internet association française de droit constitutionnel).

114 E. H. O. Diop, « Le rôle des juridictions constitutionnelles africaines dans la recherche de la Paix en Afrique », *Annales africaines Nouvelle Série*, janvier 2019. N° spécial, pp. 1-54.

115 M. F. Diop, « L'étendue des compétences des juges constitutionnels dans les situations de crise politique en Afrique francophone subsaharienne », *Annales africaines Nouvelle Série*, janvier 2019. N° spécial, pp. 121-194.

116 S. Bolle, « Les juridictions constitutionnelles et les crises électorales », in *Les Cours constitutionnelles et les crises électorales, 5^{ème} Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles des pays ayant le français en partage (ACCPUF)*, Cotonou, 28 juin 2009, p. 9. In www.accupuf.org.

117 G. P. Tchivounda, « Le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire et l'internationalisation de l'élection présidentielle du 31 octobre et 28 novembre 2010 : variations autour d'un plaidoyer », in *Mélanges dédiés au doyen Francis V. Wodié*, PUT, 2016, pp. 431-447.

118 S. A. Ndiaye, « Le pouvoir d'injonction des juridictions constitutionnelles africaines », *Annales africaines Nouvelle Série*, janvier 2019. N° spécial.

119 E. H. O. Diop, « Les principes à valeur constitutionnelles dans la jurisprudence constitutionnelles : réflexions sur le pouvoir normatif du juge constitutionnel », *Annales africaines. Nouvelle Série* Vol. 1, n°14, avril 2021, pp. 47-100.

habits de militants de la paix que le juge constitutionnel revêt dans sa mission préventive des conflits politiques et particulièrement des conflits électoraux. C'est dans ce cadre qu'il faut ranger la décision de la Cour constitutionnelle guinéenne. La juridiction constitutionnelle a relevé que le système du parrainage existe bien dans la législation électorale. Mais, constatant que le dispositif juridique, technique et pratique n'est pas opérationnel en l'état, elle décide d'autorité de l'écarter pour l'élection présidentielle du 18 octobre 2020.

Ici, la juridiction constitutionnelle prévient les effets néfastes résultant de l'application d'une disposition polémique dont les conséquences seraient l'exclusion de candidats potentiels à l'élection présidentielle. Elle anticipe sur les contestations électorales de nature à mettre à rude épreuve la confiance au processus électoral et qui ne manqueront pas de se déteindre sur la légitimité des autorités politiques. Ainsi utilise-t-elle la proportionnalité pour mesurer les effets indus d'une décision de validation du système de parrainage qui allait exclure de nombreuses candidatures alors que le contentieux du fichier électoral n'était pas encore vidé ainsi que celui de la candidature controversée du Président Alpha Condé à un troisième mandat ?

En écartant le système de parrainage à l'élection présidentielle de 2020, la Cour constitutionnelle désamorce à l'avance un point de crispation entre les acteurs politiques.

La juridiction constitutionnelle a-t-elle le pouvoir d'écarter l'application d'une disposition constitutionnelle ou législative, s'érigeant ainsi en Constituant ou en législateur ? La Cour

constitutionnelle s'en défend : « La Constitution est ce que la Cour constitutionnelle dit qu'elle est ». Une telle conception dynamique de l'interprétation des dispositions constitutionnelles inaugure-t-elle une nouvelle page dans la marche de la justice constitutionnelle africaine ou une nouvelle orientation dans l'office du juge de la constitutionnalité ? En tout cas, la décision de la Cour constitutionnelle, de par son hardiesse, l'érige en pacificateur de la vie politique¹²⁰. Par l'interprétation, la juridiction participe à la fonction constituante¹²¹. Son interprétation authentique s'impose au pouvoir public¹²². Il se développe ainsi un pouvoir normatif du juge constitutionnel¹²³. En vertu de celui-ci, il crée des normes constitutionnelles¹²⁴, recourt aux principes de valeur constitutionnelle¹²⁵ et à l'injonction¹²⁶. Les juridictions constitutionnelles africaines se transforment progressivement en co-constituant¹²⁷.

-
- 120 T. Ondo, « La Cour constitutionnelle gabonaise est-elle au-dessus de la Constitution ? » https://www.editions-harmattan.fr/auteurs/article_pop.asp?no=33143&no_artiste=15361 (consulté le 2 décembre 2021).
- 121 S. Anzouka Atsimou, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC* n°110, 2017, pp. 279-316 ; N. Akacha, « Les techniques de participation du juge constitutionnel à la fonction constituante », in *Le droit constitutionnel normatif. Développements récents*, (sous la direction de. Rafaà Ben Achour », Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 142 ; I. Boucola, « La fonction juridictionnelle et la production des normes », in M. Troper D. Chagnollaude (dir), *Traité international de droit constitutionnel* », T. 2. *Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 705-735.
- 122 P. Avril, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel est-elle créatrice de droit ? », in *La création du droit par le juge, Archives de philosophie du droit*, Tome 50, Paris, Dalloz ; P. Toko, « Le juge qui crée le droit n'est-il pas un juge qui gouverne ? », *Les Cahiers de droit*, 541, 2013, pp. 145-174. p. 32.
- 123 M. Troper, « Le juge constitutionnel comme pouvoir constituant », in *Colloque, Le pouvoir constituant aujourd'hui. Cinquième journée tunisio-françaises de droit constitutionnel*, Tunis, 16-18 novembre 2006, inédit.
- 124 E. R. Toni, « Le juge constitutionnel peut-il réviser la Constitution ? », *Politeia* n°31, 2017, p. 380.
- 125 E. Ngango Yombi, « Les normes non écrites dans la jurisprudence des juridictions constitutionnelles négro africaines », *Revue CAMES*, p. 299 ; E. Toni, « Les principes non écrits dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », in *revue électronique Afrilex* , p. 4 ;
- 126 G. Aïvo, « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives (RBSJA)* n°42, 2021, pp. 4-38 ; S. A. Ndiaye, « Le pouvoir d'injonction des juridictions constitutionnelles en Afrique », *Annales africaines, Nouvelle Série*, vol. 1, avril 2019, n°1, pp. 35-78.
- 127 S. Bolle, « Les Cours constituantes d'Afrique », in *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, pp.248-279.

Par ailleurs, les modalités d'application du parrainage ont entraîné des recours devant les juridictions constitutionnelles africaines. Ainsi au Bénin, la Cour constitutionnelle, sollicitée pour apprécier la constitutionnalité des mesures d'application du système du parrainage rejeté tout pouvoir d'injonction et a reconnu le pouvoir discrétionnaire du parlement. D'abord, « ... qu'en procédant ainsi, le pouvoir législatif a souverainement déterminé, qu'en vertu de son pouvoir d'opportunité exercé dans les limites fixées par la Constitution, les conditions et les modalités du parrainage ; que la Cour ne saurait, sans méconnaître le principe constitutionnel de non-immixtion d'un organe institué par la Constitution dans les prérogatives non dérogeables d'un autre organe également institué par la même Constitution, enjoindre un comportement donné à l'Assemblée nationale dans ces conditions ; qu'il n'y a pas lieu à injonction en l'état »¹²⁸. Ensuite, la Haute juridiction a estimé que le refus de Commission électorale nationale autonome de publier la liste des parrains est conforme à la Constitution. En effet, « ... il résulte du dossier, notamment du transport judiciaire effectué par la Cour constitutionnelle au siège de la CENA, que le parrainage est soumis au même régime que les autres pièces constitutives du dossier de candidature ; qu'il y a lieu de dire que la CENA n'a pas violé le Code électoral »¹²⁹.

Le report de l'application de la loi sur le parrainage comme le respect du pouvoir discrétionnaire du législateur¹³⁰ montre que les juridictions constitutionnelles jouent un rôle important dans la régulation des systèmes politiques africains. Elles utilisent leur

128 Bénin. CC. Décision EP-21-001 du 21 janvier 2021.

129 Bénin. CC. Décision EP-21-001 du 21 janvier 2021.

130 A. Bockel, « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en Afrique francophone », in *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, pp. 220-230.

prérogative dans le but d'anticiper sur les conflits politiques mais aussi de pacifier les rapports entre les acteurs politiques et plus généralement les relations entre les institutions. Dès lors, leurs interventions souvent décriées¹³¹, méritent à l'analyse d'être nuancées.

Au regard des effets produits sur les candidatures et le nombre élevés des postulants exclus de l'élection présidentielle, le parrainage n'en soulève pas moins des questions au regard de l'idée démocratique.

B) Une atteinte à l'idéal démocratique

Le contexte dans lequel est adopté le système du parrainage dans les pays africains renseigne sur les véritables intentions des promoteurs de cette trouvaille et de leur volonté de ne pas rechercher le consensus entre les acteurs politiques qui doit être la condition *sine qua non* de la confiance entre les animateurs du processus électoral.

Ainsi au Bénin, la réforme de la législation sur les partis politiques validée par la Cour constitutionnelle¹³² a eu pour conséquence l'exclusion de l'opposition politique à l'Assemblée nationale. La mouvance présidentielle, seule présente à l'Assemblée nationale a profité de cette situation pour modifier la Constitution du 11 décembre 1990 et instaurer le parrainage à l'élection présidentielle¹³³.

131 J. Du Bois de Gaudusson, « Victoire ou disgrâce des Cours constitutionnelles africaines : les tourments d'un professeur juge constitutionnel », in *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, pp. 231-247 ; M. Dagra, « Les Cours constitutionnelles africaines : des gardiens de la Constitution vénérés ou décriés », O. Narey (sous la direction de), *La justice constitutionnelle*, in O. Narey (sous la direction de), *La justice constitutionnelle*, Acte du Colloque international de l'ANDC, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 413-419.

132 Bénin. CC. Décision DCC 18-183 du 28 août 2018 ; CC. Décision EL 19-001 du 1^{er} février 2019.

133 Au Bénin, aux termes de l'article 41 de la loi n°2019-43 du 13 novembre 2019 portant Code électoral [...] *La déclaration de candidature comporte les noms, prénoms, profession, date et lieu*

De même, poussant son avantage à l'Assemblée nationale, la majorité parlementaire a adopté des mesures visant à exclure les anciens chefs de l'Etat de la compétition présidentielle. Désormais, nul ne peut plus être plus de deux fois Président de la République dans sa vie.

Le juge constitutionnel, saisi aux fins de contrôler la constitutionnalité de la réforme a tout simplement vérifié la procédure de révision¹³⁴ et a constaté sa conformité à la Constitution.

En Côte d'Ivoire comme en Guinée Conakry, les pouvoirs publics ont saisi l'occasion de la Covid 19 pour imposer l'Etat d'urgence sanitaire. La mise en place des mesures barrières, l'interdiction des rassemblements et parfois le confinement ont été des prétextes suffisants pour modifier la législation électorale et instaurer le parrainage à l'élection présidentielle en Côte d'Ivoire par le biais d'ordonnance présidentielle¹³⁵. En Guinée, cette pandémie n'a pas empêché l'adoption d'une nouvelle Constitution faisant sauter le verrou de la limitation des mandats présidentiel et mettant en place le système du parrainage¹³⁶. Au Sénégal, la réforme constitutionnelle instaurant le parrainage à l'élection présidentielle a été adoptée par la majorité parlementaire lors d'un vote sans débat.

Dans ce contexte, le système du parrainage est controversé. De même, l'intervention des juridictions sous régionales renforce les

de naissance ainsi que l'adresse complète du ou des candidats. Elle doit être accompagnée de : -les parrainages recueillis sur les formulaires nominatifs mis à disposition des élus concernés par la CENA, pour les candidats à l'élection du président de la République ».

134 Bénin. CC. DCC 19-504 du 06 novembre 2019.

135 Voir. Communiqué du Conseil des Ministres du Mercredi 08 avril 2020. Le Conseil a adopté « [...] - l'institution du parrainage citoyen pour l'élection présidentielle ; - le relèvement du niveau de cautionnement à 50 millions pour l'élection présidentielle ; - l'abaissement à 5% du taux de suffrage requis pour le remboursement du cautionnement [...] ».

136 Guinée Conakry. CC. Avis N°002/2019/CC du 19 décembre 2019. Affaire demande consultatif.

doutes et incertitudes du système de parrainage au regard de l'idée démocratique (2).

1) *Un dispositif controversé*

La démocratie implique une pluralité de candidatures à l'élection présidentielle. Sous le prétexte d'une rationalisation des candidatures, on parvient à priver certains citoyens de leur droit de se porter à candidat à l'élection présidentielle. Cette atteinte à la démocratie et au droit de l'homme est loin d'être pertinente au regard des conditions d'adoption de la législation sur le parrainage et des raisons invoquées par les initiateurs de ces réformes.

A l'analyse, le dispositif du parrainage à l'élection présidentielle comporte certaines limites qui sont indexées par les analystes. Dans la doctrine, le parrainage se justifie par la volonté d'exclure certaines candidatures jugées « *fantaisistes* ». Ainsi, « *en obligeant les postulants à justifier auprès du Conseil constitutionnel de la présentation d'un certain nombre de personnes habilitées, le constituant n'avait en aucune façon entendu faire de cette "acte de présentation" un acte de soutien politique, tout au plus avait-il eu l'ambition d'instituer un mécanisme juridique de filtrage des candidatures performant afin de soustraire cette première étape au régime des partis* »¹³⁷. Plus précisément, « le but de ce « filtrage » est d'écarter les candidatures fantaisistes afin d'offrir au premier tour de l'élection des candidats représentants des principaux courants politiques. Ensuite, il consisterait à confier au corps électoral la tâche de parrainer les candidatures ; seuls seraient admis à se présenter, les candidats ayant obtenu la signature d'une

137 P. Grosieux, « Droit constitutionnel électoral. Le « parrainage » des à l'élection présidentielle : simple formalité juridique ? », *RFDC* 2004 / 3 n°59, p. 568.

proportion déterminée des électeurs inscrits. Du coup, seuls seront admis dans la course à la présidentielle les candidats suffisamment crédibles pour que les électeurs *acceptent de les parrainer*. Ainsi d'un système de filtrage démocratique, on pourrait passer vers un système de crédibilisation démocratique des candidatures »¹³⁸.

Cette valorisation du parrainage des candidatures à l'élection présidentielle fait des émules dans la doctrine : « *L'instauration d'un dispositif de présentation dans le cadre d'une élection au suffrage universel direct vise à limiter le nombre de candidats à l'élection présidentielle afin d'éviter des candidatures fantaisistes ou celles qui défendent des intérêts purement locaux. L'objectif est donc claire et légitime : permettre une meilleure lisibilité du scrutin et éviter un éparpillement des voix* »¹³⁹. Plus proche de nous, Ndongo Fall opine : « [...] *L'existence de ces formalités de présentation de la candidature vise à écarter les candidatures fantaisistes et à limiter le nombre de candidats à un niveau compatible avec les nécessités d'une bonne gestion du débat politique et programmatique et notamment pour qu'au cours de la campagne électorale, les médias servant de support à la propagande ne soient pas encombrés par des candidats dont les prestations peuvent être de nature à nuire à la crédibilité d'une consultation aussi sérieuse.*

Mais à l'épreuve des faits, force est de constater que ce dispositif normatif a donné des résultats mitigés car, avec les mécanismes très simple de création des partis politiques, n'importe qu'elle groupe de personnes peut créer un parti politique dont elles demeureront les seuls membres.

138 M. M. N. Mboup, « Le parrainage : défis et enjeux », *Communication prononcée à l'occasion de la session de formation organisée par l'Union des magistrats du Sénégal dans le cadre de la préparation de l'élection présidentielle du 24 février 2019, inédit*, p. 7.

139 S. Pina, « Parrainages et élection présidentielle : le statu quo », *RFDC* n°96/4, 2013, p. 943.

Par ailleurs, les difficultés de vérification de l'authenticité de la signature des parrains des candidats indépendants rendent très aléatoire ce mode de parrainage [...] »¹⁴⁰.

Le parrainage, tel qu'il est conçu, repose sur la liberté. Les citoyens sont libres de parrainer le candidat de leur choix. De même, dans les systèmes où le parrainage des élus est de rigueur, ceux-ci sont libres de donner leurs parrainages au candidat qu'ils veulent. Dans le même ordre d'idées, le risque du parrainage des élus réside dans les conditions que les élus peuvent fixées pour donner leur parrainage. Ils peuvent aussi opter pour parrainer tel courant de pensées plutôt que tel autre comme c'est le cas en France¹⁴¹.

Le système de parrainage n'est pas une panacée contre l'inflation des candidatures à l'élection présidentielle. C'est un antidote parmi tant d'autres. Les Etats qui l'ont pratiqué depuis longtemps ont eu des résultats mitigés. Dans ce cadre, le système politique français qui sert souvent de modèle de référence pour la modification du cadre juridique de plusieurs pays africains n'est pas aussi parfait que

140 N. Fall, *Code électoral Commenté. De la nécessité d'un outil efficient de lecture des normes et procédures électorales*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2017, p 257-258.

141 « À travers les positions radicalement opposées des élus, on voit toutefois coexister deux conceptions concurrentes du parrainage. D'un côté, il ne s'agirait pas d'un acte politique de soutien à un candidat mais d'une simple formalité juridique, d'un acte politiquement « neutre » permettant seulement l'incarnation d'une offre électorale. Dans cette perspective, les élus pourraient se borner à un examen minimaliste des candidatures, les conduisant à n'écarter que celles « manifestement incompatibles » avec la vie démocratique ou avec leurs fonctions. D'un autre côté, le parrainage exigerait de son auteur d'assumer une participation politique à la « pré-sélection » des candidats à l'élection présidentielle. À tout le moins, le régime de publicité contribue sans doute à conférer une irrémédiable signification politique aux décisions des élus, qui s'en trouvent donc publiquement responsabilisés. Le parrainage présente ainsi toute l'ambivalence d'une liberté dont les parrains pourraient, volontairement ou non, être dépossédés dans les faits », T. Desmoulin, « Le parrainage des candidats à l'élection présidentielle : un système en proie aux stratégies ? », *op.cit*, p. 6.

les choses le laissent croire. Il a, dans les faits, montré ses limites. En France, la loi sur le parrainage dont l'objet était précisément de restreindre le nombre de candidat à l'élection présidentielle révèle ses limites puisque la procédure généralement dite des « parrainages » ne permet pas de contenir une inflation massives de candidatures »¹⁴². En 1958, le collège électoral pour l'élection du chef de l'Etat était restreint et se limitait à 80 000 grands électeurs (députés sénateurs, conseillers généraux, membres des assemblées des territoires d'outre-mer, représentants élus des conseils municipaux) et devait obtenir le soutien de 50 membres dudit collège. En 1962, avec l'élection du suffrage universel direct, le nombre soutiens exigés est de 100. En 1976, le nombre de parrains passe à 500. Au résultat, « le dispositif de présentation, tel qu'il est conçu, n'a pas toujours empêché une inflation du nombre de candidats à l'élection et reste donc imparfait (16 candidats en 2002, 12 en 2007, 10 en 2012) »¹⁴³.

La dimension instrumentale est présente en France où l'intercommunalité et la volonté de faire des maires le pivot du système de parrainage à l'élection présidentielle a entraîné une réforme législative de nature à accroître le pourcentage des maires parmi les parrains habilités à présenter des candidatures¹⁴⁴.

Cette dimension instrumentale du système de parrainage à l'élection présidentielle est perceptible au Sénégal. Alors que la loi sur le parrainage venait d'être votée, le Premier Mohamed Boun Abdallah

142 P. Grosieux, « Droit constitutionnel électoral. Le « parrainage » des à l'élection présidentielle : simple formalité juridique ? », *RFDC* 2004 / 3 n°59, p. 567.

143 S. Pina, « Parrainages et élection présidentielle : le statu quo », *RFDC* n°96/4, 2013, p. 943.

144 P. Grosieux, « Droit constitutionnel électoral. Le « parrainage » des candidats à l'élection présidentielle : simple formalité juridique ? », *op.cit.*, p. 570.

Dione réaffirmait les objectifs du gouvernement : « obtenir avec le parrainage 5 candidats à l'élection présidentielle ». Ainsi, après la validation par le Conseil constitutionnel du même nombre de candidature, certains n'ont pas manqué d'attaquer le Conseil constitutionnel et mettre en cause sa partialité.

Cette idée est mise en lumière par la doctrine dans le cas du Sénégal. *« D'abord contre les citoyens parce que la consécration du parrainage par le constituant de 2001 avait pour objet d'élargir l'expression du suffrage à une catégorie de «citoyens-candidats» sans les obliger à créer ou à constituer une association politique. Il s'agissait donc de la part du constituant d'élargir l'offre politique pour que l'exercice du droit de suffrage ne se soumette pas exclusivement à l'offre de candidatures des appareils politiques traditionnels. Cependant, pour être en cohérence avec l'expression du droit de suffrage, le Constituant exigea en contrepartie un minimum de représentativité populaire comme condition de recevabilité de toute candidature indépendante¹⁴⁵. Tel est l'esprit du parrainage en droit constitutionnel sénégalais. Le citoyen en est la boussole et l'étalon de mesure. Or en alourdissant les conditions du parrainage, le projet de loi aura principalement pour conséquence de rétrécir l'offre politique, c'est-à-dire exactement le contraire de ce que voulait le constituant »¹⁴⁵.*

Certains arguments avancés pour expliquer l'adoption de la loi sur le parrainage sont loin d'être convainquant. En affirmant que « le parrainage est pratiqué dans les grandes démocraties »¹⁴⁶. Donc, il serait judicieux de recourir à ce système semble un argument spécieux.

145 M. M. N. Mboup, « De l'inconstitutionnalité de la loi instituant le parrainage intégral au Sénégal », in *SUD QUOTIDIEN* - N° 7473, du vendredi 6 avril 2018, pp. 5-6.

146 « Parrainage à la présidentielle: Les explications du Ministre de la Justice Ismaila Madior Fall », https://www.exclusif.net/Parrainage-a-la-presidentielle-Les-explications-du-Ministre-de-la-Justice_a11790.html

Ce caractère est fragilisé par l'idée de lutter contre une discrimination dont les candidats indépendants étaient victimes.

En effet, les partis politiques n'étaient pas soumis à l'exigence de présentation du parrainage pour leurs postulants. La déclaration de candidature de tout candidat indépendant, pour être recevable, doit « être accompagnée de la signature d'électeurs représentant au moins dix mille inscrits domiciliés dans six régions à raison de cinq cents au moins par région »¹⁴⁷.

La généralisation du parrainage pour tous les candidats à l'élection présidentielle et la volonté de lutter contre une discrimination ne sauraient justifier l'adoption du parrainage qui apparaît comme un alourdissement des conditions de candidatures dont l'effet est de mettre en cause la libre participation politique.

Ces limites du système de parrainages à l'élection présidentielle impactent indubitablement le sens de l'élection présidentielle.

2) Un dispositif dévoyé

La démocratie pluraliste suppose l'existence de plusieurs partis politiques et de plusieurs candidats favorisant ainsi l'expression plurielle des opinions, des idées et des pensées. Elle repose sur la concurrence politique. C'est l'idée de permettre à plusieurs citoyens intéressés par l'exercice des responsabilités politiques de briguer le suffrage de leurs compatriotes.

Cependant, le parrainage à l'élection présidentielle, tel qu'il est conçu réduit considérablement l'offre politique, diminue les concurrents

147 Article 29 alinéa 4 de la Constitution avant sa modification par la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 issue du référendum du 20 mars 2016.

et enfin de compte impose de nouveaux acteurs qui vont participer à la compétition à l'élection présidentielle.

L'idée de filtrage qui est à la base du parrainage implique la sélection de certaines candidatures et le rejet d'autres postulants sur la base de critères préétablis¹⁴⁸.

Or, en démocratie pluraliste, seul le peuple est habilité à sélectionner naturellement des dirigeants politiques par le biais de l'élection. Le parrainage est apparu dans sa mise en œuvre comme un mécanisme aux antipodes de la démocratie favorisant le maintien d'une élite qui choisit ses adversaires politiques à l'élection présidentielle.

Est-ce vraiment démocratique -sous prétexte d'organiser le déroulement d'une élection crédible-, d'élaborer des critères de nature à exclure une partie des potentiels candidats à l'élection présidentielle ? A l'épreuve des faits, il est apparu, pour beaucoup de citoyens, que le parrainage est devenu un moyen pour le Président de la République sortant d'écarter certains adversaires politiques gênants. On serait même tenté d'affirmer que, par le biais du parrainage, le chef de l'Etat en exercice participe à la désignation de ses concurrents à l'élection pour la magistrature suprême.

A l'analyse, les chiffres sont éloquentes : au Mali 13 postulants sur 17 sont écartés par la Cour constitutionnelle, à l'élection présidentielle de 2018 ; au Sénégal, en 2019, 22 postulants sur 27 ont été exclus de l'élection présidentielle ; en Côte d'Ivoire, en 2020, sur 44 aspirants à la candidature, 40 ont été recalés.

148 F. Mélin-Soucramanien, « Devenir candidat : quel filtre » ? *Pouvoirs* n°138, 2011, p. 19.

Effectivement, il est apparu que deux anciens premiers ministres, des ministres, de hauts cadres ou d'hommes politiques d'envergure au Sénégal, un ancien Président de l'Assemblée nationale en Côte d'Ivoire...¹⁴⁹ ont vu leurs parrainages invalidés par le juge constitutionnel-électoral.

Si la démocratie, telle qu'elle est pratiquée en Afrique doit aboutir à l'exclusion de candidats sur la base de critères aussi spécieux que le parrainage, l'injustice électorale serait érigée en règle¹⁵⁰. Concrètement, le dispositif mis en place pour contrôler et valider les parrainages n'était pas assez fiable. Selon la loi électorale, un électeur ne peut parrainer qu'un seul candidat. Le premier postulant à passer par le filtre du juge constitutionnel-électoral voit son parrainage accepter et sa candidature validée.

149 « Considérant que Monsieur KOULIBALY Mamadou, né le 21 avril 1957 à Azaguïé, Professeur, a déposé sa déclaration de candidature à la Commission Electorale Indépendante, le 31 août 2020 ; Considérant que de l'examen du dossier de Monsieur KOULIBALY Mamadou, il apparaît qu'il est produit la quasi-totalité des pièces exigées par le Code électorale ; Considérant cependant qu'à l'issue de la vérification de la liste des parrainages produite par le candidat, il est apparu que plusieurs électeurs figurant sur ladite liste ont également accordé leur parrainage à d'autres candidats dont le dossier de candidature a été déposé avant le sien ; Que conformément à l'article 54 du Code électorale, certains parrainages sur sa liste ont fait l'objet d'annulation ; Que de ce fait, le pourcentage de 1% de l'électorat local requis par région ou district autonome n'a pas été atteint par le candidat dans au moins 17 régions ou districts autonomes tel qu'exigé par le Code électorale ; Considérant qu'en application des articles 54 et 56 du Code électorale, le Conseil constitutionnel a, par courrier en date du 10 septembre 2020, invité le candidat ou son mandataire à pourvoir au remplacement des parrainages annulés en lui impartissant un délai de 48 heures ; Considérant qu'après réception de cette liste de parrainage de remplacement, il est apparu après examen de celle-ci, que le candidat a obtenu 1% de l'électorat local dans 15 régions ou districts autonomes sur les 17 exigés par le Code électorale ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que monsieur KOULIBALY Mamadou ne remplit pas toutes les conditions légales ; En conséquence, il convient de déclarer sa candidature irrecevable, conformément à l'article 57 du Code électorale ». Côte d'Ivoire. CC. Décision n°CI -2020-EP-009/14-09/CC/SG du 14 septembre 2020 portant publication de la liste définitive des candidats à l'élection du Président de la république du 31 octobre 2020 (Cote d'Ivoire).

150 A. M. Le Pourhiet, « L'injustice constitutionnelle », in *Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 223-231.

Avec ce système, le parti au pouvoir a un intérêt à demander à ses militants de parrainer le maximum de candidats de l'opposition pour fausser le jeu démocratique. Par le jeu des doublons qui entraînent des annulations systématiques, plusieurs postulants verront leurs parrainages invalidés. Dès lors, l'annulation des parrainages sans sanctionner effectivement les multiples parrains à l'origine des doublons n'est pas un gage de sincérité du scrutin.

Par ailleurs, sous prétexte de rationaliser la vie politique en générale et les candidatures à l'élection présidentielle en particulier, il se développe un véritable système de refoulement de la candidature à l'élection présidentielle. Dans ce contexte, en plus de l'emprisonnement des opposants politiques, de la remise en cause de la nationalité de futurs candidats ainsi que de l'état de santé de postulants, le parrainage est devenu un arme redoutable aux mains des détenteurs du pouvoir politique en place qui, avec la complicité d'administrateurs du Ministère de l'Intérieur ou de juges constitutionnels-électorales très hermétiques dans la lecture de leurs compétences, s'adonnent au choix à la carte des candidats aux élections majeures de la vie politique.

En tant que système de sélection drastique des candidatures à l'élection présidentielle, le système du parrainage a eu ses lettres de noblesses sous d'autres cieux. Mais en Afrique où les conditions d'une élection présidentielle libre, régulière, transparente et équitable sont hypothétiques dans la plupart des pays, le parrainage ne manquera pas de produire des ravages. Sous le fallacieux prétexte d'une diminution des candidatures à la présidentielle, des opposants se voient priver de leurs droits politiques notamment le droit de

présentation d'une candidature à une élection politique. Le système du parrainage tel qu'il est pratiqué en Afrique demeure le lit d'une grande iniquité quel que soit les vertus et l'habillage juridique qu'on veuille bien lui donner.

L'institution du parrainage à l'élection présidentielle avec ses conséquences désastreuses n'est-elle pas une atteinte au principe d'élection libre et au droit de libre participation politique ? La question mérite d'être posée au regard du fondement juridique de ces différents principes. Le principe d'élection libre a pour corollaire le droit de libre participation politique. Ce principe est reconnu par plusieurs instruments juridiques internationaux, notamment par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 en son article 21. 3¹⁵¹. Cette disposition est précisée par plusieurs textes internationaux notamment l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁵².

En Afrique, l'article 13 de la Charte africaine des Droits de l'Homme énonce la libre participation politique des citoyens¹⁵³. Lors de la session ordinaire de la Conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abeba (Ethiopie) a été adopté la Charte africaine de la Démocratie,

151 « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics : cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».

152 Ce texte qui consacre le droit de tout citoyen d'être électeur et éligible : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement élus ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel égal et au scrutin secret assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) d'accéder dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays ».

153 « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce conformément aux règles édictées par la loi ».

des élections et de la bonne gouvernance. Ce texte composé de 53 articles se fixe entre autres objectifs : la promotion de la démocratie, de l'Etat de droit par l'assurance de la suprématie de la Constitution et par l'organisation d'élections libres et périodiques constituent les bases sur fondamentales de la construction de la paix. L'essentiel des dispositions de la Charte tournent autour de cette idée centrale¹⁵⁴.

Au plan régional, on constate qu'en Afrique de l'Ouest, les Etats ont adopté le Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance, adopté sous l'égide de la C.E.D.E.A.O le 21 octobre 2001 à Dakar. Il consacre plusieurs dispositions aux élections. De même, la S.A.D.C a adopté les « Principes et orientations régissant les élections démocratiques » lors du Sommet de l'île Maurice en septembre 2004. Le respect de ce dispositif est assuré par les juridictions supranationales africaines.

Concrètement, les juridictions supranationales africaines ont rendu des décisions garantissant la libre participation politique. Dans cette optique, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour ADHP), dans l'affaire *Guillaume Kibafori Sorro*, a ordonné à la Côte d'Ivoire d'une part de surseoir à l'exécution de tous les actes pris à l'encontre du requérant subséquentement à l'ordonnance du 20 avril 2020. D'autre part, il est exigé de l'Etat de Côte d'Ivoire de lever toutes les mesures de nature à entraver la participation du requérant à l'élection présidentielle d'octobre 2020, notamment de jouir de ses droits d'élire et d'être¹⁵⁵.

154 É. Mengue Mbooue, « La juridiction constitutionnelle et la construction de l'État de droit en Afrique noire francophone : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais », *Revue Constitution et consolidation de l'Etat de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique (RCC)*, 2022 n°2 et 3 semestriel, p. 131.

155 CADHP, affaire *Guillaume Kibafori Soro et autres c. République de Côte d'Ivoire*. Requête

Par ailleurs, la juridiction continentale de protection des droits de l'homme a admis dans l'affaire XYZ *c. République du Bénin* que la révision constitutionnelle instaurant entre autre le système du parrainage à l'élection présidentielle est contraire à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance en ce qu'elle transgresse le principe du consensus national. Selon la Cour ADHP, l'Etat défendeur a violé le droit à l'information. En effet, le projet de révision de la loi fondamentale n'a pas fait l'objet de dissémination au sein de la population afin de lui permettre de se faire une opinion et de participer au débat quant aux amendements proposés¹⁵⁶.

Ensuite, la Cour ADHP a conclu à la violation du droit à la paix et à la sécurité et le droit au développement économique, social et culturel. Le Requéant faisait valoir que la révision constitutionnelle querellée menace la paix et la sécurité au Bénin et par voie de conséquence le développement économique, social et culturel, dans la mesure où une importante partie de la population ne s'y reconnaît pas. En conséquence, ces droits protégés par les articles 22(1) et 23(1) de la Charte n'ont pas été respectés. La révision non consensuelle de la loi fondamentale rompt le pacte social et fait craindre une menace réelle sur la paix au Bénin¹⁵⁷. Ainsi, en guise de mesures de réparation pécuniaire, la Cour a condamné l'Etat défendeur à payer au Requéant la somme de 1 franc CFA symbolique pour le préjudice moral subi.

n°012/2020. (Ordonnance mesures provisoires 2), 15 septembre 2020.

156 CADHP, affaire XYZ *c. République du Bénin*, Requête n°010/2020, arrêt sur le fond et réparations, 27 Novembre 2020.

157 CADHP, affaire XYZ *c. République du Bénin*, Requête n°010/2020, arrêt sur le fond et réparations, 27 Novembre 2020.

Sur le même registre, la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) a rendu une décision retentissante qui a devra mettre un coup d'arrêt à l'application de la législation sur le parrainage au Sénégal. Saisie par un parti de l'opposition qui contestait le caractère discriminatoire de la loi sur le parrainage et une potentielle violation du droit de libre participation politique, la juridiction communautaire a accueilli favorablement cette requête. De plus, la Cour de justice de la CEDEAO a effectué un calcul sur la base du nombre de partis politiques rapporté au corps électoral pour en conclure qu'il serait en réalité impossible de garantir la concurrence politique entre les futurs candidats. La Cour relève qu' « *il ressort des pièces du dossier qu'à la date de publication du décret fixant le calendrier électoral, le nombre d'électeurs inscrits au fichier électoral était de six millions cinq cent mille (6 500 000). Elle constate que dans ces conditions, exiger qu'un candidat aux élections présidentielles obtienne 0,8% au minimum et 1 % au maximum de parrains revient à lui demander de recueillir au minimum 53 467 parrains et au maximum 66 820 parrains répartis sur l'ensemble des sept (7) régions que compte le Sénégal à raison de deux milles (2000) signatures par région [...] Le nombre de partis politiques légalement constitués étant supérieur à trois cents (300), l'application de la loi attaquée conduit à priver plusieurs partis politiques sénégalais de leur droit de participer librement aux élections* ».

Au plan substantiel, la CJ CEDEAO a estimé qu'« [...] au regard de ces textes qui ont été ratifiés par l'Etat du Sénégal, [...] la loi n° 11-2018-22 du 04 février 2018 querellée comporte des dispositions qui constituent de véritables entraves au droit de participer librement aux élections. [...]. En effet, cette loi viole le secret du vote en obligeant les électeurs

à déclarer à l'avance à quel candidat ils ont l'intention d'accorder leur suffrage puisqu'un électeur ne peut parrainer qu'une seule candidature. En plus, elle comporte d'énormes risques pour les électeurs qui accordent leur parrainage à un candidat dans la mesure où cet acte présume leur intention d'accorder leur suffrage à ce candidat.

Par ailleurs, il ressort des dispositions de l'article L 1 16 précité de ladite loi que « La déclaration de candidature doit être accompagnée ... de la liste des électeurs ayant parrainé le candidat, présentée sur fichier électronique et en support papier ». L'utilisation de ce fichier électronique et en support papier peut engendrer de nombreux abus et même des représailles contre certains électeurs par rapport à leur choix de parrainage. [...] Pour toutes ces raisons, la Cour décide que les formations politiques et les citoyens du Sénégal qui ne peuvent se présenter aux élections du fait de la modification de la loi électorale par la loi n°2018-22 du 04 février 2018, doivent être rétablis dans leurs droits par la suppression du système de parrainage qui constitue un véritable obstacle à la liberté et au secret de l'exercice du droit de vote d'une part et une sérieuse atteinte au droit de participer aux élections en tant que candidat d'autre part »¹⁵⁸.

Sur la base de ces considérations, la Cour de justice de la CEDEAO ordonne en conséquence à l'Etat du Sénégal de lever tous les obstacles à une libre participation aux élections consécutifs à cette modification par la suppression du système du parrainage électoral. De plus, elle lui impartit un délai de 6 mois à compter de la notification qui lui en sera faite pour soumettre à la Cour un rapport concernant l'exécution de la présente décision.

158 Cour de justice de la CEDEAO, arrêt 27 mars 2021, USL c. République du Sénégal.

Cette décision de la CJ CEDEAO a fait l'objet de critiques acerbes de la part du Professeur Isamèla Madior Fall, Ministre de la Justice. Selon lui, la Cour a commis plusieurs erreurs. L'universitaire est allé jusqu'à subodorer l'idée d'une réforme de la Cour de justice communautaire.

Cette position est loin de faire l'unanimité. Pour l'avocat Assane Dioma Ndiaye, membre de la société civile : *« En effet, tous les analystes reconnaîtront que le fait que la loi incriminée impose un choix public unique entre différents candidats constitue une expression publique d'une préférence en faveur d'un candidat donné au détriment d'autres postulants dans une compétition supposée égalitaire à ce stade. Tous les analystes reconnaîtront également que beaucoup de Sénégalais notamment des hauts fonctionnaires, des hommes d'affaires s'abstiendront d'user d'un tel droit que leur confère la loi pour ne pas s'exposer à d'éventuelles représailles de la part du candidat au pouvoir dans un contexte africain où le fair-play politique voire l'acceptation du droit à la différence et à l'expression plurielle sont assimilables à un luxe »*¹⁵⁹. En outre, *« de telles imperfections de la loi sur le parrainage violent naturellement le libre droit à la participation à un processus électoral et au droit de vote et d'être électeur. Comme à l'accoutumée on ignore royalement les alertes démocratiques internes en faisant l'option de rationalités stratégiques qui forcément induisent des résolutions des dysfonctionnements au couperet mais plus désolant par-dessus nos têtes au gré des opportunités de substitutions supra nationales en cas de défaillances internes. Charbonnier n'est plus roi ni maître chez lui »*¹⁶⁰.

Cette décision supranationale montre les limites du système de parrainage à l'élection présidentielle. Il ressort de l'analyse une

159 Intervention reproduite par Seneweb news, 30 avril 2021. (Consulté le 1^{er} mai 2021).

160 *Idem.*

violation du droit à la candidature à l'élection présidentielle ainsi que la liberté et le secret du vote. La juridiction communautaire stigmatise les possibles violations de la liberté de candidature à l'élection présidentielle. Cette décision soulève également le problème de la contrariété des décisions rendues par les juridictions supranationales et celles des juridictions constitutionnelles. En effet, dans les différents pays où le parrainage est pratiqué, la juridiction constitutionnelle avait au préalable contrôlé la loi en cause et avait délivré un brevet de constitutionnalité.

En définitive, les juridictions constitutionnelles jouent un rôle moteur dans le contrôle du système du parrainage à l'élection présidentielle. Dans l'élaboration de la loi sur le parrainage, certaines d'entre elles ont annulé le parrainage comme mettant en cause la liberté de participation politique des citoyens ou comme un outil précoce dont l'application pourrait engendrer des dysfonctionnements du processus électoral. En revanche, d'autres juridictions constitutionnelles se sont déclarées incompétentes pour apprécier la conformité à la Constitution de la loi instituant le parrainage. Au résultat, elles ont *de facto* autorisé la mise en place du système de parrainage.

Dans le cadre de la mise en œuvre du parrainage, les juridictions constitutionnelles africaines ont tantôt appliqué de manière rigoureuse la législation sur le parrainage tantôt elles ont fait preuve de mansuétude. Dans le premier cas de nombreuses candidatures ont été rejetées. Dans le second cas, des candidats ont été repêchés parce qu'il leur a été permis de compléter les manquants et les doublons. Enfin, le contrôle effectué par les juridictions

supranationales montre que le système du parrainage transgresse la libre participation politique des citoyens.

Il ressort de ces développements que le parrainage est appliqué différemment en fonction des pays. Si la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont opté pour le parrainage des citoyens, au même moment, le Mali et le Bénin ont préféré le parrainage des élus. Dans les deux systèmes, de multiples difficultés d'application du système de parrainage surgissent. Elles mettent les juridictions constitutionnelles dans des situations difficiles. La juridiction est ainsi chargée de la détermination des modalités concrètes d'application du système du parrainage. Le dispositif n'est pas exempt de critiques mais le caractère embryonnaire de la législation en la matière pourrait assouplir certaines prises de position extrême.

Les limites du dispositif du parrainage sont multiples. Les doublons entraînent automatiquement l'annulation du second candidat ayant bénéficié de ce parrainage et la validation du premier à avoir déposé la liste de parrains. C'est ici l'application du principe de l'antériorité. Le mandataire qui dépose le premier son dossier de candidature verra ses parrainages validés. Le suivant dont les doublons seront constatés se verra sanctionner par le rejet pour insuffisance du nombre de parrainage requis.

Ce qui entraîne les bousculades et pieds de grue devant le greffe de la juridiction constitutionnelle et une atmosphère propice au désordre et à la confusion comme au Sénégal. Dans ces conditions, il serait plus judicieux d'effectuer un tirage au sort préalablement au dépôt des candidatures pour permettre à chaque mandataire de candidat d'avoir un numéro, une date de dépôt, évitant ainsi les télescopes et bousculades de nature à créer la tension.

L'ineffectivité des sanctions pénales prévues en cas de parrainages multiples effectués par un électeur amène certains citoyens à donner leurs signatures à plusieurs mandataires, ce qui ne manque pas d'exposer le système à la vénalité¹⁶¹.

Au résultat, il faut admettre qu'il est très tôt de tirer le bilan global du contrôle exercé par les juridictions constitutionnelles africaines sur le système du parrainage à l'élection présidentielle. Elles ont pu endiguer le flot de candidatures pour l'élection à la magistrature suprême. Mais l'intervention des juridictions constitutionnelles n'a pas empêché une mise à rude épreuve de la liberté de candidature. Les insuffisances du dispositif du parrainage, la politisation excessive de la question et la caution du juge constitutionnel ainsi que les contestations virulentes¹⁶² que ce dispositif a suscité imposent de nouvelles réformes. Celles-ci doivent trouver l'équilibre entre la nécessaire rationalisation de la candidature à l'élection présidentielle et la liberté du citoyen de se porter candidat.

Le système du parrainage à l'élection présidentielle est, comme toute nouveauté, exposé à des difficultés d'application pratique. Il faudra, dès lors, redéfinir les missions des juridictions constitutionnelles africaines à cet effet. Au besoin, il faudra cantonner la juridiction électorale dans ses fonctions contentieuses et réserver la phase administrative de la gestion du parrainage à un organe administratif ou plus précisément aux CENI et CENA comme c'est le cas au Bénin.

161 A. R. Thiam, "La régulation de la compétition politique au Sénégal à l'épreuve du parrainage citoyen des candidatures à l'élection présidentielle de 2019 », *Revue africaine de sciences politiques et sociales* n°2, juin 2019, p. 45.

162 *Ibid*, p. 51.

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : Razaki AMOUDA ISSIFOU / Secrétaire : Gilles BADET (Assisté de Josué CHABI KPANDE)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	Maurice AHANHANZO GLELE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien membres de la Cour constitutionnelle du Bénin, ancien Président de la Haute cour de justice du Bénin (BENIN)
Présidents	Théodore HOLO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, ancien Président de la Haute cour de justice du Bénin (BENIN) Joseph DJOGBENOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Directeur du centre de recherche et d'étude en droit et institutions judiciaires en Afrique/ Université d'Abomey-Calavi (Bénin) Avocat, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN)
Vice-Président	Koffi AHADZI-NONOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien membre de la cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	Robert DOSSOU Ancien Bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraires de la faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, ancien ministre, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) Martin BLEOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien ministre (CÔTE D'IVOIRE) Bahaar KANTE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, Doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, ancien Vice-président du Conseil constitutionnel (SÉNÉGAL) Dorothé C. SOSSA Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé , Doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, ancien Secrétaire permanent de l'OHADA. Noël A GBAGUIDI Agrégé des facultés de droit , Professeur de droit privé, ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de l'homme et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Fabrice HOURQUEBIE Professeur de droit public, Université Bordeaux, Directeur du CERCCLLE (FRANCE) Adama KPODAR Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien Vice-président de l'Université de Kara (TOGO), Directeur général de l'Ecole nationale d'administration (ENA) de Lomé (TOGO) Dodzi KOKOROKO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) Ibrahim David SALAMI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de droit public, ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de sciences politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Dandi GNAMOU Agrégé des facultés de droit , Professeure de droit public, Université d'Abomey-Calavi, Président de chambre à la Cour des comptes du Bénin (BENIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agrégé en Sciences politiques, Professeur de science politique à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) Hygin KAKAI Agrégé de science politique, Professeur de science politique, Vice-doyen de la faculté de Droit et de science politique à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Brusil Miranda METOU Agrégée des facultés de droit, Professeure de droit public, ancienne Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROUN), Victor P. TOPANOU Maître de conférences en science politique, Professeur de science politique, ancien Directeur de l'école doctorale Sciences juridiques, politiques et administratives, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Arsène-Joël ADELOUI Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Directeur de l'école doctorale de sciences juridiques politiques et administratives, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Paterne MAMBO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public à l'Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, Professeur associé au Centre d'Excellence Africain Mine et Environnement Minier de l'Institut National Polytechnique Houphouët-Boigny de Yamoussoukro, Doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Jean Lorougnon Guédé de Daloa (République de COTE D'IVOIRE) Robert MBALLA OWONA Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Doyen de la faculté de droit de Bertoua, Université de Yaoundé II Soa (CAMEROUN) Moktar ADAMOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Doyen de la Faculté de droit et science politique de l'Université de Parakou (BENIN) Igor GUEDEGBE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de l'homme et de la démocratie à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Djibrihina OUEDRAOGO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Université Thoma Sankara (BURKINA FASO) Eric NGANGO YOUMBI, Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Vice-doyen chargé de la recherche et de la coopération de la Faculté de sciences juridiques et politiques de l'Université de Garoua (CAMEROUN)

COMITÉ DE LECTURE

Président : M. Sylvain M. NOUWATIN, Vice-président de la Cour constitutionnelle

Membres : Dr. Gilles BADET, Maître-assistant de droit public ; Dr. Prudent SOGLOHOUN, Maître-assistant de droit public ; Dr. Eric HOUNTONDJI, Maître-assistant de droit public ; Dr. Thomas D. YONLI, Maître-assistant de droit public ; Dr. Fidèle AYENA, Maître-assistant de science politique ; Dr. Aboudou Latif SIDI, Directeur de la recherche et de la documentation à la Cour constitutionnelle.