

RÉFÉRENCE POUR CITATION DE L'ARTICLE

Jean-François AKANDJI-KOMBE : « Élections, responsabilités, légalité et légitimité : retour sur la décision du 18 janvier 2021 de la Cour constitutionnelle de la RCA », *Blog Akandji K.* - <https://jfaki.blog/> - 20 février 2021

Élections, responsabilités, légalité et légitimité

Retour sur la décision du 18 janvier 2021 de la Cour constitutionnelle de la RCA

Par

Jean-François AKANDJI-KOMBÉ

Agrégé des Universités

Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne

Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Résumé

À partir de la décision de la Cour constitutionnelle proclamant les résultats définitifs de l'élection présidentielle du 27 décembre 2020 et déclarant M. Faustin Archange TOUADÉRA Président élu, et sans remettre en cause l'autorité juridique de cette décision, la présente étude propose un décryptage de ladite élection. On s'y intéresse aussi bien à la démarche de la Cour en tant que juridiction électorale qu'aux données même de l'élection ; aussi bien aux données de fait qu'aux données juridiques, ainsi qu'au jeu des acteurs. Et ceci est fait à l'aune de l'exigence qui devrait sous-tendre tout processus électoral, à savoir la restitution transparente et fidèle de la volonté, et donc du choix des électeurs. Dans cet esprit, l'étude évoque successivement :

- Le jeu des acteurs politiques : où il est question des responsabilités qui incombent à ces acteurs et de la manière dont ils s'en sont concrètement acquittés ;
- L'office de la Cour constitutionnelle : où il est traité du rôle juridictionnel mais aussi d'observateur des élections qui devrait être celui de cette Cour et de ce qu'il en a été dans les faits ;
- La question de la signification des élections : où l'on s'attache à la conception de l'élection selon la Cour constitutionnelle et au lien qui est tissé dans cette conception avec le peuple, et quel peuple ;
- La question de la sécurisation du processus électoral : où l'on constate que la décision de la Cour vient infirmer les thèses officielles.

Plan de l'étude

INTRODUCTION : CONTEXTE, PROBLEMATIQUE ET ENJEUX D'UNE DECISION CAPITALE.

- IV) LA RESPONSABILITE DES ACTEURS POLITIQUES – A) *Des fondements et implications de la responsabilité des acteurs politiques* – 1) Des fondements – 2) Des implications – B) *De la manière dont les acteurs politiques ont assumé cette responsabilité* – 1) L'hypothèse première d'une grave défaillance des acteurs politiques – 2) Des hésitations à adopter une hypothèse non solidement étayée.

II) L'OFFICE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN TANT QUE JUGE ELECTORAL – A) *La garantie de la crédibilité des élections en fait* – 1) Le positionnement de principe de la Cour à la lumière des textes – 2) Le positionnement effectif de la Cour à la lumière de la décision du 18 janvier – B) *La garantie de la crédibilité des élections en droit* – 1) Le recours à l'argument de légitimité : contexte et termes – 2) Discussion : la Cour constitutionnelle, juge de légalité ou de légitimité ?

III) LE SENS ET LA PORTEE DES ELECTIONS – A) *La voix du peuple, quel peuple ?* – 1) Données générales : éléments d'identification de la « voix du peuple » en période normale – 2) L'incidence du contexte de violence armée sur l'expression de la « voix du peuple » – B) *La représentation du peuple, quelle représentation ?* – 1) Des exigences de la représentation politique – 2) Le juge constitutionnel, représentant du peuple ?

IV) IN FINE, AUTOUR DE L'ELECTION : SUR LA SECURISATION DU VOTE.

CONCLUSION : REBATIR LE SYSTEME ELECTORAL

INTRODUCTION : CONTEXTE, ENJEUX ET PROBLEMATIQUE D'UNE DECISION CAPITALE

On l'attendait pour le 19 janvier, elle est tombée le 18, la décision de la Cour constitutionnelle centrafricaine proclamant les résultats définitifs de l'élection présidentielle à la suite du scrutin du 27 décembre 2020. Par cette décision, la Cour vidait aussi le contentieux relatif à cette élection, suscité par le recours collectif de dix (10) des dix-sept (17) candidats¹, pour la plupart membres de la Coalition de l'opposition démocratique (COD-2020), ainsi que de candidats individuels². L'issue est la confirmation des résultats provisoires de l'élection présidentielle et, par conséquent, la proclamation de M. Faustin Archange TOUADÉRA Président élu de la République Centrafricaine.

De cette décision du 18 janvier, le moins que l'on puisse dire est qu'elle a marqué et marquera encore longtemps les Centrafricains. La raison est que les enjeux étaient immenses, de même que les espoirs placés en ces consultations, sur la foi des promesses faites tant par les politiques centrafricains que par les partenaires internationaux de la RCA : promesse de restituer la parole au proclamé « *peuple souverain* », de restaurer une paix véritable et la cohésion sociale, d'enraciner la démocratie, de relancer l'économie ; bref, promesse de lendemains qui chantent à ce peuple qui crie de toutes ses forces et de toutes les manières possibles qu'il « *a assez souffert* », qu'il « *est fatigué de la guerre* », qu'il

¹ Les candidats en question sont : DOLOGUELE Anicet Georges, candidat du Parti URCA ; ZIGUELE Martin, candidat du Parti MLPC ; KAMOUN Mahamat, candidat du parti BEAFRIKA TI E KWE (BTK) ; AGOU Augustin, candidat du Parti Renaissance pour un développement Durable (RDD) ; MBOLI GOUMBA BENDERET Crépin, candidat du Parti PATRIE ; NGUENDET Alexandre Ferdinand, candidat du Parti Rassemblement pour la République (RPR) ; MEKASSOUA Abdou Karim, candidat du Parti Chemin de l'Espérance (CDE) ; SAMBA PANZA née SOUGA Catherine, candidate indépendante ; TIANGAYE Nicolas, candidat du Parti Convention Républicaine pour le Progrès Social (CRPS) ; KOLINGBA NZANGA BILAL Désiré, candidat du parti Rassemblement Démocratique Centrafricain (RDC).

² En l'occurrence il s'agit de Messieurs Cyriaque GONDA, Martin ZIGUÉLÉ et Anicet Georges DOLOGUÉLÉ. À noter que ces deux derniers étaient aussi parties prenantes au recours collectif.

« *veut la paix* ». Le fait que les mêmes promesses aient déjà été proférées en 2015 comme implications nécessaires de ce qu'on avait alors baptisé « *restauration de l'ordre constitutionnel démocratique* » et, surtout, le fait qu'elles aient manqué pour l'essentiel à se réaliser après cinq (5) années de gouvernance, n'a pas empêché qu'elles soient réitérées, bien au contraire. Cela n'a pas non plus, le moins du monde, freiné le désir des Centrafricains d'y croire, avec une foi dont l'ardeur ne pouvait qu'être attisée par l'envie de sortir, enfin et coûte que coûte, des affres de la crise.

Si l'on s'attarde autant sur ces éléments du contexte global, c'est pour que le lecteur prenne d'emblée conscience de l'ampleur des attentes à l'égard de la Cour constitutionnelle et de la décision qu'elle allait rendre. Des attentes d'autant plus grandes d'ailleurs que la Cour pouvait apparaître comme l'institution ultime, et la seule, susceptible de sauver un dispositif d'ensemble qui n'inspirait plus que moyennement confiance : entre un exécutif traînant d'abord des pieds pour mettre en place le cadre électoral et suspecté ensuite de se préparer au « *hold-up* » électoral ; une Assemblée nationale animée par une majorité plus intéressée par les prébendes et par la prolongation de son mandat sans vote (moyennant une révision constitutionnelle³) que par des élections ; une Autorité Nationale des Élections (ANE) peinant à convaincre tant de son indépendance que de sa capacité à remplir convenablement sa mission de préparation et d'organisation des élections ; et des organisations politiques, notamment d'opposition, suspectées de manœuvrer pour une transition politique au détriment des élections, et d'avoir à l'égard du processus électoral des intentions plutôt ambiguës.

La Cour constitutionnelle avait d'ailleurs elle-même contribué à accréditer cette représentation d'elle-même comme sauveur d'un système en faillite par ses décisions antérieures sur ces élections, et spécialement par celles arrêtant les listes de candidats à la présidentielle et aux législatives⁴. On l'a ainsi vu se substituer à un système judiciaire adepte de l'impunité des puissants, à une Assemblée nationale inerte face aux malversations graves et caractérisées en son sein et fermant les yeux sur les condamnations judiciaires de ses membres, etc.

Avec des attentes aussi puissantes, qui plus est dans un climat qui était – et qui demeure – de suspicion et de défiance généralisées, la décision du 18 janvier n'avait que peu de chances de faire consensus.

Il est dès lors plus que nécessaire de rappeler cette règle dont nous avons fait un préalable de principe et de méthode à nos commentaires des décisions de cette juridiction, à savoir non seulement que les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives, mais aussi qu'elles s'imposent à toute autorité,

³ Voir sur ce point nos interventions, accessibles à partir des liens suivants :

<https://jfaki.blog/archives/5378>, <https://jfaki.blog/archives/5449>, <https://jfaki.blog/archives/5492/>.

⁴ Cour const., 27 novembre 2020, Décision n° 024/CC/20 arrêtant la liste définitive des candidats aux élections législatives du 27 décembre 2020 ; Cour const., 3 décembre 2020, Décision n° 025/CC/20 sur les recours introduits suite à la décision n° 024/CC/20 du 27 novembre 2020 ; Cour const., 3 décembre 2020, Décision n° 026/CC/20 arrêtant la liste définitive des candidats à l'élection présidentielle du 27 décembre 2020. Pour accéder à ces décisions : <https://jfaki.blog/archives/9214>.

à tout citoyen et à toute personne⁵. Chacun se doit donc d'en prendre acte et de les respecter.

Pour autant, ainsi que nous avons aussi coutume de le souligner, ceci ne saurait interdire tout commentaire, pas plus les commentaires juridiques que les discussions entre citoyens, car les décisions de cette Cour doivent être regardées comme étant, dès leur publication, versées au débat public si nécessaire dans tout État de droit démocratique. Ce à quoi s'ajoute le fait qu'il y a un intérêt évident, voire même une impérieuse nécessité, dans une perspective de reconstruction de l'État balbutiant qu'est la République centrafricaine, à porter un regard sans complaisance mais de critique constructive sur les institutions et les pratiques. C'est ce que l'on se propose de faire ici.

Ceci posé, comment se présente la décision du 18 janvier ou, plus exactement, que nous apprend-elle ?

La réponse est : bien de choses, et peut-être même plus qu'il n'y paraît de prime abord. En effet, cette décision est, pour peu qu'on la lise attentivement, plus qu'une décision juridictionnelle. Il en est ainsi non seulement parce que la Cour a choisi, comme on le verra, de déborder le champ du droit et d'en appeler à des considérations extra-juridiques, notamment politiques, mais aussi parce que, avant le droit, il y a *le fait électoral* et que, pour pouvoir dire le droit, le juge électoral se doit d'apprécier ces faits et d'en retenir une certaine photographie.

La décision du 18 janvier est précisément à regarder ainsi, en prenant en compte les problématiques aussi bien factuelles que juridiques qu'elle développe. Elle est à considérer en somme comme le miroir réfléchissant des élections qui viennent de se tenir. Cela conduit alors à porter la lumière non seulement sur la décision finale (confirmation des résultats provisoires), mais aussi sur tous les éléments sur lesquels s'appuie cette décision. Quelles données de fait la Cour a-t-elle retenues ou rejetées et pourquoi ? Quelle démarche la Haute juridiction a-t-elle adoptée pour évaluer la pertinence des données factuelles à sa disposition ? Sur quels arguments et sur des arguments de quelle nature les juges ont-ils basé leur décision ? Et comment articulent-ils ces différents éléments ?

Autant de questions déterminantes et utiles pour saisir la portée véritable de la décision du 18 janvier. Cela étant, il faut bien en convenir, ces questions ne sont elles-mêmes que des points de passage vers l'essentiel, à savoir *ce que dit cette décision, ce qu'elle donne à voir* : quant à la responsabilité des acteurs, notamment politiques (I), quant au rôle de la Cour constitutionnelle dans le dispositif électoral (II), quant à la signification et à la portée de l'élection elle-même (III), et quant à divers autres aspects de la problématique électorale en RCA (IV).

L'ensemble de ces questions sera abordé ici en partant du principe, élémentaire mais fondamental dans un État de droit démocratique, selon lequel l'élection est un instrument par lequel s'exprime la souveraineté du peuple ; que sa crédibilité se mesure à l'aptitude des résultats à refléter fidèlement la volonté de ce peuple en tant que volonté du plus grand nombre ; et que, enfin, les pouvoirs et prérogatives accordés aux acteurs et institutions qui participent au

⁵ Article 106 de la Constitution du 30 mars 2016, actuellement en vigueur.

processus électoral ne le sont que pour garantir la fidélité de cette translation politique. Autrement dit, on abordera ces questions en s'attachant à rendre à l'élection son sens profond : à savoir celui d'une opération dont la raison d'être est de « *procéder à une transmission par le Peuple de son pouvoir sans que le titulaire – le Peuple précisément – en soit dépossédé ; de transmettre ce qui n'est ainsi qu'un simple pouvoir d'exercice de la souveraineté en s'assurant que les personnes retenues sont bien celles qui ont effectivement été choisies par les citoyens, en toute liberté et en toute transparence, pour être leurs Représentants* »⁶.

Envisagée à la lumière de ces considérations, l'image que renvoie des élections centrafricaines du 27 décembre la décision de la Cour constitutionnelle du 18 janvier est à tout le moins préoccupante. Il y apparaît d'évidence que les Centrafricains, dont cette élection était censée refléter la volonté, en sont finalement, dans leur grande majorité, les laissés-pour-compte ; et ceci non seulement parce qu'ils se sont trouvés, de fait ou de droit, dans l'impossibilité de voter, mais aussi parce que les acteurs institutionnels et politiques ne paraissent pas avoir, en pratique, été animés prioritairement par le souci de garantir l'universalité de l'expression du suffrage et l'intégrité de la volonté des citoyens-électeurs.

- I -

LA RESPONSABILITE DES ACTEURS POLITIQUES

La responsabilité des acteurs politiques centrafricains dans la trajectoire suivie par le pays depuis les indépendances est une de ces questions qui obnubilent, à juste titre, les Centrafricains. Vaste et légitime question sans doute, mais que l'on ne traitera pas ici. Le présent sujet impose, et c'est déjà assez, de s'en tenir à leur responsabilité en matière électorale, du moins à ce que la décision de la Cour constitutionnelle laisse entrevoir de l'exercice de cette responsabilité lors des dernières échéances. C'est dire qu'il fait obligation de s'en tenir strictement au droit de recours des acteurs considérés et à la manière dont ce droit a été exercé.

Que déduire donc à cet égard des constatations et appréciations de la Cour constitutionnelle ? Principalement qu'il y aurait carence des requérants politiques, plus précisément incapacité à rendre compte des conditions *concrètes* de l'élection du 27 décembre, à se faire les agents-révélateurs des conditions *réelles* du suffrage sur toute l'étendue du territoire. Cette thèse sera présentée, mais certaines données de la décision du 18 janvier amèneront aussi à la discuter.

⁶ Préface de J.-F. Akandji-Kombé, in Mamadou Ismaïla Konaté, *Guide électoral et du contentieux électoral au Mali*, Ed. Droit Afrique, 1^{ère} éd., 2020. Disponible aussi à l'adresse suivante : <https://jfaki.blog/archives/5431>

A- Des fondements et implications de la responsabilité des acteurs politiques

I- Des fondements

Dans le dispositif électoral centrafricain, et s'agissant spécialement de la mise en mouvement des garanties visant à s'assurer de la régularité et de la crédibilité de l'élection présidentielle, les acteurs politiques occupent une position unique. De fait, ils sont les seuls auxquels le Code électoral actuellement en vigueur, issu de la Loi n° 19-0011 du 20 août 2019, reconnaît un droit de contestation des opérations de vote, de dépouillement et de recensement des suffrages. Plus précisément, ce droit est conféré par l'article 120 dudit Code à « *tout candidat ou mandataire dûment habilité, tout parti politique, toute organisation, tout groupement de partis politiques légalement constitué ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle* »⁷ et à eux seuls.

On pourrait juger regrettable le choix ainsi fait par le législateur centrafricain, parce qu'il écarte les citoyens, c'est-à-dire les titulaires-mêmes du droit de suffrage. Mais, outre que ce choix est assez largement partagé, notamment par les autres législateurs de l'Afrique francophone, il ne manque pas de justification raisonnable. La première et sans doute la principale tient à la nécessité de rationaliser le contentieux électoral, de le concentrer en quelque sorte, pour lutter contre le spectre de procédures interminables qu'induirait nécessairement la reconnaissance du droit de recours à tout citoyen. Cela peut se soutenir. Cela peut s'entendre aussi. Mais, eu égard au principe fondamental de l'élection exposé plus haut, cette concentration du pouvoir de contestation électorale n'est soutenable qu'à la condition que ce que les titulaires du droit de vote ne peuvent pas faire eux-mêmes, d'autres puissent ou doivent le faire à leur place et en leur nom.

Au plan juridique, cela conduit alors à s'interroger sur la nature de l'intérêt que ce droit de recours des acteurs politiques, tel qu'il est consacré par le Code électoral, a vocation à servir. S'agit-il de l'intérêt propre du requérant ou d'un intérêt collectif, celle de la société dans son ensemble ?

La réponse à cette question dépendra forcément des références que l'on se donne.

Si l'on choisit de cantonner cette réponse au simple plan de la technique contentieuse, la thèse de l'intérêt propre ne paraît pas absurde. L'argument principal militant en faveur d'une telle conclusion serait l'article 120 du Code lui-même. On pourrait, en effet, faire valoir à l'appui de cette thèse le fait que le législateur a conféré le droit de recours aux candidats à titre principal, établissant ainsi en leur faveur une présomption d'intérêt à agir ou, pour le dire plus simplement, de légitimité à introduire des recours. On ne manquera alors pas, dans cette optique de faire observer que cet intérêt se rapporte précisément à leur état de candidat à l'élection présidentielle, ce qui en fait un intérêt particulier. Enfin, viendra appuyer ce raisonnement le fait que les organisations et partis politiques ne sont admis à recourir que s'ils présentent un lien avec un candidat.

⁷ Dans le même sens, v. l'art. 94 de la Loi organique relative à la Cour constitutionnelle.

En somme, il s'agirait ici de dire qu'on ne peut contester les élections que si on est candidat et seulement pour défendre ses intérêts de candidat, en étant soutenu le cas échéant par le parti ou l'organisation au nom de laquelle on me présente.

La thèse est assurément séduisante. Mais il suffit de l'énoncer ainsi pour s'apercevoir de ses limites. Car, enfin, l'intérêt individuel d'un candidat à l'élection ne peut, sans risque d'être tronqué, être dissocié du droit de suffrage et donc de l'intérêt des citoyens au respect de leur vote. Il n'a dès lors pas d'existence autonome, en même temps qu'il est nécessairement, par rapport à l'intérêt général (celui du peuple-électeur), dans un rapport de subordination. Au demeurant, si on y réfléchit bien, quel est ce droit que le candidat visera à faire sauvegarder à travers son recours, sinon le droit à ce que les électeurs s'expriment librement et que les suffrages exprimés en sa faveur ne soient ni détournés ni trafiqués. Le droit de recours selon l'article 120 du code électoral ne peut donc, dans ces conditions, qu'être regardé comme un droit propre au service de l'intérêt général, un « droit propre d'intérêt électoral général ».

Cette approche élargie du droit de contestation électorale des acteurs politiques dans le cadre de l'élection présidentielle est précisément celle qui s'impose pour peu que l'on prenne en compte tous les éléments pertinents du droit électoral centrafricain, et que l'on mette en rapport l'article 120 de la loi électorale en rapport avec les prescriptions constitutionnelles qu'il est censé mettre en œuvre. En procédant ainsi, force sera de constater que la Constitution retient, certes, les partis et groupements politiques parmi les acteurs des élections, mais qu'elle leur assigne une fonction précise qui est précisément d'intérêt général : celle de « *concourir à l'expression du suffrage* » (art. 31 de la Constitution). « *Concourir* » n'étant pas « *exercer* », la primauté, dans tous les sens du terme, devrait donc, en toute logique, revenir au titulaire du droit suffrage, « *le Peuple centrafricain* » ou « *les Centrafricains* » selon l'appellation constitutionnelle.

On ne saurait assez souligner le caractère fondamental de ce droit de suffrage. Il découle des termes mêmes des dispositions pertinentes de la Constitution qu'il faut ici rappeler :

- Art. 26 : « *La Souveraineté nationale appartient au peuple Centrafricain qui l'exerce (...) par l'intermédiaire de ses représentants.*
(...)
Les institutions éligibles, chargées de diriger l'État, tiennent leurs pouvoirs du peuple par voie d'élections ».
- Art. 30 : « *Les centrafricains des deux sexes, âgés de dix-huit (18) ans révolus et jouissant de leurs droits civiques sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi.*
Le vote est un devoir civique.
Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret ». ⁸

Il suit de l'ensemble de ce qui précède que le droit de recours des acteurs politiques, qui n'est que la manifestation de leur devoir de *concourir à l'expression du suffrage*, est un droit qui a vocation à s'exercer non seulement dans l'intérêt

⁸ Souligné par nous.

individuel du candidat ou de son parti, mais aussi et fondamentalement dans l'intérêt général, pour garantir, comme le Constituant l'exprime si bien à l'article 30 ci-dessus rapporté, le caractère universel, égal et secret du suffrage.

2- *Des implications*

Un tel positionnement des acteurs politiques ne va pas sans conséquences. Le droit de contestation électorale conféré par l'article 120 du Code électoral comporte ainsi à l'égard de ses titulaires des exigences qui sont d'autant plus fortes qu'ils sont en rapport avec la crédibilité des élections en général. Il impose, s'agissant d'un droit processuel, non seulement de porter des contestations lorsqu'il y a lieu, mais aussi et surtout de former des requêtes qui soient en mesure de prospérer judiciairement.

Ceci requiert d'abord des candidats et des partis politiques dont ils sont issus de se plier aux exigences de forme et de fond de l'acte juridictionnel qu'est la requête. En effet, une requête juridictionnelle, ce n'est pas un communiqué ; ce n'est pas non plus une déclaration politique, et pas davantage un article de presse ou un pamphlet. Il doit être rigoureusement articulé en fait et en droit. Il doit non seulement formuler des griefs, mais mettre le juge en mesure d'en apprécier le bien-fondé.

On n'insistera pas ici sur la justification de la requête en droit car il ne ressort pas de la décision de la Cour constitutionnelle que ce point ait soulevé des difficultés particulières. S'agissant de la justification en fait, l'exigence première est de formuler des allégations qui soient non seulement claires et précises (c'est l'exposé sommaire des faits), mais documentées c'est-à-dire assorties d'éléments de preuve. C'est, au demeurant, ce qu'exige le Code électoral lui-même, qui prévoit que « *les pièces utiles au soutien des moyens sont annexées à la requête* » (art. 122)⁹.

Or, il faut bien voir que cette exigence impose aux requérants potentiels qui veulent intenter des actions utiles et efficaces un devoir d'anticipation et de sérieux. Ils se doivent, pour tout dire, de prendre des dispositions particulières en amont, tant en termes de couverture territoriale, d'organisation que de discipline : être présents sur tout le territoire ; être représentés dans chaque bureau de vote, comme le permet la Loi électorale (art. 61) ; mettre en place un système de collecte des données fiables et – pourquoi pas – certifiées, relatives au vote et aux conditions de vote ; prendre les dispositions pour que les représentants locaux soient dûment formés aux procédures et formalités électorales, les rendant ainsi aptes à identifier les irrégularités et à rendre compte dans une forme recevable judiciairement.

Ces dispositifs devraient être mis en place de la manière la plus fine possible, au mieux bureau de vote par bureau de vote, car si la Cour constitutionnelle doit *in fine* porter une appréciation globale sur les élections, cette appréciation est – ou devrait être – tributaire d'un examen des situations au

⁹ L'article 82 de la Loi organique relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle pose la même exigence.

cas par cas, circonscription électorale par circonscription électorale, voire bureau de vote par bureau de vote.

Tout cela est nécessaire pour préparer des contestations sérieuses et pour garantir, aussi bien pour le candidat lui-même que pour les citoyens-électeurs, la crédibilité des élections et la sincérité des résultats. Dans le contexte centrafricain, où les suspicions de fraude étaient grandes et, par ailleurs, parfaitement connues des acteurs, on se serait attendu à ce que ces derniers, spécialement les partis et candidats de l'opposition, soient organisés en conséquence, en prenant toutes dispositions pour traquer les malversations redoutées.

Qu'en a-t-il été en réalité ?

B- De la manière dont les acteurs politiques ont assumé cette responsabilité

I- L'hypothèse première d'une grave défaillance des acteurs politiques

La première impression qui s'impose à la lecture de la décision du 18 janvier est bien celle d'une grave défaillance des candidats et des partis requérants, incapables d'asseoir leurs contestations sur des éléments de fait concrets, précis et irréfutables, et donc inaptes à rendre compte de ce qu'ont été les conditions réelles, qu'ils prétendaient hautement dégradées, du vote du 27 décembre et de son traitement.

À vrai dire, dans cette décision et de ce point de vue, les requérants ne sont pas tous à loger à la même enseigne. L'image renvoyée serait plutôt celle d'un dégradé de défaillances.

Des quatre requêtes reçues par la Cour, celle de M. Anicet Georges DOLOGUÉLÉ du parti URCA est celle qui se démarque de ce point de vue. C'est, en effet, le seul à avoir donné lieu à l'examen le plus approfondi de ses griefs. Mise à part la contestation dirigée contre des « retraitements » de résultats qui auraient été effectués par l'Autorité nationale des élections (ANE), à laquelle la Cour répond lapidairement, on a ainsi vu les juges constitutionnels se pencher assez longuement sur le reste : les allégations de fraude pendant les opérations de vote, celles ayant trait aux conditions de recensement et de compilation des votes, et le grief de non-représentativité du vote. Mais, même là, on doit observer que les allégations traitées sont restées territorialement concentrées dans 8 seulement des 16 Préfectures qui composent la RCA. Et encore, de toutes ces préfectures, seules 10 villes – chefs-lieux de Préfecture pour la plupart – ont vu leur situation examinée (plus ou moins) : il s'agit de Satéma pour la Basse-Kotto, de Bria pour la Haute-Kotto, de Bangui pour l'Ombela-Mpoko, de Bambari et Grimari pour la Ouaka, de Bouca pour l'Ouham, de Bozoum et de Paoua pour l'Ouham-Pendé, de Carnot pour la Mambéré-Kadéï, et de Baoro pour la Nana-Mambéré. Autant dire une très infime partie du pays.

Il en va différemment des trois autres requêtes, qui se sont toutes vues purement et simplement rejetées pour défaut de précision ou pour manque de preuves matérielles.

Tel est le cas pour la requête groupée de 10 des 17 candidats à l'élection présidentielle, dont les 10 griefs alléguant de la violation de 4 séries de dispositions du Code électoral ont été écartés au motif général et unique que « *les quelques pièces versées au débat, liste électorale et liste d'émargement de l'ANE n'ont pas permis au juge constitutionnel de vérifier et établir les allégations des requérants* ».

La requête individuelle de M. Martin ZIGUÉLÉ du parti MLPC, articulant lui aussi 10 griefs, devait se voir pareillement rejetée au motif « *qu'il revient au requérant de rapporter au juge les éléments pouvant lui permettre de procéder aux vérifications nécessaires et pouvant conduire à asseoir son intime conviction, ce qui n'est pas le cas* ».

Quant à la requête individuelle de M. Cyriaque GONDA du parti PNCN, il y sera répondu laconiquement que « *la seule invocation d'allégations ne saurait aboutir à l'annulation de ce vote, qui plus est sur l'ensemble du territoire national* », et « *que les seules photos produites à l'appui de la requête, dont l'authenticité reste à prouver, ne permettent pas au juge d'asseoir son intime conviction* ».

Comme on le voit, si on en reste à ces appréciations, force sera de considérer que les candidats et partis requérants ont failli à présenter à la Cour des réclamations sérieuses et, partant, à restituer ou à faire restituer une représentation fiable de la volonté des centrafricains, ainsi que de la qualité d'expression de cette volonté.

Mais, précisément, peut-on en rester là ?

2- Des hésitations à adopter une hypothèse non solidement étayée

On voudrait bien se convaincre que la situation qui se déduit ainsi de la décision du 18 janvier correspond bien à la réalité, que tel était bien l'état des requêtes introduites devant la Cour. Mais voilà, on peine à être convaincu au-delà du doute raisonnable.

Certes, les requérants eux-mêmes n'ont rien fait pour convaincre du contraire de ce qui ressort de la décision du 18 janvier. De fait, sur leurs requêtes, leur communication en direction des citoyens et du public est restée dramatiquement vide, cantonnée à la simple dénonciation de « l'imposture » de la Cour constitutionnelle et du caractère politique de sa décision, là où on était en droit d'espérer des démonstrations plus circonstanciées, pièces à l'appui, du bien fondé de leurs reproches à l'égard de la haute juridiction. Il suit de là que les requérants ont eux-mêmes contribué à enraceriner dans l'opinion le reproche de défaillance ci-dessus rapporté.

Si, donc, on hésite à épouser entièrement la thèse de la défaillance des acteurs politiques ce n'est pas tant en raison des arguments avancés par ces acteurs que du fait de la démarche suivie par la Cour constitutionnelle. En effet, en ne prenant pas la peine de justifier rigoureusement leurs décisions de rejet et en prenant le parti de rester vagues et elliptiques sur des éléments essentiels du raisonnement conduisant à ces rejets, voire en escamotant ces éléments, les juges constitutionnels, au lieu de convaincre, ne pouvaient que susciter de nouvelles questions. On peut le constater avec les exemples suivants.

Le premier exemple a trait au traitement des griefs tirés de la violation des articles 84 et 85 du Code électoral : procès-verbaux établis hors de la présence des représentants des candidats de l'opposition et non signés par eux, non remise de la feuille de résultats aux représentants des candidats, etc. Il s'agit là, dans toute élection, de griefs particulièrement sérieux dès lors que ces documents sont les principales pièces permettant de s'assurer de la régularité des opérations électorales et de dépouillement, ainsi que de la sincérité des résultats. Or, force est de constater que la Cour les écarte tous sans véritablement s'en expliquer et sans tirer de conséquences de ses propres constatations. Les allégations d'irrégularités touchant aux procès-verbaux de dépouillement sont rejetées, en effet, comme n'étant pas prouvées. Quant à l'allégation de non remise des résultats aux représentants des candidats, si la Cour y souscrit, allant même jusqu'à considérer qu'il y a violation des dispositions du Code électoral, elle ne la rejette pas moins, au motif lapidaire que « *ayant procédé à l'examen de tous les documents des bureaux de vote du scrutin présidentiel, et vérifié la sincérité des documents, le manquement [constaté] n'a pas l'impact suffisant pour annuler la totalité du vote, du fait de cette vérification* ». Or, cette motivation ne va pas sans poser un certain nombre de questions : sur quelle base les juges ont-ils donc pu juger de la « sincérité » des documents ; comment considérer comme réguliers des procès-verbaux non signés par des représentants de candidats ; sans points de référence, comment la Cour a-t-elle pu s'assurer que les documents qui lui sont parvenus étaient bien conformes à ce qui a été établi par et dans les bureaux de vote ?

Autre exemple qui suscite forcément des interrogations : lorsque la Cour, répondant à des allégations relatives aux votes par dérogation, affirme sans autre précision qu'il résulte de ses observations que « *certains bureaux de vote tant à Bangui qu'en province ont comporté des dérogations dont le chiffre est manifestement élevé et ce sans justification* ». On est fondé à se demander : Quels bureaux de vote ? Dans quelles localités de province ? Quel nombre ou quel taux de dérogations enregistrés ? Quelle proportion de dérogations enregistrées frauduleusement ? Etc.

Autre exemple encore qui suscite la perplexité : la réponse à la requête de M. Cyriaque GONDA. On note ainsi que l'ensemble des allégations de ce requérant est balayé d'un revers de main, la Cour se limitant à dire que « *le requérant n'a produit aucune preuve irréfutable de toutes ses allégations afin d'emporter l'intime conviction du juge* ». Mais, quelles sont donc ces preuves présentées par le requérant ; et en quoi n'étaient-elles pas irréfutables ? Rien dans la décision ne permet de le savoir.

Dernier exemple, concernant les rectifications et redressements de résultats. La Cour affirme, à plusieurs reprises dans la décision, avoir procédé à de telles opérations. Mais elle ne fournit nulle part la moindre indication de nature à renseigner sur ce qu'elle a fait ni les raisons pour lesquelles elle l'a fait : circonscriptions ou bureaux de vote concernés, motifs du redressement, nature du redressement, etc.

On remarque ainsi que, d'une manière générale, les appréciations des juges constitutionnels sont, soit dépourvues de toute justification, soit justifiées en des termes tellement généraux et vagues que cela confine au défaut ou à l'insuffisance de motivation. La décision du 18 janvier se présente ainsi, de ce

point de vue, comme une succession d'affirmations péremptoires, la Cour préférant au modèle de l'urne transparente celui de la boîte noire, contrairement à certains autres de ses homologues¹⁰.

Ceci, il convient de le souligner, ne pose pas problème seulement au regard des élections mais aussi à celui du droit du contentieux, eu égard à l'importance de la motivation pour l'office du juge. En effet, la satisfaction à l'obligation de motivation est affirmée aujourd'hui comme un des critères du procès équitable par la jurisprudence internationale relative aux droits de l'homme unanime, dont celle de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). Pour reprendre la formule de M. OUGUERGOUZ, juge à la CADHP, qui l'applique précisément à cette juridiction africaine, « *l'exigence de motivation des décisions de la Cour est consubstantielle à la fonction judiciaire* »¹¹. Elle participe aussi de ce principe, fondamental dans la perspective d'un État véritablement de droit, selon lequel justice ne doit pas seulement être rendue, elle doit aussi apparaître comme ayant été rendue¹². Et il doit apparaître ainsi non seulement au regard des initiés mais au regard de tous. Pareille exigence, on en conviendra aisément, revêt une importance encore plus grande dans un contexte comme celui de la République centrafricaine, en tant qu'elle permet d'apaiser les esprits et d'installer ou de conforter la confiance dans les décisions du juge. Satisfaire à cette exigence est ainsi de nature à prévenir les crises ou à éviter leur exacerbation.

Or, cette obligation commande au juge de justifier ses décisions, d'y indiquer les éléments et les considérations aussi bien de fait que de droit qui l'ont conduit à décider comme il l'a fait.

Bien entendu le contenu de cette exigence de motivation variera suivant le type de contentieux. Il ne sera ainsi pas le même suivant que le juge intervient comme juge du fond ou comme juge du droit, suivant qu'il est appelé à juger de faits et circonstances de fait ou d'un acte juridique. Il va de soi que dans le premier cas (juge du fond, juge de faits), l'obligation de motivation impliquera qu'en plus de l'indication du droit applicable et des raisons juridiques de son application, le juge doive préciser le cheminement de son raisonnement quant aux faits et aux circonstances de l'espèce : établissement de ces faits et circonstances, indication des conditions de leur pertinence, des éléments de

¹⁰ Voir à cet égard, par exemple, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Niger n° 06/CC/ME du 30 janvier 2021 proclamant les résultats du 1^{er} tour de l'élection présidentielle. Le contraste est saisissant entre cet arrêt fort de 81 pages et la décision du 18 janvier qui ne fait que 19 pages. Pour ne prendre que l'exemple des redressements et annulations de résultats, on constate que la Cour nigérienne, à la différence de la Cour centrafricaine, indique précisément commune par commune les bureaux de vote concernés, la raison précise du redressement (bulletin déclaré à tort nul, mauvais décompte, erreur matérielle, etc) ou de l'annulation (absence d'indication sur le p.v. des membres du bureau, défaut d'indication de la présence des assesseurs, etc.), la nature du redressement (réattribution de voix à un candidat, nouvelle répartition des voix entre les candidats avec l'indication des candidats concernés et du nombre de voix supplémentaires ou soustraits). Pour la lecture de cet arrêt, cliquer sur le lien suivant : http://www.cour-constitutionnelle-niger.org/documents/arrets/matiere_electorale/2021/arrret_n_06_21_cc_me.pdf

¹¹ Opinion séparée sous l'arrêt *Ekollo Moundi c. Cameroun et Nigeria*, CADHP, 23 sept., 2011, décision sur la compétence.

¹² « *Justice must not only be done, but must also be seen to be done* » : Lord Hewart, sentence dans l'affaire *Rex v. Sussex Justices*, [1924] 1 KB 256.

preuve retenus ou non, et des raisons pour lesquelles ces éléments de preuve ont été jugés recevables ou non, etc.

Avec le contentieux électoral on se trouve précisément dans ce dernier cas de figure. Ni la référence à l'intime conviction du juge, fortement présente dans la décision du 18 juin, ni la circonstance que les décisions de la Cour constitutionnelle sont insusceptibles de recours, ne sauraient servir d'alibi pour se soustraire à ce devoir de transparence sur les matériaux juridiques et factuels de la décision judiciaire.

Comme on le voit, la décision du 18 janvier pose aussi sur la table de discussion la question de l'office de la Cour constitutionnelle de RCA en tant que juge électoral.

- II -

L'OFFICE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN TANT QUE JUGE ELECTORAL

La Cour constitutionnelle de RCA est, cela doit être rappelé, une juridiction à deux faces, à la fois juge de constitutionnalité et juge électoral. En tant que juge de constitutionnalité, il lui revient de veiller à ce que les actes majeurs des institutions de l'État que sont les lois et les décrets¹³ soient conformes à la Constitution. Quant à son office en tant que juge électoral, il est précisé par la Constitution elle-même comme étant celui de « *veiller à la régularité des consultations électorales* » et « *d'examiner les réclamations et proclamer les résultats définitifs* » (art. 95). Précisant ces dispositions, l'article 119 du Code électoral prévoit que « *la Cour veille à la régularité des opérations de vote, de dépouillement, de recensement des suffrages, examine les réclamations et proclame les résultats définitifs de l'élection présidentielle* ». Ces termes sont repris par la Loi organique relative à la Cour constitutionnelle, qui y ajoute une précision importante cependant, à savoir que la Cour « *veille en outre à la sincérité des scrutins* » (art. 78).

On a vu précédemment que la mission ainsi définie par l'article 95 de la Constitution diffère, au plan juridictionnel, de celle du contrôle de constitutionnalité et qu'elle impose à la Haute juridiction des devoirs spécifiques, notamment quant à la motivation de ses décisions. Il convient cependant d'ajouter ces devoirs ne se limitent nullement à cette seule dimension de la motivation. En effet, de l'article 95 il se déduit bien d'autres obligations, qui ont en commun de tendre à assurer la meilleure garantie possible de la crédibilité des élections, en ce compris leur sincérité.

La décision du 18 juin montre que là aussi, des interrogations sont permises quant à la compréhension que la Cour constitutionnelle elle-même semble s'être faite de cette mission.

¹³ La compétence en ce qui concerne les actes administratifs à caractère réglementaire, dont les décrets, est une spécificité centrafricaine. Cf. art. 95 de la Constitution du 30 mars 2016 : « *La Cour constitutionnelle est chargée de (...) « juger de la constitutionnalité des lois organiques et ordinaires, déjà promulguées ou simplement votées, des règlements ainsi que des Règlements Intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat* ».

A- La garantie de la crédibilité des élections en fait

Dans la décision du 18 janvier, il y a un certain nombre de références ou de formulations qui se présentent comme apparemment anodines, mais qui méritent la plus grande attention. Il en va ainsi du visa de décision qui se réfère à des observateurs de la Cour constitutionnelle (« *Vu les rapports des Observateurs de la Cour constitutionnelle* »). Il en va ainsi aussi de la formule selon laquelle « *il revient au requérant de rapporter au juge les éléments pouvant lui permettre de procéder aux vérifications nécessaires et pouvant conduire à asseoir son intime conviction* » ; ou encore de celle selon laquelle « *la Cour ayant procédé à l'examen de tous les procès-verbaux, elle a pu exercer un contrôle sur la sincérité des résultats dans les lieux où le vote a pu avoir lieu et où les procès-verbaux étaient disponibles* ».

I- Le positionnement de principe de la Cour à la lumière des textes

L'un des intérêts de ces éléments de la décision du 18 juin réside dans le fait qu'ils posent la Cour constitutionnelle, à juste titre au demeurant, comme institution centrale dans la chaîne du fait électoral, en tant qu'instance de certification des élections, en touchant à différentes facettes déterminantes de son rôle. Dans le même temps ces références et formulations peuvent susciter une curiosité légitime, voire la perplexité. D'aucuns se demanderont par exemple ce que peuvent bien être ces fameux « observateurs de la Cour » et ce qu'a pu être leur rôle dans les récentes élections. On pourra se demander aussi, au vu des éléments précités de la décision, si la Cour ne peut apprécier la crédibilité des élections qu'à l'occasion des contestations et sur la seule base des éléments produits par les requérants, ou bien si elle peut procéder sur d'autres bases.

Ces interrogations rendent nécessaire de poser d'emblée les données de la question : quel est et quel devrait être, eu égard aux textes, le rôle de la Cour constitutionnelle en rapport avec le « terrain » électoral ?

À cet égard il y a lieu de rappeler d'abord que, par application de l'article 95 précité de la Constitution, la Cour intervient en bout de chaîne comme cela s'est vu, en qualité d'instance juridictionnelle, pour trancher les litiges électoraux. Il lui revient aussi, indépendamment de ces litiges, de proclamer les résultats de l'élection, étant précisé que cet acte est, lui aussi, de nature juridictionnelle. La Cour est donc ici juge. Mais n'est-elle que cela ?

Sans doute pas. Et c'est ici qu'il convient d'en revenir aux termes de l'article 95 de la Constitution ainsi qu'à ceux de l'article 119 du Code électoral. C'est que, la mission de « *veiller à la régularité des opérations de vote, de dépouillement, de recensement des suffrages* » n'implique pas seulement une action juridictionnelle. Elle a aussi pour conséquence d'impliquer la Cour en amont dans le déroulement des opérations électorales : vote, dépouillement, recensement des suffrages, ce à quoi on pourrait ajouter les opérations de transport des urnes et même, pourquoi pas, de saisie des résultats.

C'est précisément à cette fonction que correspondent les « observateurs de la Cour ». Il importe de le souligner, ceux-ci tiennent leur existence et leur

mandat des deux textes majeurs que sont la Loi organique sur la Cour constitutionnelle et le Code électoral. Le premier texte prévoit, à son article 16, que « *La Cour, pendant les périodes électorales, fait appel à des Magistrats comme Observateurs de la Cour* ». Quant au second, il permet de voir que le champ d'action, ou plus exactement le champ d'observation de ces acteurs est fort vaste. Le Code prévoit ainsi que les observateurs peuvent :

- Assister aux séances d'inscription sur les listes électorales (art. 14) ;
- Être, le jour du vote, présents dans les bureaux de vote (« faire des entrées et des sorties », art. 61) ;
- Assister à l'ouverture des urnes et au décompte des bulletins et émargements (art. 81) ;
- Être présents au recensement général, par l'ANE, des résultats provisoires (art. 85 et 118) ;

Bref, comme le résume admirablement l'article 72 du Code électoral, les observateurs « *peuvent assister aux opérations électorales* », ce qui doit s'entendre *a minima*, ainsi qu'il ressort de ce même article, en ce sens qu'ils assistent au « *diverses opérations de vote, de dépouillement des bulletins et au décompte des voix* ».

C'est dire que, à travers les observateurs électoraux, la Cour constitutionnelle a la faculté de suivre le déroulement du processus de bout en bout. Il s'agit là du premier levier, et d'un levier important, permettant à la Haute juridiction de remplir sa mission de veiller à la régularité des opérations électorales.

À bien y réfléchir, cette « observation », dans le présent contexte, est à rattacher aux pouvoirs d'enquête et d'instruction de la Cour constitutionnelle. Car il s'agit bien d'être sur le terrain pour rapporter les éléments permettant à cette juridiction de remplir ses deux autres fonctions selon l'article 95 de la Constitution, à savoir, d'une part, examiner les réclamations et, d'autre part, proclamer les résultats définitifs de l'élection présidentielle¹⁴. Pour le dire autrement, il s'agit de lui permettre d'apprécier judiciairement *in concreto* si les documents transmis et les résultats provisoires proclamés par l'ANE sont bien fidèles aux réalités du terrain. On pourrait même considérer que, précisément parce que la fonction d'observateur de la Cour est nécessaire à l'accomplissement de ces missions judiciaires, les personnes nommées en cette qualité devraient aussi pouvoir « observer » d'autres séquences du processus électoral que celles expressément visées par le Code électoral, pour peu que la Cour juge ces séquences déterminantes pour la crédibilité des élections.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la Cour constitutionnelle n'a nul besoin de s'en remettre aux candidats ou aux partis politiques pour procéder à cette appréciation *in concreto* des élections. La Cour peut, et a en principe les moyens de remplir cette mission même en l'absence de recours.

¹⁴ Il s'agit là en principe de deux attributions distinctes de la Cour. Certes, rien n'interdit à celle-ci de joindre les deux procédures et donc de vider les contestations et de proclamer les résultats par une seule et même décision. C'est d'ailleurs ainsi que la Cour a pratiqué jusqu'à présent. Mais il n'est pas non plus interdit à la Cour de statuer séparément. Compte tenu du fait que la pratique de jonction des procédures débouche sur des confusions persistantes, il serait peut-être souhaitable dorénavant de séparer le contentieux électoral à proprement parler de la proclamation des résultats.

Il ne reste qu'à savoir si elle s'est, en pratique, donné ces moyens pour l'élection du 27 décembre.

2- *Le positionnement effectif de la Cour à la lumière de la décision du 18 janvier*

Il résulte de la décision du 18 juin, notamment du visa mentionné plus haut, que la Cour a effectivement nommé des observateurs pour surveiller ces élections. Dans les faits, il s'est agi pour l'essentiel de magistrats et d'assistants de l'institution. La décision ne renseigne cependant guère sur le point de savoir, d'une part, quelles ont été les zones géographiques couvertes et, d'autre part, quelles séquences des élections ont pu faire l'objet de cette observation.

Ces questions se posaient pourtant avec une acuité toute particulière ici, compte tenu du contexte national de ces élections, caractérisé notamment par le contrôle de plus des deux-tiers du pays par des groupes armés, et donc par des menaces avérées de violence le jour du vote ; par un dispositif électoral peu sûr déployé à-la-va-vite par l'ANE ; par divers problèmes liés à l'enrôlement des électeurs, à la fabrication et la distribution de la carte d'électeur ; à la production et à l'installation du matériel électoral ; ce à quoi il faut ajouter les suspicions généralisées de fraude. Dans un tel contexte dégradé, une observation indépendante sur tout le territoire et à différentes étapes sensibles du processus électoral s'imposait, dans l'optique d'un contrôle effectif et pertinent par la Cour constitutionnel *in fine*.

Dans les faits, toutefois, il semble que tel n'a pas été le cas. Outre que l'observation électorale de la Cour n'a été établi pour l'essentiel que sur Bangui, elle paraît avoir été cantonnée aux seules opérations de vote. Et encore faut-il remarquer que les observateurs déployés sur Bangui ont été inégalement opérationnels sur le terrain le 27 décembre.

C'est dans ces conditions que la Cour constitutionnelle a procédé aux contrôles, rectifications et redressements de résultats, ainsi qu'aux annulations de scrutin dont rend compte la décision du 18 janvier. En conséquence de quoi elle n'a pu faire autrement que de s'en remettre à la notoriété publique ou à une forme de doctrine de l'irrégularité manifeste, c'est-à-dire à des irrégularités qui apparaissent à première vue comme flagrantes au vu des documents transmis aux juges constitutionnels.

Les exemples suivants devraient permettre de se faire une idée concrète de cette manière d'opérer et de son caractère insatisfaisant.

Sur la place accordée à la « notoriété publique », l'exemple le plus frappant est celui de la prise en compte des violences perpétrées le jour du vote. En la matière, on constate que les contestations fondées sur cet argument ont été, pour la plupart, écartées au motif que les requérants n'apportaient pas la preuve de leurs allégations. On note cependant que la Cour a conclu au caractère fondé de ces allégations dans deux cas, pour deux villes : Bambari et Baoro. Or, il est intéressant de noter qu'elle le fait, non pas sur la base de ses propres observations à travers les « observateurs de la Cour », mais plutôt sur la base de ce qu'elle présente comme des investigations *a posteriori*, mais qui ne semblent basées que sur l'information publique, via les réseaux sociaux. Ainsi retient-elle, à propos de

Baoro, « *qu'il est établi que des troubles ont eu lieu, que l'insécurité s'étant généralisée, certains candidats ont dû quitter Baoro craignant pour leur sécurité* ». À la question de savoir qui a établi ces faits et par quels moyens, on a la réponse dans la phrase suivante : ce sont « *des messages (qui) ont fait état dès le lendemain du vote de ce que du matériel électoral de Baoro avait été brûlé et saccagé par les groupes armés* ». C'est à partir de ces « données » considérées de notoriété publique considérées comme « établies » que la Cour va conclure « *que les résultats de Baoro sont sujets à caution et qu'il y a lieu de les annuler* ».

S'agissant de la doctrine de l'irrégularité manifeste, elle est mise en œuvre quasi-systématiquement pour la vérification des documents des bureaux de vote. Il en ressort que ces documents ne seront invalidés que s'il apparaît qu'ils contiennent en eux-mêmes des contradictions ostensibles. Ainsi a procédé la Cour en ce qui concerne par exemple, et à nouveau, Bambari et Baoro.

Le moins que l'on puisse dire est que pareilles méthodes d'évaluation ne permettent pas de s'assurer de la fidélité substantielle des résultats finalement validés avec les données réelles du vote, et ne peuvent dès lors qu'entretenir le doute. On remarque aussi que cette démarche ne peut même pas se prévaloir d'une application générale, d'une égale application à l'échelle du pays. On le voit par exemple avec les allégations de violence. Alors que les « sources » auxquelles la Cour avait décidé de s'en remettre – les réseaux sociaux – fourmillaient d'informations sur des attaques contre les bureaux de vote ou contre le matériel électoral dans d'autres localités du pays, les juges n'en ont pas tenu compte, et ont même été, comme dans le cas de la ville de Satéma (Préfecture de la Basse-Kotto), jusqu'à rejeter les allégations présentées par les requérants. Le résultat est que, à s'en tenir à la décision du 18 janvier, on parviendrait à cette conclusion fantasmagorique qu'il n'y a eu de violence le jour du vote qu'à Bambari et à Baoro !

B- La garantie de la crédibilité des élections en droit

Juge de l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle statue forcément en droit, en ayant pour principales textes de référence la Constitution et le Code électoral. La décision du 18 juin s'inscrit indiscutablement dans ce registre. Le problème est cependant qu'elle ne s'y inscrit pas totalement. En effet, dans cette décision il y a un élément qui, à tout le moins, suscite la perplexité. Il s'agit de la longue tirade consacrée au principe de légitimité. Cette tirade est d'ailleurs à l'origine de l'un des reproches les plus invalidants adressés à la décision du 18 janvier : celle d'être une décision politique.

Il importe, pour pouvoir mesurer la pertinence de ce reproche, de revenir sur le contexte et les termes de cette référence à la légitimité, avant que d'en discuter le bien-fondé dans une perspective juridictionnelle.

I- Le recours à l'argument de légitimité : contexte et termes

Il doit être précisé d'emblée que les considérations exposées par la Cour constitutionnelle relatives à la légitimité dans sa décision du 18 janvier l'ont été en

réponse à un des griefs présentés par les requérants, spécialement par le Président du parti URCA, Anicet Georges DOLOGUÉLÉ.

En effet celui-ci invitait la Cour à constater que les résultats du scrutin du 27 décembre ne traduisent pas la volonté de la majorité du peuple et, en conséquence, à dire que le Président déclaré élu par l'ANE n'avait aucune légitimité et que, dans ces conditions, l'élection devait être annulée pour défaut de légitimité du Président déclaré élu. En appui il invoquait l'article 26 de la Constitution, rédigé en ces termes : « *La Souveraineté nationale appartient au peuple centrafricain qui l'exerce soit par voie de referendum, soit par l'intermédiaire de ses représentants. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice, ni l'aliéner. Les institutions éligibles chargées de diriger l'État, tiennent leur pouvoir du peuple par voie d'élections, au suffrage universel direct ou indirect* ». Interprétant ces dispositions constitutionnelles, le requérant en proposait expressément une lecture à l'aune de la légitimité. Il en tirait essentiellement un principe selon lequel « *la légitimité des dirigeants trouve son fondement dans le choix de la majorité du peuple souverain* », ce dont il déduisait que « *la frange de la population qui s'exprime lors du vote des Institutions doit être significative pour représenter la volonté populaire* ».

La réponse de la Cour à cette argumentation ne s'est pas placée toute entière sur le terrain de la légitimité. Elle se prévaut aussi de différentes autres considérations. Parmi elles il y a les références aux concepts de peuple et de représentation sur lesquelles on reviendra plus loin (à propos du sens et de la portée des élections selon ladite Cour). Pour l'heure, on se bornera à noter qu'une partie essentielle de cette réponse – un considérant – est précisément consacrée à la légitimité. Elle se lit ainsi :

« Considérant que la légitimité et la légalité sont deux concepts différents même s'ils se complètent et se renforcent ;

Que le « concept de légitimité ne concerne pas seulement la dévolution du pouvoir opérée selon le principe désormais incontestable qu'est le suffrage universel, il s'attache aussi à la manière dont le pouvoir est exercé et désigne soit la qualité du pouvoir exercé en accord avec la volonté populaire et conformément à la justice, soit la capacité du pouvoir à assumer ses responsabilités essentielles, il se rapproche alors de l'effectivité du pouvoir » ;

Qu'ainsi si la légitimité s'acquiert par les urnes lors des élections, elle n'est jamais définitivement acquise elle doit être conquise et maintenue au quotidien par l'exercice du pouvoir et la bonne gouvernance ».

2- Discussion : la Cour constitutionnelle, juge de légalité ou de légitimité ?

Une telle référence à la légitimité dans une décision juridictionnelle est de nature, à tout le moins, à semer la confusion. Et ceci d'abord parce qu'on ne sait pas la valeur que la Cour entend donner à ce concept de légitimité. S'agit-il d'une norme de référence, c'est-à-dire d'une base juridique d'évaluation ? S'agit-il simplement d'une incidente de raisonnement ? S'agit-il de dire que la Cour est gardienne de la légitimité ? Ou s'agit-il d'exclure qu'elle puisse l'être ? On ne peut le dire à la lecture de la décision elle-même.

Si l'on prend pour hypothèse que la Cour, par cette référence, a voulu s'instituer juge de la légitimité des gouvernants, la confusion serait plus grande encore. Car, ainsi que les juges constitutionnels le soulignent eux-mêmes, « *la légitimité et la légalité sont deux concepts différents* ». En effet, l'un – la légalité – est d'essence juridique tandis que l'autre – la légitimité – est d'essence politique. Or, la mission du juge, quel que soit son le domaine de son intervention, ne peut être que de veiller à la légalité et à elle seule, de faire respecter les règles de vie communes telles qu'elles sont consignées dans les instruments juridiques de l'État, des actes administratifs jusqu'à la Constitution en passant par les lois et les traités internationaux.

Certes il pourra être objecté que la frontière par laquelle on prétend ainsi séparer légalité et légitimité est une frontière artificielle ; que l'un ne saurait être dissocié de l'autre ; que la problématique de la légitimité est à l'œuvre dans toute décision judiciaire, que l'on regarde l'auteur de la décision – le juge – ou la décision elle-même ; et que, en tout état de cause, l'un et l'autre sont porteurs de valeurs de légitimation d'un certain ordre socio-politique donné, etc.

Mais pareille objection serait loin de dissiper l'état de confusion évoqué plus haut. La raison principale est qu'elle – cette objection – s'inscrit dans un registre autre que celui de l'action juridictionnelle ; un registre qui est celui du regard porté sur le droit, notamment par les autres sciences humaines et sociales, au premier rang desquels figurent la sociologie et la philosophie. Or la décision judiciaire n'est pas œuvre théorique ou doctrinale ; et elle n'a pas non plus vocation à prendre position sur des « vérités » du point de vue de la science sociologique ou de la science philosophique. Et si elle le fait, ce ne pourra être qu'à ses risques et périls, en s'exposant aux vives controverses qui secouent depuis plus d'un siècle le monde de la Doctrine sur le rapport entre légalité et légitimité en rapport avec les décisions du juge, et singulièrement du juge constitutionnel¹⁵.

Bref, les considérations de légitimité n'ont guère leur place ici, de quelque point de vue que l'on se place. Au mieux, elles sont une distraction préjudiciable et, au pire, un détournement de l'office du juge.

La démarche est d'autant moins justifiable que la référence à la légitimité était superflue dans le cas d'espèce. De fait, le problème posé par le requérant, relativement simple, avait trait à l'impossibilité dans laquelle se sont trouvés un grand nombre de citoyens centrafricains de voter, ou de faire prendre en compte leur vote. Il se ramenait par conséquent, au plan du droit, à la simple et seule question de savoir si le vote du 27 décembre satisfaisait aux conditions constitutionnelles et légales, et plus particulièrement aux conditions d'universalité et d'égalité du suffrage posées par l'article 30 de la Constitution

¹⁵ Il suffira ici d'indiquer que l'origine, dans la doctrine constitutionnaliste internationale, de ce débat, voire de cette controverse relative à la légitimité du juge constitutionnel et à la place de la légitimité dans l'œuvre de ce juge, se trouve dans les travaux se rapportant à la décision de la Cour constitutionnelle allemande grâce à laquelle Hitler et le IIIe Reich sont arrivés « démocratiquement » au pouvoir. Cette controverse a mobilisé les grands noms de la doctrine juridique et philosophique, tels que Hans Kelsen, Carl Schmitt, Hermann Heller, Arnold Brecht et bien d'autres. Elle mobilise encore, bien que sur des bases revisitées, la doctrine moderne. Il ne serait pas nécessairement à l'avantage des juges constitutionnels centrafricains d'inscrire leur approche dans le champ de cette controverse.

(« *Le suffrage est toujours universel, égal et secret* »). La Cour a fait le choix de ne pas en traiter. Preuve en est qu'à aucun moment elle ne vise ledit article 30 ou s'y réfère. Cela ne peut être que regretté, ne serait-ce que parce que cela a ouvert la voie aux errements du raisonnement relevés précédemment, qui ont exposé et exposent encore la décision du 18 janvier au reproche de « décision politique ». Un reproche, que les décisions de la Cour donnent trop souvent matière à réitérer¹⁶.

Qu'il soit ou non mérité au fond, ce reproche devrait être pris au sérieux, y compris par la Cour elle-même, car il y va de la crédibilité de sa position.

Les juges constitutionnels centrafricains devraient se montrer d'autant plus vigilants que les pressions sont singulièrement fortes. En effet, dans un contexte où peu d'institutions jouent véritablement leur rôle, notamment de contrepoids politique, la tentation peut être grande pour ces juges de se substituer à elles, et donc de déborder le champ du droit. Et, comment ne pas sauter le pas quand ce sont les acteurs politiques eux-mêmes qui y invitent avec force, que ce soit les partis d'opposition dont la tendance manifeste est de délaissier les moyens politiques d'action, à l'Assemblée nationale par exemple, au profit du « tout juridictionnel », ou que ce soit l'Exécutif qui a pris depuis longtemps la mauvaise habitude qu'on connaît, d'user de la Cour constitutionnelle comme d'une agence de conseil juridico-politique¹⁷.

Il faut néanmoins résister malgré tout et envers tout. Car les décisions de la Cour ne peuvent gagner en stabilité et en crédibilité qu'en restant sur le terrain du droit. Dans le présent cas, celui de la décision du 18 janvier, une motivation rigoureuse à la manière décrite plus haut aurait été de loin préférable à ces considérations d'un autre ordre.

¹⁶ Les exemples ne manquent malheureusement pas. On peut ainsi citer l'avis de la Cour relative à une proposition de révision de la Constitution, datée du 5 juin 2020, où on a vu la Haute Juridiction sortir de l'ornière juridique, et préconiser un recours à la concertation dont on chercherait en vain le fondement dans la Constitution (Avis n° 015/CC/20). Dans cet avis on peut lire ce qui suit : « *Si les délais constitutionnels et légaux fixant le déroulement du processus électoral ne peuvent être respectés et vont manifestement conduire à un dépassement de la date du 30 mars 2021, il y a lieu, sans procéder à une révision de la Constitution, de recourir à une démarche consensuelle par une concertation nationale effectuée dans un court délai regroupant en un même lieu les différentes entités, notamment : l'exécutif, le législatif, les Partis politiques, la Société civile, les anciens présidents de la République, les anciens chefs d'État, les Institutions de la République (à l'exception de la Cour Constitutionnelle), ceci afin d'aboutir à une solution consensuelle qui puisse encadrer le report des élections et le glissement du calendrier électoral devenu inéluctable, cette concertation devant être organisée par l'Exécutif* ».

¹⁷ C'est la raison pour laquelle, traditionnellement, l'équipe de la Présidence de la République ne comprend pas de conseiller juridique, ce qui est encore le cas aujourd'hui. Une telle position, qui comporte un grand risque de collusion entre la Cour et la tête de l'Exécutif est difficilement compatible avec l'indépendance et l'impartialité qui devraient caractériser la justice constitutionnelle, comme les autres formes de justice d'ailleurs.

- III -

LE SENS ET LA PORTEE DES ELECTIONS

Les enseignements que livre la décision du 18 janvier ne se limitent pas à la question de la responsabilité des acteurs politiques et à celle de la manière dont le juge des élections construit ses appréciations. Ils touchent aussi au fond, à l'institution de l'élection elle-même. L'élection est ainsi abordée dans ses différentes dimensions techniques, dont certaines ont déjà été évoquées.

Mais, ce que l'on veut surtout mettre en lumière ici, c'est que de ces éléments techniques, mais aussi des considérations générales que la Cour a jugé bon de faire, il ressort une certaine conception de l'élection qui mérite qu'on s'y arrête. Retiendra surtout l'attention, dans cette perspective, deux éléments jugés fondamentaux par la Cour et à partir desquels elle s'emploie à fixer le sens et la portée de cet objet (l'élection).

Ces éléments sont, d'une part, le peuple et, d'autre part, la représentation. Plus précisément, la décision du 18 janvier amène à s'interroger, d'un côté, sur ce qu'est le peuple dans une perspective électorale et, de l'autre, sur le rapport entre élection et représentation. Questions fondamentales s'il en est, à partir desquelles il est possible de se faire une idée de la démocratie centrafricaine en 2020/2021, à moins que ce ne soit de la démocratie « à la centrafricaine » et d'après les juges constitutionnels.

A- La voix du peuple, quel peuple ?

Dans le contentieux de l'élection présidentielle du 27 décembre, la question du peuple en rapport avec les élections s'est trouvée posée tout particulièrement par les contestations, déjà mentionnées, relatives à la légitimité du Président proclamé par l'ANE. Au-delà des requérants, cette question était aussi dans le débat public général. On a ainsi pu lire et entendre qu'il suffirait que les citoyens d'une seule localité, ou même les inscrits d'un seul bureau de vote s'expriment pour que le Président issu de cette élection puisse se prévaloir de la volonté du peuple souverain tout entier. Comme tant d'autres propos tenus au cours de cette période, ces derniers sont du plus grand absurde, mais ils ont au moins le mérite de faire toucher du doigt les termes du débat. En définitive, et pour être concret, il s'agissait *a minima* de savoir si une élection qui a connu un taux de participation de 37% – taux finalement retenu par la Cour – peut être jugée valable, et donc regardée comme exprimant la volonté et le choix du peuple.

C'est, en tout cas, en réponse aux contestations portées sur ce terrain que la Cour constitutionnelle a été amenée à poser des éléments qui permettent de dessiner les contours de la notion si prisée mais ô combien complexe de « peuple » et, partant, à préciser la consistance concrète de l'entité ainsi désignée. À vrai dire l'élection n'est pas le seul élément à avoir été pris en compte pour cette définition du peuple. La violence armée quasi-généralisée, qui a malheureusement entaché le vote du 27 décembre, l'a été aussi. Il suit de là que le peuple au sens de la décision du 18 janvier est une entité aux contours

variables, suivant qu'on l'envisage simplement comme « peuple-électeur » ou comme « peuple-électeur en guerre ».

D'une manière générale, la question ainsi posée se rapporte au caractère universel et égal du suffrage prescrit par l'article 30 de la Constitution¹⁸, et à celle de la portée de l'interdiction, faite par l'article 26 du même texte, à une fraction du peuple de s'approprier l'exercice de la souveraineté¹⁹.

I- Données générales : éléments d'identification de la « voix du peuple » en période normale

Présente dans tous les discours en Centrafrique, la notion de « peuple » n'en reste pas moins une des notions les plus indéterminées du registre politico-juridique, tantôt vidée de tout sens, tantôt surchargée de sens et de contresens en même temps.

Pour les besoins d'une compréhension élémentaire on rappellera que le peuple, en tant que composante de l'État, renvoie, comme ailleurs, à l'ensemble des ressortissants de cet État, soit environ 5 millions d'individus en Centrafrique. Dans une perspective électorale, cependant, la notion ne désigne pas cette entité globale mais plutôt un ensemble restreint, défini normalement sur la base du corps électoral et dont, par conséquent, sont exclus les non-électeurs. Il s'agit ainsi de la communauté des citoyens disposant du droit de vote. L'élection, présidentielle en l'occurrence, est le moyen par lequel cette communauté, ce corps politique, s'exprime pour la totalité de la population.

Or, dans la mesure où il est illusoire d'espérer voir tous les titulaires du droit de suffrage voter, la question sera alors de savoir s'il existe un seuil à partir duquel il doit être considéré que le résultat de l'élection est, ou ne peut pas être, l'expression du peuple dans son ensemble. Telle était précisément la question posée à travers les requêtes soumises à la Cour constitutionnelle.

Sur les éléments de réponse à cette question, il semble bien qu'il y ait eu une forme de consensus entre les acteurs, portant sur les principes ou, plus précisément, sur une double exigence qui peut s'énoncer comme suit. Primo, « *la frange de la population qui s'exprime lors du vote des institutions doit être significative pour représenter la volonté populaire* ». Secundo, la volonté qui s'impose *in fine* est celle de la majorité des citoyens ayant voté. Dans pareille perspective, la notion de « peuple » devra être comprise comme se rapportant à la généralité des électeurs, et la « volonté du peuple » comme ce qui est exprimé par la majorité des citoyens ayant usé effectivement de leur droit de vote (les suffrages exprimés).

Un tel consensus n'est d'ailleurs pas pour surprendre et ne pourra être qu'approuvée. De fait, la conception du peuple qui en fait l'objet est celle qui se dégage non seulement des standards démocratiques universellement reconnus,

¹⁸ Art. 30, al. 3 : « *Le suffrage est toujours universel, égal et secret* ».

¹⁹ Art. 26, al. 2 : « *Aucune fraction du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice [de la souveraineté], ni l'aliéner* ».

mais aussi de l'économie générale du droit électoral centrafricain²⁰. De cette conception il ressort essentiellement que, pour que le résultat d'une élection puisse être tenu pour conforme aux normes applicables en matière électorale, et donc valablement proclamé, il n'est pas nécessaire que tous les électeurs aient voté ou aient pu voter ; ni que l'expression du suffrage soit exempte de toute irrégularité ou de toute fraude.

Consensus donc sur les prémisses d'une réponse, mais pas sur une réponse, car ce n'est pas sur ce terrain que les juges constitutionnels ont souhaité répondre au grief de non-inclusivité portée par les requêtes. De fait, si ce grief est finalement écarté, c'est en prenant en compte de manière déterminante un élément spécifique supplémentaire, à savoir le contexte de violence armée qui a caractérisé cette consultation électorale.

2- *L'incidence du contexte de violence armée sur l'expression de la « voix du peuple »*

Pour mémoire, et pour la bonne compréhension de la décision du 18 janvier sur ce point, on doit se rappeler le contexte sécuritaire en RCA. Quelques jours avant le scrutin avait été proclamée, sous l'appellation de « Coalition des Patriotes pour le Changement » (CPC), une fédération des principaux groupes armés. Cette coalition s'était donnée pour objectifs d'empêcher les élections et de prendre la ville de Bangui, en exigeant la tenue d'un dialogue national. Des villes importantes avaient été prises par la Coalition et la capitale, Bangui, avait fait l'objet d'une attaque qui avait été repoussée par les forces régulières, appuyées par la Mission de maintien de la paix de l'ONU, la MINUSCA, ainsi que par des forces étrangères intervenant dans un cadre bilatéral.

Il est patent, à la lecture de la décision du 18 juin 2021, que la Cour constitutionnelle a décidé de faire de ces circonstances, ainsi qu'il a déjà été dit, un élément déterminant de son appréciation de la qualité des élections du 27 décembre. Elle y a en effet vu un élément autorisant en quelque sorte à repousser les limites, et donc à admettre comme constitutive de la volonté générale une volonté exprimée par un cercle substantiellement plus restreint d'électeurs.

L'argumentation des juges mérite qu'on s'y arrête quelque peu.

On note tout d'abord que la Cour a d'emblée choisi de placer le débat sur le terrain de l'article 28 de la Constitution, lequel dispose que « *L'usurpation de la souveraineté par coup d'État, rébellion, mutinerie ou tout autre procédé non démocratique constitue un crime contre le peuple centrafricain. Toute personne ou tout État tiers qui accomplit de tels actes aura déclaré la guerre au peuple centrafricain* ». Ce dont elle déduit que le peuple centrafricain « *était en guerre le jour du vote* ».

²⁰ De ce droit électoral centrafricain, on retiendra à titre principal les dispositions : qui établissent le droit de vote comme droit individuel des citoyens (art. 30, alinéas 1 et 2 de la Constitution) ; dont il résulte que ce droit individuel ne peut s'exercer que collectivement (art. 26, alinéas 1 et 3 de la Constitution) ; qui interdisent toute appropriation de l'exercice de ce droit par un individu ou par un groupe d'individus représentant une fraction du peuple (art. 26, alinéa 2 de la Constitution) ; qui autorisent à proclamer des résultats amputés des suffrages litigieux (notamment art. 126 du Code électoral).

Cela étant posé, la Cour relève que des centrafricains ont été voter malgré ces circonstances « de guerre », et considère que cette « posture », selon ses propres termes, est porteuse des deux messages suivants : primo, « *Nous voulons choisir nos dirigeants librement comme prescrit par notre Constitution* » ; Deuxio, « *Nous condamnons les actes de violence et la tentative de prise de pouvoir en violation de l'article 28 de notre Constitution* ».

Sur la base de ces deux éléments – la posture et les messages – la Cour va conclure « *que ce peuple qui était en guerre le jour du vote n'a pas pu, dans certaines parties du territoire national, aller exprimer librement son choix malgré sa volonté de vouloir le faire, qu'il a ainsi fait face à une situation qui s'imposait à lui et contre laquelle il était impuissant ; (et) que cela a eu des conséquences manifestes sur le taux de participation* ».

Ainsi se trouve justifiée la validation des résultats de l'élection présidentielle du 27 décembre. Cette justification a de quoi retenir l'attention au-delà de l'élection elle-même. Par exemple, elle ne manquerait pas d'intérêt du point de la proclamation d'état de guerre. On pourrait s'interroger sur le point de savoir si la qualification de « guerre » impliquée par l'article 28 de la Constitution emporte « déclaration de guerre » au sens de l'article 78 du même texte, et si une telle qualification ne met pas dans l'obligation de suivre les prescriptions dudit article 78, selon lesquelles « *le Parlement est seul habilité à autoriser la déclaration de guerre. Il se réunit spécialement à cet effet. Le Président de la République en informe la Nation par un message* ». Par ailleurs, eu égard au fait que, comme il a déjà été souligné, la question posée se rapportait essentiellement au respect des principes d'universalité et d'égalité du suffrage selon l'article 30 de la Loi fondamentale, on pourrait aussi s'interroger sur le sens de cette référence exclusive à l'article 28 précité. Ne serait-ce pas précisément parce que l'enjeu, aux yeux des juges constitutionnels, était moins de s'assurer de l'inclusivité de l'élection que de donner onction de constitutionnalité à une option militaire d'ores et déjà choisie par l'Exécutif ? Car, force est de constater qu'avant la Cour, Le Président de la République avait déjà, dans son discours à la Nation datée du 31 décembre 2020, décidé de se placer sur ce terrain et avait déclaré le pays en guerre. La Cour n'a fait que confirmer cette décision.

Ceci dit, le plus important à relever dans la présente perspective reste tout de même que le raisonnement fondé sur l'article 28 de la Constitution a pour effet d'autoriser, dans l'optique de l'expression du suffrage, une réduction du peuple à une portion plus congrue encore qu'en temps normal. À bien lire la décision du 18 janvier, le seuil admissible pourrait même aller en deçà des 37% de taux de participation électoral, et donc au-delà de 63% d'inscrits n'ayant pas voté à l'élection présidentiel. En effet, l'élément décisif au regard de la Cour étant l'existence d'un empêchement dirimant pour l'électeur, tout fait ou tout événement produisant un tel effet devrait déboucher sur le même résultat. Du reste, en statuant comme elle l'a fait, ce ne sont pas seulement les circonstances de guerre qui se trouvent validées comme motifs légitimes de réduction du corps des votants. Ce sont aussi, implicitement mais nécessairement, les autres circonstances d'exclusion, dès lors que la Cour ne les a pas remises en cause : obstacles juridiques dans le cas des réfugiés qui se sont vus exclus du vote par décret ; ou obstacle de fait s'agissant principalement les personnes déplacées qui,

du fait de leur condition d'errants et des procédures de l'ANE, n'ont pas pu s'inscrire sur les listes électorales. Or, à prendre toutes ces catégories d'exclus du vote, on se trouve de bien en-deçà des 37% officiels.

Il n'est bien sûr pas à exclure d'emblée que pareil résultat puisse apparaître conforme aux exigences constitutionnelles, pourvu qu'il soit solidement justifié et rigoureusement motivé, au regard de ces exigences. On peut, ainsi, être fondé à attendre du juge qu'il dise en quoi un suffrage exprimé par une faible proportion du corps électoral peut tout de même être vu comme répondant à l'exigence d'universalité posée par l'article 30 de la Constitution, ou en quoi pareil suffrage différerait de l'exercice de la souveraineté par une fraction du peuple, formellement exclu par l'article art. 26, du même texte. Enfin, vu le caractère fondamental des principes en jeu, des indications sur les limites au-delà desquelles la contraction du corps électoral effectif entraînerait nécessairement une rupture de l'universalité et de l'égalité du suffrage, aurait aussi été la bienvenue.

De tout cela on ne trouve rien dans la décision du 18 janvier, et c'est regrettable. Il reste à souhaiter que les décisions à venir de la Cour puissent répondre à ces interrogations, essentielles pour que le suffrage ne soit pas vidé de sa substance démocratique.

B- La représentation du peuple, quelle représentation ?

Il est traditionnel de considérer par ailleurs l'élection, dans un régime démocratique, comme moyen par excellence de la transmission, par le peuple, de l'exercice de la souveraineté. C'est en ce sens que la Constitution centrafricaine, à l'instar d'autres Constitutions, prévoit que la souveraineté, qui appartient au peuple, est exercé par ce dernier *par l'intermédiaire de ses représentants* (art. 26 alinéa 1). C'est aussi dans le même sens qu'elle énonce que « *les institutions éligibles, chargées de diriger l'État, tiennent leurs pouvoirs du peuple par voie d'élections* » (art. 26, al. 3).

Comme on pouvait s'y attendre, la décision du 18 janvier décline ce principe sous différents aspects. Deux de ces aspects méritent tout particulièrement d'être signalés ici, parce qu'ils sont de nature à éclairer différemment la problématique de la représentation. Ils ont trait aux implications de celle-ci aux plans aussi bien politique que juridictionnelle.

I- Des exigences de la représentation politique

L'élection ne sert pas seulement à désigner les représentants. Par elle se transmet aussi certaines exigences quant à l'exercice du mandat.

L'un des intérêts de la décision du 18 janvier est précisément de rappeler cette dernière dimension de la représentation. Cela est fait par référence au principe de légitimité, en ces termes : « *la légitimité s'attache aussi à la manière dont le pouvoir est exercé et désigne soit la qualité du pouvoir exercé en accord avec la volonté populaire et conformément à la justice, soit la capacité du pouvoir à assumer ses responsabilités essentielles* ». Et la Cour constitutionnelle d'ajouter cette précision

importante : « *si la légitimité s'acquiert par les urnes lors des élections, elle n'est jamais définitivement acquise elle doit être conquise et maintenue au quotidien par l'exercice du pouvoir et la bonne gouvernance* ».

On peut, de prime abord, s'interroger sur la raison d'être de ces propositions. S'agit-il de se donner des raisons de valider une élection que la Cour constitutionnelle elle-même sait calamiteuses, en rassurant sur la gouvernance d'après cette élection ? Une manière de dire, en somme, que peu importe que le Président de la République soit mal élu, ceci serait compensé par la suite par une gouvernance répondant pleinement aux canons démocratiques ? Ou bien s'agit-il pour la Cour constitutionnelle de fixer les bases futures de son contrôle en tant que juge de constitutionnalité ? Auquel cas, ces propositions sonneraient plutôt comme un rappel à la Constitution adressé au Président élu, et peut-être aussi à tous.

Pour peu qu'on les prenne dans ce dernier sens, ces propositions ont ceci de remarquable qu'elles s'inscrivent à contre-courant des conceptions et pratiques politiques qui ont cours en RCA. En effet, les expériences passées, y compris celles de ces dernières années, montrent bien que le mandat, spécialement le mandat présidentiel, est généralement et en pratique considéré comme un droit acquis pour toute sa durée. À tel point qu'envisager de recourir aux mécanismes constitutionnels de responsabilité ayant pour effet d'abrèger ce mandat, telle que par exemple la destitution pour crime de haute trahison, sera dénoncé comme tentative de déstabilisation de l'État et de la démocratie. À tel point aussi que le Président à qui le mandat aura été retiré avant son terme n'aura de cesse que de réclamer son « droit » à achever son mandat, par tous moyens. Il arrive d'ailleurs que les revendications de ce type soient à l'origine de la prise d'armes.

Bien entendu, des juges et des décisions de justice ne peuvent pas, à eux seuls inverser cet état déplorable des choses, et installer dans les mœurs centrafricaines une culture de responsabilité politique ou, comme on préfère le dire aujourd'hui, de reddition des comptes. Mais ils peuvent y contribuer. C'est en cela que le rappel fait, dans la décision du 18 janvier, à la Constitution et aux principes de base de la gouvernance démocratique peut être utile, et ce, bien qu'il paraisse avéré qu'elle n'était pas techniquement nécessaire à la décision rendue par les juges constitutionnels. Il restera toutefois à vérifier que la promesse ainsi faite est tenue. Ce qui invite à rester attentif aux décisions à venir de la Cour constitutionnelle.

2- Le juge constitutionnel, représentant du peuple ?

La décision du 18 janvier amène aussi, de manière plus insolite, à s'interroger sur le rapport du juge, spécialement du juge constitutionnel, à la représentation. Certes, nulle part dans cette décision il n'est affirmé explicitement que le juge serait un représentant du peuple au sens politique du terme. Mais certaines affirmations le suggèrent fortement, du moins suggèrent-elles une forme de lien de représentation. La suggestion étant elle-même confuse, il importe de l'éclairer, ne serait-ce que pour lever tout équivoque.

C'est à nouveau dans la réponse aux contestations portant sur la légitimité du vainqueur de l'élection du 27 décembre que l'on trouve les énoncés tendant à accréditer cette idée, spécialement dans les énoncés à travers lesquels la Cour s'emploie à préciser son rôle. On peut ainsi lire que « *le peuple centrafricain a adopté la Constitution du 30 mars 2016 exprimant ainsi sa volonté de vivre dans un État de Droit ; qu'il a désigné la Cour Constitutionnelle comme gardienne de la Constitution et de cette volonté* ». On y voit aussi les juges constitutionnels, forts de cette conviction, s'instituer en porte-voix du peuple, pour transmettre, selon leurs propres termes, le « *message clair et fort [du peuple] à ceux qui le terrorisaient, à ceux qui lui avait demandé de ne pas aller voter et au monde entier* ». Ce message, qui mérite d'être rapporté à nouveau, serait le suivant : « *nous voulons choisir nos dirigeants librement comme prescrit par notre Constitution ; nous condamnons les actes de violence et la tentative de prise de pouvoir en violation de l'article 28 de notre Constitution* ».

Bien entendu, et contrairement à ce qu'une mauvaise compréhension de ces affirmations pourrait laisser entendre, les juges constitutionnels ne sont pas mandataires du peuple comme pourraient l'être le Président de la République ou les députés. Et la « désignation » par le peuple dont la Cour se prévaut n'existe pas au sens propre du terme. On n'est pas au Far West américain – n'en déplaise aux amoureux du genre – où le juge est choisi par les justiciables, par voie d'élection. Le sens à donner à la formule retenue par la Cour ne peut être que plus sobre : institution de la République en vertu de la Constitution, c'est à cet acte fondamental incarnant la volonté des Centrafricains qu'elle doit son existence et ses pouvoirs. Il n'y a là rien de comparable avec le mandat de Représentant. Le mandat dont il s'agit, car il y a bien mandat, n'est pas politique, il est fonctionnel, comme il y va de toutes les institutions non élues de la République. Tout au plus, la Cour se distingue-t-elle des institutions ayant son statut par sa position de gardienne ultime de la loi fondamentale des Centrafricains. Cela suffit pour rendre sa position éminente et déterminante dans l'optique de l'État de droit ; sans qu'il soit toutefois besoin de rechercher pour cela un autre type lien de rattachement au peuple.

Mais, que les énoncés rappelés plus haut faisant de la Cour constitutionnelle un « représentant » ne rendent pas compte de ce qu'est la position véritable de cette institution ne signifie pas nécessairement qu'ils soient dénués de tout sens. Ils expriment un état d'esprit, ce qui n'est pas indifférent. En définitive et à bien y réfléchir, on a peut-être là, dans cet état d'esprit, une certaine clé de compréhension, tout à la fois, de certaines postures de la Cour, des carences en matière juridictionnelle constatées tout au long de la présente étude, et de la tentation politique qui se saisit parfois les juges constitutionnels.

- IV -

IN FINE, AUTOUR DE L'ELECTION : SUR DE LA SECURISATION DU VOTE

Outre les données fondamentales sur l'élection présidentielle du 27 décembre, examinées ci-avant, la décision du 18 janvier livre, pour finir, aussi un certain nombre d'autres enseignements et soulève d'autres questions sur divers

points. L'état de la sécurisation des votes le jour du scrutin en est une des principales.

On s'en doute, garantir la sécurité du vote lors des élections du 27 décembre était un enjeu important compte tenu de l'emprise des groupes armés sur les $\frac{3}{4}$ du territoire national, ainsi que des menaces explicites proférées par les seigneurs de guerre. À en croire les pouvoirs publics centrafricains et le chef de la Mission de l'ONU en Centrafrique, M. Mankeur Ndiaye, leur mobilisation était totale pour assurer des élections sécurisées. La MINUSCA avait d'ailleurs vu son mandat élargi à cette fin par une résolution du Conseil de sécurité en date du 15 novembre 2020, pour « *aider les autorités de la République centrafricaine à préparer et à organiser des élections présidentielle, législatives et locales pacifiques en 2020 et 2021* », en leur apportant un appui sécuritaire et un soutien opérationnel, logistique et technique, en particulier pour faciliter l'accès aux zones reculées, et en coordonnant l'assistance électorale internationale. De discours et en communiqués de presse et autres déclarations, les autorités du pays et les partenaires internationaux de la RCA ont rivalisé en propos rassurants tout le long des derniers mois avant l'échéance du 27 décembre.

Ce sont précisément les assurances quant au déploiement sur l'essentiel du territoire de forces de sécurisation des élections que la décision de la Cour constitutionnelle a, sans doute au corps défendant des juges, fait voler en éclat, du moins en ce qui concerne la participation des Forces armées centrafricaines (FACA).

L'occasion lui en a été fournie par les contestations relatives aux votes par dérogation. Il est à rappeler à cet égard que les éléments des Forces de défense et de sécurité ainsi que ceux des corps paramilitaires figurent parmi les bénéficiaires de ce vote par dérogation, le code électoral les autorisant à « *voter en dehors de leur lieu d'inscription sur l'ensemble du territoire national pour l'élection du Président de la République* » (art. 74).

Les requérants reprochaient aux registres de vote selon cette modalité d'avoir été artificiellement augmentés. Or ce grief va être accueillie par la Cour. On retiendra surtout que les juges indiquent avoir constaté « *qu'en ce qui concerne le vote des militaires et autres forces de l'ordre, celui-ci était concentré principalement à Bangui dans les bureaux de vote de la Mairie de Bangui et à l'École chinoise, en province dans la Haute Kotto* ». Ayant relevé après examen « *que certains bureaux de vote tant à Bangui qu'en province ont comporté des dérogations dont le chiffre était manifestement élevé et ce sans justification* », elle a finalement décidé d'annuler les résultats des bureaux concernés.

Le grand mensonge de la sécurisation des élections a ainsi vécu. Ce qui est de nature à éclairer différemment les appréciations dubitatives portées par la Cour sur les allégations de violences dans les villes de province²¹.

²¹ Voir *supra*, à propos de la responsabilité des acteurs politiques.

CONCLUSION : REBATIR LE SYSTEME ELECTORAL

Le miroir de la décision juridictionnelle, celle du 18 janvier 2021 par laquelle la Cour constitutionnelle a procédé à la proclamation définitive des résultats des présidentielles, vient ainsi donner crédit à certaines supputations qui ont cours depuis le 27 décembre 2020. Il confirme, non seulement que ces élections ont été techniquement parmi les plus calamiteuses organisées en République centrafricaine, mais aussi que les institutions et mécanismes devant garantir la liberté et la sécurité du vote, en même temps que la transparence des résultats, n'ont guère été à la hauteur de leurs missions et des enjeux.

On ne saurait cependant en rester là. Dans un pays à rebâtir comme la RCA, l'élection pourrait être le levier d'une reconstruction qui n'est pas seulement d'appareil, mais aussi humaine et collective. Elle le peut d'autant plus qu'elle représente précisément ce lien qui relie l'humain à l'appareil, le collectif national concret à l'État abstrait ; le vaisseau qui transporte la volonté des Centrafricains pour l'incarner dans les Institutions de l'État.

Voilà pourquoi rebâtir le système électoral revient à rebâtir un peu l'État, un « un peu » qui, cependant, procède de « l'essentiel ».

Mais, précisément pour qu'il en soit ainsi, pour qu'on s'inscrive dans cet essentiel, il ne s'agit pas seulement de procéder à des aménagements techniques. Pas d'abord. L'enjeu premier ne peut être que de redonner à l'élection son sens, de lui restituer le souffle qui lui manque et qui, semble-t-il lui a toujours manqué en République Centrafricaine. Or ce sens et ce souffle, ce sont les Centrafricains eux-mêmes. La considération déterminante qui devrait ainsi animer le dispositif électoral tout entier, pris tant en ses institutions, en ses procédures qu'en ses pratiques, devrait être le Centrafricain individuellement et les Centrafricains comme groupe inclusif. Et ceci parce que le vote est le droit de *chaque* citoyen et que ce qui est exprimé par le vote est la *volonté collective, volonté générale*, permettant à chaque Centrafricain, où qu'il se trouve, de prendre part au tout et à la vie de la Nation.

L'expérience tragique des trois dernières décennies devrait suffire à convaincre de l'effet proprement destructeur des exclusions, de l'inconsidération manifestée à l'égard des citoyens, spécialement à l'égard de ceux des provinces, et du pouvoir désincarné pour le profit de quelques-uns ; de même qu'il devrait convaincre de la nécessité de renverser la vapeur, sinon la table.

Ce n'est qu'une fois cette *révolution du sens* faite que l'on peut revenir utilement à l'arsenal technique électoral pour l'adapter et, surtout, pour œuvrer à ce qu'il concrétise l'idée. Pour, en somme, faire en sorte que cet arsenal permette l'accès *effectif* de tous au suffrage, dans tous les territoires et surtout sur toute l'étendue du territoire national. Faire en sorte qu'il permette au vote, partout, de s'exprimer librement, sans contrainte, mais aussi sincèrement et en connaissance de cause. Faire en sorte, enfin, qu'il permette que le choix ou la volonté proclamée *in fine* soit le fidèle reflet de ce qui a été exprimé dans les urnes.

Pour cela il ne suffira certainement pas des textes, lesquels d'ailleurs sont à bien des égards exemplaires en l'état. Il ne suffira pas d'avantage d'avoir des institutions et des procédures formellement adéquates. Il en faut, certes, et il faudra y travailler. Mais à ce jour, nul doute que *l'effort prioritaire est à porter plutôt et avant tout sur les garanties d'effectivité de cet ensemble, et donc sur les pratiques*. Si on avait encore un quelconque doute sur ce point, les élections du 27 décembre 2020, par les éléments qui transparaissent de la décision du 18 juin, devraient contribuer à le lever définitivement.

La responsabilité de cette transformation incombe bien sûr avant tout aux institutions qui participent directement au dispositif électoral, telles que l'Autorité nationale des élections et la Cour constitutionnelle. Raison pour laquelle une attention aussi soutenue a été portée ici à une des décisions majeures de la Cour constitutionnelle. C'est en effet à elles qu'il revient en premier et à titre principal d'inscrire ce que nous avons appelé la « *révolution du sens (des élections)* » dans leurs pratiques.

Mais cette responsabilité ne s'arrête pas à elles. Les autres institutions et organes de l'État sont aussi concernés. Tant il est vrai, par exemple, qu'une justice défaillante contribuera à propulser des délinquants ou des criminels notoires aux fonctions de Représentant, qu'un système général d'état civil failli balisera le terrain à l'exclusion et à la fraude, que, mal préparée, une chaîne administrative générale, allant du sommet de l'État jusqu'aux Maires en passant par les Préfets et les Sous-Préfets, sera facteur de désorganisation, etc.

Dans cette énumération on ne saurait oublier les organisations politiques et les citoyens. Leur rôle n'est pas mineur. En effet, ils se doivent d'assumer tout à la fois un devoir de surveillance générale du dispositif électoral et une responsabilité de participation active dans la mesure de ce que prévoient les textes, en ce compris celle d'activer, et d'activer utilement, les mécanismes de contrôle existants à toutes les étapes du processus électoral.

Considérée dans cette perspective de concrétisation, la décision de la Cour constitutionnelle du 18 juin 2018 peut être regardée comme un précieux indicateur : indicateur des voies à suivre et, surtout, des directions à ne plus emprunter.

PARIS, LE 20 FEVRIER 2021