

## L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC : Une analyse comparée

Par **Michel Luntumbue**

3 août 2012

### Résumé

Les crises de légitimité restent parmi les causes d'instabilité, d'insécurité, et d'incidents majeurs en Afrique subsaharienne. La récurrence de tensions sociales voire de confrontations violentes à l'occasion de processus électoraux, met en lumière les liens étroits qu'entretiennent la quête démocratique, la paix et la sécurité dans la région. L'intervention de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et en RD Congo, pointe certaines limites des politiques d'assistance à la transition démocratique, notamment en situations de conflit ou post-conflit. Ces transitions parrainées, rappellent l'urgence et la nécessité d'un enracinement local de la culture de l'alternance politique, dans le cadre d'institutions nationales indépendantes, compétentes et impartiales.

**Mots clés** : élections, gouvernance, certification, commission électorale, MONUSCO, ONUCI, assistance électorale, démocratie.

---

### The involvement of the international community in electoral processes in Cote d'Ivoire and DRC: A comparative analysis

### Abstract

The crises of legitimacy remain among the causes of instability, insecurity, and major incidents in sub-Saharan Africa. The recurrence of social tension and even violent confrontations during electoral processes highlights the close links between the pursuit for democracy, peace and security in the region. The intervention of the international community in electoral processes in Cote d'Ivoire and DR Congo reveals the limits of some democratic transitions support policies, especially in conflict or post conflict situations. These sponsored transitions, remind of the urgent need for a local well rooted democratic culture, as well as independents, competent and impartial institutions.

**Keywords:** elections, governance, certification, electoral commission, MONUSCO, UNOCI, electoral assistance, democracy.

### Citation :

Luntumbue Michel, *L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC : Une analyse comparée*. Note d'Analyse du GRIP, 3 août 2012, Bruxelles.

URL : [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-08-03\\_FR\\_M-LUNTUMBUE.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-08-03_FR_M-LUNTUMBUE.pdf)



## Introduction

Les incidents majeurs qui ont accompagné les scrutins présidentiels de décembre 2010 et novembre 2011, en Côte-d'Ivoire et en RD Congo, respectivement, ont inspiré maints rapprochements entre les deux crises dans la presse et parmi les analystes politiques. Les deux crises, nées en partie de la contestation des résultats des deux scrutins, n'ont pas connu la même ampleur, ni les mêmes développements, mais elles se sont toutes deux déroulées en dépit d'une présence onusienne dans le cadre d'une mission de maintien de la paix.

Pour rappel, la crise post-électorale en Côte d'Ivoire a débouché sur la relance des hostilités armées entre les forces gouvernementales du Président sortant Laurent Gbagbo et les partisans de l'opposition, regroupés autour de la candidature d'Alassane Ouattara. Les deux leaders revendiquaient tous deux la victoire, respectivement avec l'appui de la Cour Constitutionnelle, et la Commission électorale indépendante. Cette crise de légitimité a été dénouée par une opération militaire franco-onusienne en avril 2011, qui a abouti à l'arrestation au transfèrement de Laurent Gbagbo à la Cour Pénale internationale<sup>1</sup>. En RD Congo, un scrutin largement entaché d'irrégularités, selon différentes missions d'observations nationales et internationales<sup>2</sup>, a débouché sur la reconduction du Président sortant Joseph Kabila - confirmée par la Cour suprême de Justice-, et sur la marginalisation progressive de l'opposant historique Etienne Tshisekedi, qui s'était auto-proclamé président élu. Les Nations unies, et les partenaires internationaux adopteront dans le cas congolais une position d'une extrême retenue.

Les deux crises soulèvent cependant la question des modalités et limites des politiques d'assistance à la transition démocratique, prises en tension entre l'ingérence démocratique et l'exigence d'un respect minimal de la souveraineté des Etats.

L'assistance électorale est devenue, depuis le début des années 1990, un volet essentiel des opérations de maintien de la paix menées par les Nations unies. Les élections sont en effet considérées et acceptées comme le principal moyen de légitimation des institutions de gouvernance. Plus encore, des élections crédibles et transparentes sont l'une des étapes clé pour rétablir une paix et une sécurité durables dans les sociétés sortant d'un conflit.

Cette note d'analyse se propose de rappeler les éléments déterminant des deux crises et l'impact qu'elles pourraient avoir sur les initiatives d'assistance électorale menées par la communauté internationale, notamment sur le cas particulier du mandat de la certification. Un survol des fondements historiques et des modalités de l'assistance électorale sous la responsabilité des Nations unies, nous permet de replacer dans leur contexte les enjeux de l'intervention de la communauté internationale en Côte d'Ivoire et en RD Congo.

La note esquisse enfin quelques éléments de perspective en vue d'une meilleure gestion des processus électoraux par les acteurs locaux, parmi lesquels les Commissions électorales indépendantes. Le renforcement de la crédibilité et de l'acceptation des résultats électoraux, sont les conditions essentielles d'une réduction de risques d'incidents violents et de conflits, et plus avant, d'une consolidation des démocraties africaines.

---

1. Marc Mémier et Michel Luntumbue, La Côte d'Ivoire dans la dynamique d'instabilité ouest-africaine - Les racines de la crise post-électorale 2010-2011, note d'analyse du Grip, 31 janvier 2012.

[http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-01-31\\_FR\\_M-MEMIER.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-01-31_FR_M-MEMIER.pdf)

2. Déclaration Post - électorale de la Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC, 10 décembre 2011 : [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/Declaration\\_Post%20election\\_10Dec-1-1.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/Declaration_Post%20election_10Dec-1-1.pdf).

## 1. Les Nations unies et l'assistance électorale : fondements et modalités

L'objectif de l'assistance électorale fournie par l'ONU est d'accompagner l'institutionnalisation de la démocratie dans les pays membres, par la mise en place de processus électoraux durables, permettant la tenue d'élections libres et crédibles, à intervalles réguliers<sup>3</sup>. Le rôle des Nations unies dans l'appui aux processus électoraux est ancien et remonte aux premiers temps de la fondation de l'organisation. L'assistance des Nations unies en matière électorale a cependant évolué et pris différentes formes au fil du temps. On distingue schématiquement deux séquences historiques : la première correspond à la fin de la tutelle coloniale et à l'avènement des anciennes colonies à la souveraineté internationale. La seconde séquence correspond aux transitions démocratiques du début des années 1990, consécutives à la chute du mur de Berlin qui marque la fin de la Guerre froide.

### 1.1. Supervision et organisation des élections

Les premières interventions de l'ONU en matière d'assistance électorale coïncident avec l'amorce du mouvement de la décolonisation, à la fin des années 1950. Ces interventions tirent en partie leur fondement de la Charte de l'ONU qui proclame, dans son article premier, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Au cours des années 1950 et 1960, les Nations unies supervisent différentes consultations, référendums d'autodétermination ou élections, répondant à la demande d'indépendance des peuples colonisés.



Déchargement de kits électoraux d'un avion de la Monusco, aéroport de N'djili (Kinshasa), le 16 septembre 2011.  
Monusco/ Ph. Myriam Asmani

Bien que ce rôle ne soit pas initialement consacré comme une règle générale, les Nations unies héritent progressivement de la supervision ou de la vérification des processus d'émancipation des territoires coloniaux ou sous tutelle<sup>4</sup>. Il s'agit, pour une équipe d'observateurs des Nations Unies, menée par un Commissaire élu par l'Assemblée générale de l'ONU, « de surveiller les mécanismes juridiques mis en œuvre lors d'une consultation : législation ou réglementation du droit de suffrage, du mode de scrutin, du découpage électoral, des garanties administratives et judiciaires offertes aux électeurs, aux partis et, éventuellement, aux candidats (...). Mais aussi de contrôler la régularité du scrutin, de

3. Encourager la démocratie par le biais des élections : <http://www.un.org/fr/events/democracyday/elections.shtml>

4. Ali Diabaté Tadjouline, La problématique des élections après un conflit et de la certification, Séminaire de l'Organisation Internationale de la Francophonie, New York, USA, 11 décembre 2008.  
<http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/4424.pdf>

*déceler les fraudes et d'éviter toute falsification des résultats*<sup>5</sup>». Ces processus bénéficient alors du soutien stratégique des deux superpuissances mondiales.

En 1956, le Conseil de Tutelle des Nations unies encadre respectivement, les référendums d'autodétermination du Togo occidental alors sous administration britannique, et du Cameroun britannique en 1961, ainsi que le contrôle en 1961, des élections générales et du referendum qui ont eu lieu au Ruanda-Urundi sous administration belge<sup>6</sup>. Cette pratique d'accompagnement – avec un mandat d'observation ou de surveillance – des processus d'autodétermination d'anciennes colonies et territoires sous tutelle évoluera pour donner naissance à l'actuelle formule d'assistance électorale dans des pays souverains. L'indépendance de la Namibie, intervenue en avril 1990 sous la supervision du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), marque un tournant décisif en consacrant la démocratie en principe majeur du droit international<sup>7</sup>.

En 1991, la résolution 46/137 de l'Assemblée Générale de l'ONU, se référant à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, confirme l'importance des élections libres, périodiques et honnêtes comme source de légitimité des régimes politiques des différents États<sup>8</sup>. Ce consensus international autour de l'idéal démocratique est notamment renforcé par le changement politique intervenu en Europe de l'Est. En 1992, la Division de l'assistance électorale voit le jour, au sein du Département des affaires politiques de l'ONU. Son rôle principal est d'évaluer toutes les demandes d'assistance électorale, d'effectuer des missions d'évaluation des besoins, et de fournir des réponses uniformes du système des Nations Unies aux gouvernements demandeurs<sup>9</sup>.

En 1992-93 au Cambodge, et en 2001 à Timor-Leste, l'ONU assumera respectivement la supervision et l'organisation d'un cycle électoral portant sur l'enrôlement des électeurs, et l'élection d'une Assemblée constituante chargée de l'élaboration et de l'adoption d'une nouvelle Constitution<sup>10</sup>. Avec l'indépendance de Palaos, dernier territoire sous tutelle des Nations Unies, le Conseil de tutelle a officiellement suspendu ses activités à partir du 1er novembre 1994. L'assistance électorale apportée par l'ONU est devenue un élément du dispositif de maintien de la paix, de la consolidation de la paix et de la mise en place d'une gouvernance démocratique. Depuis 1991, l'ONU a appuyé une centaine de processus électoraux dans toutes les régions du monde, notamment dans des pays en transition démocratique ou en situation de sortie de conflit, de l'Afghanistan, à la Côte d'Ivoire, de l'Iraq à la République d'Haïti, etc.

---

5. Marcel Merle. Les plébiscites organisés par les Nations Unies. In: Annuaire français de droit international, volume 7, 1961. pp.435-436.

6. Marcel Merle. Les plébiscites organisés par les Nations Unies. In: Annuaire français de droit international, volume 7, 1961. pp.425-445. [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_1961\\_num\\_7\\_1\\_1100](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1961_num_7_1_1100)

7. Ce précédent namibien permet pour la première fois à l'ONU d'aller au-delà du simple contrôle des consultations conduisant à l'autodétermination. En effet, outre d'accompagner l'accession pacifique du territoire à l'indépendance, le mandat du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) visait également l'instauration d'un régime démocratique ; <http://www.operationspaix.net/12-details-lexique-assistance-electorale.html>

8. Article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : <http://www.un.org/fr/documents/udhr/index.shtml#a21>

9. <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections>

10. <http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/electoralassistance.shtml>

## 1.2. L'appui technique aux autorités nationales en charge des élections

L'assistance électorale couvre aujourd'hui un ensemble de services ou appuis, dont l'expertise en matière juridique ou technique, l'appui à la mise en place d'organes de gestion des élections, la fourniture de matériel électoral ou de traitement de données, l'assistance relative à l'administration électorale et à la gestion des contentieux électoraux, la formation des agents électoraux et l'éducation civique, la coordination de l'assistance des bailleurs de fonds internationaux<sup>11</sup>, etc.

En règle générale, l'organisation et le contrôle des élections relèvent de la compétence exclusive des Etats. Aussi, le consentement et la demande d'un Etat sont des conditions préalables au déploiement d'une assistance électorale internationale sur son territoire. Il existe cependant une inflexion à cette règle, notamment en situation de grave crise de légitimité ou de conflit aigu<sup>12</sup>. La Communauté internationale peut enjoindre les parties en conflit à recourir aux élections certifiées comme mode de résolution de la crise. C'est le schéma qui a été observé dans nombre de cas récents, dans les pays émergents de conflits armés. Les accords de paix signés en Côte d'Ivoire et en RD Congo étaient assortis d'un volet électoral ouvrant la voie à la légitimation des vainqueurs réguliers du scrutin<sup>13</sup>.

Les Nations unies reçoivent en moyenne 24 demandes d'assistance électorale par an des États membres. La Division de l'assistance électorale (DAE) coordonne le traitement des demandes et assure la cohérence générale entre les différentes agences onusiennes qui interviennent dans le domaine de l'assistance électorale<sup>14</sup>. Sur le terrain, en effet, plusieurs agences sont impliquées dans la mise en œuvre de la politique électorale définie par la DAE : Il s'agit notamment du Programme des Nations pour le Développement (PNUD), du Département de Maintien de la Paix (DPKO), du Fonds des Nations Unies pour la démocratie, du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies<sup>15</sup>.

Bien que les Nations Unies restent l'acteur principal en matière d'assistance électorale, des liens sont établis avec différentes organisations non gouvernementales, intergouvernementales et gouvernementales qui fournissent également une assistance électorale, notamment : l'Union européenne (UE), l'Union africaine (UA), l'Organisation des États américains (OEA), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux, - *International Foundation for Electoral Systems*<sup>16</sup>. Ces liens permettent une collaboration entre les différentes initiatives d'appui électoral ainsi que la mise en place de bonnes pratiques et enseignements tirés des expériences acquises.

---

11. Ali-Diabaté Tadjouline, op cit, pp 3-5. Dans les pays post-conflits, l'assistance électorale s'effectue le plus souvent sur base d'un mandat émanant d'une Résolution du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée Générale. Le Conseil de Sécurité, en coordination avec le Gouvernement concerné, peut décider la mise en place d'une Opération de Maintien de la Paix ou d'une Mission Politique Spéciale.

12. Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU sur l'assistance électorale:  
<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/resolutions>

13. L'Accord de Pretoria sur le processus de paix en Côte d'Ivoire et l'Accord Global Inclusif sur la transition en RD Congo : <http://www.pnrc-ci.org/ACOORDS/PRETORIA/ACCORDS%20DE%20PRETORIA%202.pdf>;  
<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/VII.1.pdf>

14. <http://www.un.org/fr/events/democracyday/elections.shtml>

15. <http://www.un.org/fr/events/democracyday/elections.shtml>

16. <http://www.un.org/fr/events/democracyday/elections.shtml>

### 1.3. L'observation et le suivi des élections.

L'observation électorale par des acteurs nationaux ou internationaux constitue une garantie essentielle de la crédibilité et la transparence des processus électoraux. Bien davantage, l'observation électorale peut devenir un dispositif important de prévention et de résolution des conflits liés aux élections. Par leur présence, les observateurs peuvent en effet contribuer à réduire les risques d'incidents violents ou de manipulations électorales dans un contexte politique polarisé<sup>17</sup>. Pourtant, les missions des Nations Unies n'assument pratiquement plus de mandats d'observation électorale caractéristiques des premiers jours de l'assistance électorale, en particulier lors de l'accompagnement des processus de décolonisation. Certaines Missions Politiques Spéciales ou de Maintien de la Paix coordonnent cependant des observateurs internationaux. Les Nations Unies travaillent en effet de plus en plus en collaboration avec les missions d'observation de l'UE, l'OSCE, de l'UA, du Centre Carter, etc.<sup>18</sup>

Dans certaines circonstances exceptionnelles, suite aux demandes d'évaluation ou de certification de l'intégrité d'un processus électoral, l'ONU a été invitée à «certifier» les processus électoraux dans certains pays. La certification est un mandat récent des Nations Unies, particulièrement rare et qui requiert une décision du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale de l'ONU. C'est un outil supplémentaire pour permettre aux acteurs nationaux de surmonter une crise de confiance dans un processus électoral<sup>19</sup>. La certification consiste à « *attester que les étapes fondamentales du processus électoral se sont déroulées selon les normes et principes internationaux de d'équité, de liberté, d'inclusivité et de transparence*<sup>20</sup> ». Ce type de mandat éminemment politique, n'a été exécuté qu'à trois reprises dans l'histoire des Nations Unies: à Timor Leste en 2007, au Népal en 2008, enfin en Côte d'Ivoire en 2010, où il a été demandé au représentant spécial du Secrétaire Général des Nations unies de certifier l'élection présidentielle<sup>21</sup>.

L'assistance électorale reste étroitement réglemantée par l'Assemblée générale des Nations Unies, comme en témoignent les différentes résolutions adoptées depuis 1991<sup>22</sup>. Bien que ses modalités évoluent pour s'adapter aux besoins spécifiques de chaque État membre requérant, ses fondements restent basés sur le principe établi dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel la volonté du peuple, exprimée par des élections périodiques et honnêtes, est la source de légitimité de l'autorité gouvernementale<sup>23</sup>.

Si l'objectif fondamental de l'assistance électorale est de doter les Etats membres de capacités pour tenir à intervalle périodique des élections libres et crédibles, la pratique a démontré que le renforcement des seules capacités des organes de gestion électorale ne produit pas nécessairement des élections libres et régulières, ni l'enracinement des processus démocratiques. L'environnement politique dans lequel se déroulent les élections compte éminemment dans la mise en place de processus durables.

---

17. Ali-Diabaté Tadjoudine, op.cit., p 5.

18. <http://www.un.org/fr/events/democracyday/elections.shtml>

19. [http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/types\\_of\\_assistance](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/types_of_assistance)

20. Ali-Diabaté Tadjoudine, op.cit., p 6.

21. Ali-Diabaté Tadjoudine, op.cit, p 6.

22. Résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU sur l'assistance électorale : <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/resolutions>

23. <http://www.un.org/fr/documents/udhr/index.shtml#a21>

Aussi, l'offre d'assistance technique fournie par les Nations Unies s'est progressivement élargie pour intégrer davantage la mise en place de cycles électoraux par le renforcement des capacités des acteurs locaux : au-delà de la seule capacité technique des organes de gestion électorale, il s'agit de travailler avec un éventail d'acteurs et d'institutions de la gouvernance démocratique : électeurs, médias et acteurs de la société civile<sup>24</sup>.

Toutefois, la logique d'ensemble reste marquée par la recherche d'un équilibre entre l'affirmation d'un idéal démocratique universel, la protection des droits humains, et le respect de la souveraineté des Etats.

## 2. Deux crises sous assistance onusienne

La présence onusienne en Côte d'Ivoire et en RD Congo s'inscrit dans le cadre de deux missions de maintien de la paix des Nations unies, déployées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et visant à aider ces pays en proie à une crise de légitimité à recréer les conditions d'une paix durable. Les Nations unies définissent le maintien de la paix comme « *le déploiement de personnel militaire et civil international dans une zone de conflit, [...] avec le consentement des parties en cause, afin de : arrêter le conflit ou l'empêcher de s'aggraver; ou bien veiller à la bonne mise en œuvre d'un accord de paix*<sup>25</sup> ». L'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), a été créée le 27 février 2004, aux termes de la résolution 1528 du Conseil de sécurité, avec comme mandat de faciliter la mise en œuvre par les parties ivoiriennes de l'accord de paix qu'elles ont signé en janvier 2003<sup>26</sup>. Créée par la résolution 1279 du Conseil de sécurité, du 30 novembre 1999, la Mission de maintien de la paix des Nations Unies au Congo, Monuc<sup>27</sup> a été déployée en 1999, pour accompagner le processus de paix et préparer le pays à ses premières élections démocratiques<sup>28</sup>.

### 2.1. Le contexte sociopolitique en Côte d'Ivoire et en RD Congo

#### 2.1.1. Un consensus national fragile

Les crises ivoirienne et congolaise naissent notamment du délitement du consensus national survenu avec la fin des régimes monopartites au début des années 1990. Dans cette phase de redéfinition accélérée des systèmes politiques, les processus électoraux opèrent aussi comme des catalyseurs de conflictualité sociale liée aux spécificités de l'histoire respective des deux pays, dans un contexte fragilisé.

A la mort du père de l'indépendance ivoirienne Félix Houphouët-Boigny, en décembre 1993, la présidence de la République revient au président de l'Assemblée nationale Henri Konan Bédié, dans un contexte marqué par la crise économique et par une polarisation communautaire

---

24. [http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/types\\_of\\_assistance](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/types_of_assistance)

25. Association canadienne pour les Nations unies : <http://www.unac.org/peacekeeping/fr/un-peacekeeping/factsheets/from-peacekeeping-to-peacebuilding/>

26. <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unoci/>; Pour une approche plus en détails des sources de la crise ivoirienne voir Marc Mémier et Michel Luntumbue, op.cit.

27. La Monuc deviendra la Monusco, en juillet 2010, avec un mandat recentré sur l'appui à la stabilisation du pays et sur la protection des civils.

28. RD Congo, mobilisation sans précédent de la communauté internationale: <http://www.rfi.fr/fichiers/MFI/PolitiqueDiplomatie/1812.asp>.

croissante. Henri Konan Bédié est l'artisan de la politique de l'« ivoirité », un concept aux relents xénophobes qui établit une distinction entre les Ivoiriens de souche et les migrants en provenance des pays voisins. Reprise par les successeurs de Bédié (Robert Gueï, Laurent Gbagbo), cette politique permet d'exclure des campagnes électorales l'ancien Premier Ministre de Félix Houphouët-Boigny, Alassane Ouattara, supposé d'origine burkinabè<sup>29</sup>. En 1995, un premier scrutin présidentiel boycotté par l'opposition, est remporté par Henri Konan Bédié<sup>30</sup>, qui sera cependant renversé par le coup d'État militaire du général Robert Gueï, le 24 décembre 1999. L'élection présidentielle organisée en 2000 est remportée par le leader socialiste et ancien opposant à Félix Houphouët-Boigny, Laurent Gbagbo dans un contexte d'exacerbation du clivage communautaire Nord-Sud. En septembre 2002, une tentative de coup d'Etat contre Laurent Gbagbo, dégénère en guerre civile et conduit à la partition de fait du pays<sup>31</sup>. Les élections présidentielles du 31 octobre 2010 qui opposaient le président sortant Laurent Gbagbo à l'ancien Premier ministre Alassane Ouattara, devaient marquer la fin de la fracture nationale et la normalisation politique et institutionnelle conformément aux accords successifs, signés à Marcoussis, en 2003, à Pretoria en 2005, et à Ouagadougou en 2007<sup>32</sup>. Au regard du conflit violent qui s'en est suivi, il semble que les élections n'aient pas désamorcé la division du pays<sup>33</sup>.

En RD Congo, les élections présidentielles et législatives de 2011, marquaient le deuxième cycle d'élections pluralistes de l'histoire du pays, après les élections générales organisées en 2006 avec l'appui de la MONUC et le concours de la communauté internationale<sup>34</sup>. Une transition politique hésitante avait d'abord été amorcée par le maréchal Mobutu en avril 1990. En mai 1997, une coalition hétéroclite d'opposants congolais, - menés par Laurent Désiré Kabila -, et soutenus militairement par les pays voisins, le Rwanda et l'Ouganda, avait finalement mis fin au régime Mobutu après 37 ans de règne. Cependant, le renversement de cette alliance de circonstance débouche à partir de 1998 sur 5 années d'une guerre aux implications régionales, opposant le gouvernement de Kinshasa aux mouvements rebelles soutenus par le Rwanda et l'Ouganda<sup>35</sup>. L'intervention des Nations unies aux côtés d'autres initiatives régionales de médiation favorisera, comme en Côte d'Ivoire, un accord de cessation des hostilités ainsi que l'amorce d'un processus de paix<sup>36</sup>. Les scrutins présidentiel et législatif de novembre 2011 devaient confirmer, par

29. Marc Mémier et Michel Luntumbue, op.cit., pp 4-8.

30. Dans la perspective des élections présidentielles de 1995, Henri Konan Bédié avait fait voter une loi qui excluait les candidats d'origine étrangère; Voir aussi Joseph Savès, coup d'Etat en Côte d'Ivoire : <http://www.herodote.net/histoire/evenement.php?jour=19991224>.

31. Marc Mémier et Michel Luntumbue, op.cit., pp 4-8.

32. <http://www.pnrrc-ci.org/ACOORDS/PRETORIA/ACCORDS%20DE%20PRETORIA%202.pdf>;  
[http://www.gouv.ci/autresimages/Integralite\\_accord\\_paix\\_04mars2007.pdf](http://www.gouv.ci/autresimages/Integralite_accord_paix_04mars2007.pdf).

33. Libération, 29 mai 2012 : Côte-d'Ivoire, la réconciliation corrompue ; [http://www.liberation.fr/monde/2012/05/29/cote-d-ivoire-la-reconciliation-corrompue\\_822254](http://www.liberation.fr/monde/2012/05/29/cote-d-ivoire-la-reconciliation-corrompue_822254)

34. L'UE avait assuré près de 80 % du coût du processus électoral estimé à plus de 430 millions de dollars, et contribué à la sécurisation des élections par le déploiement à Kinshasa d'une force européenne de 800 hommes, l'Eufor. Les Sud-Africains qui avaient parrainés les accords de Sun City et Pretoria ont notamment financé les bulletins électoraux. RD Congo, mobilisation sans précédent de la communauté internationale: <http://www.rfi.fr/fichiers/MFI/PolitiqueDiplomatie/1812.asp>.

35. Pour une approche détaillée de ce conflit voir Olivier Lanotte, RD Congo, guerres sans frontières, Grip-Complexe, 2003.

36. Au terme d'un processus de négociations parrainé notamment par l'Afrique du Sud, une nouvelle phase de transition associée de 2003 à 2005, Joseph Kabila qui a succédé à son père Laurent Désiré Kabila assassiné en 2001, 4 vice-présidents issus des différentes parties au conflit.

l'exercice démocratique, la légitimité des pouvoirs issus des urnes en 2006<sup>37</sup>». Un défi de taille pour les autorités congolaises et la Commission nationale électorale indépendante (CENI), au vu des contraintes logistiques et économiques d'un processus électoral majoritairement financé par l'Etat congolais<sup>38</sup>.

En RD Congo comme en Côte d'Ivoire, les tensions préélectorales se sont notamment cristallisées autour de la question de l'identification et de la validation du corps électoral. S'il est en effet admis que le succès d'une élection dépend aussi de l'établissement d'une liste électorale fiable, la question de la nationalité reste en Côte d'Ivoire comme en RD Congo, l'un des enjeux récurrents et sous-jacents du conflit politique : la validation de la liste électorale définitive est intervenue moins de deux mois avant l'élection présidentielle ivoirienne<sup>39</sup>; l'opposition et la société civile congolaise ont quant à elles dénoncé l'inscription de mineurs et d'étrangers sur les listes, l'absence d'un audit indépendant sur le fichier électoral motivant même le refus de certains partis de l'opposition congolaise de signer le code de bonne conduite proposée par la CENI<sup>40</sup>.

Par ailleurs, une révision constitutionnelle précipitée, décidée à moins d'un an de l'élection présidentielle par la majorité du Président sortant Joseph Kabila, en dehors de tout débat national et sans la participation de l'opposition au vote, a modifié le mode du scrutin présidentiel en RD Congo, passé du scrutin à deux tours au scrutin présidentiel à un tour<sup>41</sup>. La fragilité du consensus et le climat de méfiance se devinent également dans l'ajournement systématique des élections ivoiriennes depuis 2005, et dans l'attribution de la mission de certification électorale confiée au représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en Côte d'Ivoire pour ces élections de 2010<sup>42</sup>.

### 2.1.2. Des processus institutionnels inachevés

L'une des caractéristiques communes des processus électoraux de Côte d'Ivoire et de la RD Congo réside sans doute dans la fragilité du cadre institutionnel de leur organisation, soumis à la fois aux attentes démocratiques légitimes de la population, aux pressions insidieuses des acteurs politiques et aux exigences parfois fluctuantes des partenaires internationaux<sup>43</sup>.

---

37. Ligue des Electeurs de RD Congo : Elections tronquées en République démocratique du Congo. Rapport final sur l'observation des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 ; [http://blog.liguedeselecteurs.net/public/RDCElectionLE\\_5\\_.pdf](http://blog.liguedeselecteurs.net/public/RDCElectionLE_5_.pdf)

38. Le défi est notamment lié à la taille du territoire, d'une superficie de 2 345 000 km<sup>2</sup>, mais dépourvu d'infrastructures routières adéquates et confronté à la persistance de poches d'insécurité dans certaines de ses régions. 32 millions d'électeurs étaient enregistrés et plus de 18700 candidats briguaient les 500 sièges de députés. Voir aussi Ursula Soares, Campagne électorale sous tension en RDC. RFI, 9 novembre 2011. <http://www.rfi.fr/afrique/20111109-campagne-electorale-sous-tension-rdc>.

39. Laurent Gbagbo signe le décret instituant la liste électorale définitive. *Jeune Afrique*, 9 septembre 2010. <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20100909162734/>.

40. Ligue des électeurs, op.cit., page 6.

41. Ibidem.

42. Jean-Jacques Konadjé, L'ONU et la crise postélectorale ivoirienne, [http://www.grotius.fr/lonu-et-la-crise-post-electorale-ivoirienne-dans-les-meandres-dune-intervention-sur-fond-de-contestation-2/#\\_ftnref2](http://www.grotius.fr/lonu-et-la-crise-post-electorale-ivoirienne-dans-les-meandres-dune-intervention-sur-fond-de-contestation-2/#_ftnref2); Ouraga Obou, La certification du scrutin présidentiel par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, 1er février 2011, Abidjan Direct, <http://www.abidjandirect.net/index2.php?page=poli&id=532>.

43. *Jeune Afrique*, 16 décembre 2010, Crise en Côte d'Ivoire: l'Union Africaine en position d'équilibriste. <http://www.jeuneafrique.com/actu/20101206T133321Z20101206T133317Z/crise-en-cote-d-ivoire-l-union-africaine-en-position-d-equilibriste.html>

L'intégrité du cadre institutionnel régissant les élections, ou du moins son appréhension par les acteurs politiques, est apparue comme l'un des facteurs déterminants des crises électorales ivoirienne et congolaise, et donc de l'acceptation des résultats des scrutins. La crédibilité des processus électoraux est éminemment fonction du degré d'indépendance perçu ou attribué aux institutions nationales d'appui à la démocratie ou de régulation électorale<sup>44</sup>.

Nées avec l'ouverture politique dans les années 90, les commissions électorales indépendantes, en charge de l'organisation matérielle des élections, sont parmi les plus emblématiques des institutions africaines d'appui à la démocratie. Leur rôle, devenu incontournable dans la plupart des dispositifs démocratiques africains fait aussi débat, en raison de leur pouvoir jugé parfois aliéné ou démesuré, selon les observateurs<sup>45</sup>.

Conçues pour mettre fin aux conflits d'intérêt entre les acteurs politiques, et assurer la transparence et l'apaisement des compétitions électorales, les Commissions électorales sont également devenues des enjeux de lutte entre acteurs politiques en vue de leur contrôle<sup>46</sup>. Ce contrôle vise tant la délimitation des attributions des commissions que la représentativité des acteurs politiques au sein des organes de ces commissions<sup>47</sup>. La surreprésentation ou la sous-représentation dans les organes de décision des commissions témoigne ainsi du poids politique des formations partisans ou des rapports de forces entre elles.

Pendant la période des élections, en effet, la commission électorale devient l'acteur clé du jeu politique. S'assurer d'une position dominante au sein de la Commission est une manière d'exercer une influence sur la conduite du processus électoral. La désignation des membres de la Commission électorale - par les acteurs politiques - peut se faire selon différents modes, sur la base de critères politiques ou techniques ou en combinant les deux à la fois<sup>48</sup>. L'enjeu étant de trouver la formule qui assure des élections libres, impartiales et transparentes.

Dans les faits, la plupart des pays d'Afrique francophone privilégient le critère politique, à l'exception notoire de pays comme le Sénégal, qui privilégie la compétence technique des membres de la commission électorale<sup>49</sup>. Le mode de désignation visant la représentativité des forces politiques au sein des commissions est particulièrement prisé par les partis d'opposition. Cette répartition est censée contribuer à l'équilibre des pouvoirs et favoriser l'instauration de la confiance entre les acteurs, notamment dans le cas des pays sortant d'un long conflit<sup>50</sup>.

Ainsi, sur les 29 membres que comptait la Commission électorale indépendante (CEI) au cours du processus électoral ivoirien, 22 membres représentaient l'opposition, dont le président Youssouf

---

44. Raphaël Mvogo, Jeux et enjeux des commissions électorales indépendantes en Afrique, Xinhuanet, 30 décembre, 2010 : [http://french.news.cn/afrique/2010-12/29/c\\_13668460.htm](http://french.news.cn/afrique/2010-12/29/c_13668460.htm) ; Ignace Fanou, Quel avenir pour les commissions électorales?, IPS, 13 janvier 2012 : <http://www.ips.org/fr/politique-afrique-quel-avenir-pour-les-commissions-electorales/>

45. Raphaël Mvogo, op.cit., ibidem; Hilaire de Prince Pokam, Les Commissions électorales en Afrique subsaharienne, doc PDF, pp 17-20 : <http://www.cean.sciencespobordeaux.fr/Pokam.pdf>.

46. Jeanie Elisabeth Badjo Djekouri Dagbo, La gestion des conflits liés aux élections, le Cas de la Côte d'Ivoire, 2008, doc PDF, pp 17-19 ; Hilaire de Prince Pokam, op.cit., ibidem.

47. Jeanie Elisabeth Badjo Djekouri Dagbo, pp 8-9 ; Hilaire de Prince Pokam, op.cit., ibidem.

48. Ibidem.

49. Ibidem.

50. Ibidem.

Bakayoko, issu des rangs du PDCI<sup>51</sup>. En RD Congo, la composition de la CENI est également le résultat d'un accommodement entre la majorité et l'opposition parlementaire. Sur les 7 membres que compte le Bureau de la CENI, 4 membres ont été désignés par la majorité et trois par l'opposition.

En dépit des règles statutaires d'indépendance qui régissent les organes de gestion électorale en Côte d'Ivoire et en RD Congo, la présence de membres des partis politiques au sein des commissions respectives et la question de leur loyauté, ont constitué l'un des points de cristallisation de la tension électorale et affecté la perception de la gestion du contentieux par les parties prenantes et l'opinion<sup>52</sup>. De même, l'appréhension parfois imprécise, voire divergente du rôle ou des attributions des autres institutions intervenant dans le champ électoral - les tribunaux, la fonction publique dans son ensemble, ont également alimenté un climat de suspicion<sup>53</sup>.

Ainsi, la proximité supposée entre le Président Laurent Gbagbo et le président de la Cour constitutionnelle ivoirienne a de manière évidente influencé négativement l'image de l'institution et brouillé la perception de son arbitrage du contentieux électoral auprès d'une partie de l'opinion et des partenaires internationaux<sup>54</sup>. De la même manière, le choix d'un proche du chef de l'Etat congolais pour présider la CENI a dès le départ constitué un facteur de discrédit pour celle-ci<sup>55</sup>.

En RD Congo toujours, le maintien en place de la Cour Suprême de Justice, malgré le prescrit constitutionnel et le vote par le Parlement d'une loi organique instaurant le Conseil Constitutionnel, a fragilisé la crédibilité de l'arbitrage du contentieux électoral. En l'absence de Cour constitutionnelle, en effet, la Cour Suprême de Justice, reste l'institution-clé en charge du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles et législatives<sup>56</sup>. L'ensemble de l'opposition congolaise a contesté son indépendance du fait de la désignation des magistrats par le Président de la République, moyennant l'intervention formelle du Conseil Supérieur de la Magistrature, une institution dont les membres sont également désignés par le Président<sup>57</sup>.

51. Le PDCI, parti démocratique de Côte d'Ivoire est la formation dirigée par Henri Konan Bédié, qui s'est alliée à la candidature d'Alassane Ouattara au second tour de l'élection de novembre 2010 dans le cadre de coalition dénommée, Rassemblement des Houphouëtistes pour la paix et la démocratie. Rapport Afrique de l'*International Crisis Group*, N°158, 5 mai 2010, page 15. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/cote-divoire/158%20Cote%20d%20Ivoire%20-%20securiser%20le%20processus%20electoral>

52. Le Monde 2 décembre 2010, Côte d'Ivoire : confusion après l'annonce de la victoire de Ouattara : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/12/02/cote-d-ivoire-ouattara-proclame-vainqueur-de-l-election-presidentielle\\_1448227\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/12/02/cote-d-ivoire-ouattara-proclame-vainqueur-de-l-election-presidentielle_1448227_3212.html); Thierry Vircoulon, Les leçons du scrutin présidentiel, Afrikarabia, 29 décembre 2011 : <http://afrikarabia.blogspot.com/archive/2011/12/29/rdc-les-lecons-du-scrutin-presidentiel.html>.

53. Thierry Vircoulon op.cit., ibidem ; Jean-Jacques Konadjé, op.cit., ibidem.

54. Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2010 sur la situation en Côte d'Ivoire : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0126:0129:FR:PDF>

55. Sabine Cessou, RDC: un remake de la crise ivoirienne?, Slate Afrique, 21 décembre 2011 : <http://www.slateafrique.com/79725/rdc-remake-crise-ivoirienne> ; Thierry Vircoulon op.cit., ibidem.

56. Rapport final de la mission d'observation électorale de l'UE en Côte d'Ivoire, p 21 : [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/documents/news/20120327\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/documents/news/20120327_fr.pdf).

57. Ibidem.

## 2.2. Rôle et ambivalences de la réponse onusienne à la crise électorale

Les deux crises, nées en partie de la contestation des résultats des deux scrutins, n'ont pas connu la même ampleur, ni les mêmes développements, encore moins les mêmes approches, tant les situations des deux pays diffèrent. Pas de branche armée pour l'UDPS, l'Union pour la démocratie et le progrès social, ni de soutien international pour son leader, l'opposant congolais Etienne Tshisekedi. Le mouvement de contestation post-électorale en RD Congo a largement été contenu par un imposant déploiement des forces de l'ordre, notamment dans la capitale Kinshasa<sup>58</sup>. Le dénouement de la crise ivoirienne en revanche a compté dans une large mesure avec l'offensive des Forces républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI) la nouvelle armée constituée pour l'essentiel des ex-rebelles des Forces nouvelles acquises à Alassane Ouattara, et qui a ensuite bénéficié de l'action franco-onusienne d'avril 2011, menée sous le mandat du Conseil de sécurité<sup>59</sup>.

Le rôle des Nations unies dans les deux pays n'était pas défini dans les mêmes termes. Le caractère singulier du niveau d'intervention internationale en Côte d'Ivoire contraste avec un rôle beaucoup plus restreint des Nations unies en RD Congo, par rapport à 2006<sup>60</sup>. Comme l'a rappelé Leïla Zerrougui, la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général des Nations Unies en RDC sur les ondes de Radio Okapi en décembre 2011, « *la Monusco n'avait pas reçu le mandat ni de certification, ni de validation des résultats des élections, encore moins de supervision des opérations de vote et de dépouillement*<sup>61</sup> ». La résolution 1991 du Conseil de Sécurité du 28 juin 2011 relative à la prolongation de la mission de la Monusco en RD Congo, circonscrit en effet le rôle électoral de la mission onusienne à trois volets : l'appui technique et logistique à la CENI, la médiation entre les différentes parties prenantes au processus électoral, et enfin le monitoring des violations des droits de l'homme dans le contexte des élections<sup>62</sup>. La campagne pour les élections présidentielle et législatives congolaises du 28 novembre 2011 a effectivement été marquée par des tensions qui ont fait de nombreuses victimes<sup>63</sup>. Les élections elles-mêmes ont été émaillées de nombreux incidents et problèmes techniques, notamment la livraison tardive de matériel électoral, entraînant la poursuite des opérations de vote au-delà des délais légaux<sup>64</sup>. Dans un communiqué publié début décembre 2011, le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en RDC, et chef de la Monusco, Roger Meece avait affirmé partager les

---

58. La voix de l'Amérique, Kinshasa quadrillée par les forces de l'ordre à la veille de l'investiture de Tshisekedi : <http://www.voanews.com/french/news/drc-elect-update-136099198.html>; Vircoulon op.cit., ibidem.

59. Jean-Jacques Konadjé, L'ONU et la crise postélectorale ivoirienne, op.cit., ibidem.

60. Vircoulon op.cit., ibidem.

61. <http://radiookapi.net/emissions-audio/2011/12/30/leila-zerrougui-clarifie-lapport-de-la-monusco-aux-elections-en-rdc/>.

62. Résolution S/RES/1991 (2011) du 28 juin 2011 du Conseil de Sécurité, § 7 disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/391/20/PDF/N1139120.pdf?OpenElement>.

63. Au moins 33 personnes tuées par les forces de sécurité à Kinshasa, entre le 26 novembre et le 25 décembre 2011, selon le Rapport de l'ONU sur les Violations des droits de l'homme pendant les élections générales en République démocratique du Congo : [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/ReportDRC\\_26Nov\\_25Dec2011\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/ReportDRC_26Nov_25Dec2011_fr.pdf)

64. Rapport de la Ligue des Electeurs du Congo épingle « La circulation frauduleuse des bulletins de vote entre les mains de personnes étrangères à la CENI et la saisie de quelques-uns pré-cochés en faveur de certains candidats », page 27.

préoccupations exprimées par les missions internationales d'observation, concernant les irrégularités relevées lors des élections du 28 novembre et la nécessité d'évaluer leur impact sur le processus électoral<sup>65</sup>.

Dans les faits cependant, l'attitude de la mission onusienne est restée des plus ambivalentes : « *Après la malheureuse expérience ivoirienne, souligne l'analyste Thierry Vircoulon, les Nations unies avaient pris soin de ne pas être l'arbitre des élections congolaises, en ne les certifiant pas*<sup>66</sup> ».

Cette posture ambiguë, d'appui à l'ensemble du processus, mais de distance par rapport à son dénouement, n'est pas sans conséquence pour l'image de la Monusco. Etroitement associée à la CENI par son mandat d'appui logistique et technique, la Monusco a surtout donné l'impression d'une grande passivité face à la mauvaise organisation qui compromettait dès le départ la bonne tenue du scrutin au 28 novembre 2011 : du choix irréaliste du calendrier, à la confection approximative de la liste des électeurs<sup>67</sup>. Chargée de l'acheminement du matériel nécessaire à la tenue des scrutins, la Monusco aurait transporté des tonnes de bulletins de vote après le 28 novembre, sans s'assurer de l'intégrité des colis<sup>68</sup>. Toutefois, à l'instar des missions d'observation électorale, dont celle du Centre Carter, très critique sur le déroulement des élections congolaises, aucune position diplomatique n'est venue clairement se prononcer quant à l'impact des irrégularités sur les résultats proclamés<sup>69</sup>.

Réagissant à la confirmation, le 16 décembre 2011, des résultats de l'élection présidentielle par la Cour Suprême congolaise, la Secrétaire d'État américaine Hillary Clinton concédait que « *la gestion et l'exécution technique de ces élections laissent à désirer, manquaient de transparence et n'étaient pas à la hauteur des progrès enregistrés dans de récentes élections africaines*<sup>70</sup> ». Tout en estimant qu'« *il n'est toujours pas clair que les irrégularités en question étaient suffisantes pour changer les résultats de l'élection*<sup>71</sup> ».

La posture purement déclarative des acteurs de la Communauté internationale en RD Congo contraste avec le niveau d'intervention adopté en Côte d'Ivoire, où le processus de certification censé faciliter l'acceptation du verdict des urnes n'a cependant pas empêché la crise. Insuffisamment élucidé, aux yeux de certains protagonistes du conflit, le mandat de certification

65. <http://radiookapi.net/en-bref/2011/12/01/roger-meece-appelle-les-leaders-des-partis-politiques-eviter-les-violences-post-electorales/>

66. Thierry Vircoulon op.cit. Ibidem.

67. Ibidem ; voir également Julien Peyron, La Monusco aurait-elle sa part de responsabilité dans la mauvaise tenue du scrutin ?, France 24, 12 décembre 2011. <http://www.france24.com/fr/20111212-monusco-auroit-elle-part-responsabilite-mauvaise-tenue-scrutin-rd-congo-ceni-kabila-Tshisekedi>.

68. Thierry Vircoulon op.cit. Ibidem.

69. Déclaration Post - électorale de la Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC, 10 décembre 2011 : [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/Declaration\\_Post%20election\\_10Dec-1-1.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/Declaration_Post%20election_10Dec-1-1.pdf).

70. La Voix de l'Amérique, 16 décembre 2011, Joseph Kabila vainqueur de la présidentielle selon la Cour suprême : <http://www.voanews.com/french/news/central-africa/drc-supreme-court-declares-kabila-reelected-135757663.html>

71. Ibidem.

apparaît a posteriori comme l'un des éléments constitutifs de la crise post-électorale<sup>72</sup>. Aux termes de la Constitution et de la législation électorale ivoirienne, en effet, l'organisation matérielle du scrutin ainsi que la proclamation des résultats provisoires de l'élection présidentielle reviennent à la CEI, tandis que la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles revient au Conseil constitutionnel<sup>73</sup>. Entre ces deux institutions s'intercale, en vertu de l'Accord de Pretoria, le représentant spécial du Secrétaire général de l'Onu institué par la Résolution 1765 (2007) du Conseil de sécurité<sup>74</sup>.

Cette fonction avait été précédée par celle du Haut représentant des Nations unies pour les élections en Côte d'Ivoire, auquel le paragraphe 22 de la Résolution 1721 (2006) du Conseil de sécurité avait conféré le rôle d'« arbitrage » pour ces élections. Ce rôle avait été déclaré contraire à la Constitution ivoirienne par le Conseil constitutionnel, dans la mesure où le Haut représentant pouvait méconnaître ou invalider des décisions du Conseil constitutionnel<sup>75</sup>. La résolution 1765 (2007) du Conseil de sécurité avait finalement mis un terme au mandat du Haut représentant pour les élections en Côte d'Ivoire, remplacé par un Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, avec un rôle réajusté<sup>76</sup>. Son mandat de certification, consiste à « attester » que les étapes fondamentales du processus électoral se sont déroulées selon les normes et principes internationaux de d'équité, de liberté, d'inclusivité et de transparence<sup>77</sup>. Dans son treizième rapport – du 14 mai 2007-, sur l'ONUCI, le Secrétaire général des Nations unies précisait au paragraphe 73 : « *Il est admis que le rôle de certification des Nations Unies ne saurait se substituer aux prérogatives qui appartiennent aux institutions nationales en ce qui concerne la certification des différents aspects du processus électoral, mais qu'il vient se greffer sur ces prérogatives*<sup>78</sup> ».

Dans les faits, observe le constitutionnaliste Ouraga Obou, on va assister à un glissement sémantique, qui mène à la confusion entre les compétences du « certificateur » et celles du Conseil constitutionnel, seul juge de l'élection présidentielle<sup>79</sup>. Cette imprécision dans l'interprétation expliquerait en partie la mise en cause de la certification, après la confirmation par le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies des résultats provisoires proclamés par la CEI le 2 décembre 2010, et donnant Alassane Ouattara vainqueur<sup>80</sup>. Répondant aux allégations - émises par les partisans du président sortant Laurent Gbagbo- relatives aux « fraudes » et « irrégularités », qui auraient entaché le second tour de la présidentielle dans le Nord occupé par l'ex-rébellion, le responsable de l'ONUCI, Choi Young-jin, estimera ultérieurement qu'« *Il n'y a*

72. Raphaël Mvogo, op.cit ; Ouraga Obou, Certification versus Validation, Fraternité Matin, 5 décembre 2010. <http://www.grioo.com/forum/viewtopic.php?t=12029>.

73. Ouraga Obou, op.cit.

74. Ouraga Obou, La certification du scrutin présidentiel par le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies, Abidjan direct: <http://www.abidjandirect.net/index2.php?page=poli&id=532>.

75. Ibidem.

76. Ibidem.

77. Ibidem.

78. Ibidem.

79. Ibidem.

80. Ibidem.

*pas eu de fraudes significatives, ni dans le Nord ni dans l'ensemble du territoire ivoirien. Par endroits, il y a eu quelques irrégularités (...), mais ces incidents ont été rares et n'ont pas influé sur les résultats<sup>81</sup> ». La proclamation des résultats définitifs par le Conseil Constitutionnel, le 3 décembre 2010, avec l'annulation du vote dans neuf départements du nord du pays, donne la victoire au président sortant Laurent Gbagbo, mais sera considérée sans effet par l'ONUCI et la Communauté internationale, débouchant sur cinq mois de crise aigüe, qui mènent à l'arrestation de Laurent Gbagbo<sup>82</sup>.*

*« La seule question qui demeure, soulignait Choi Young-jin, le 3 décembre 2010, est de savoir si l'ONUCI est tenue de se plier au verdict du Conseil Constitutionnel quelles que soient les circonstances. La réponse à cette question devrait tenir compte du fait que le Gouvernement ivoirien a accepté le rôle de certification du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la Côte d'Ivoire(...). Même si toutes les réclamations déposées par la Majorité Présidentielle auprès du Conseil Constitutionnel étaient prises en compte en nombres de procès-verbaux, et donc de votes, le résultat du second tour de l'élection présidentielle tel que proclamé par le Président de la CEI le 2 décembre ne changerait pas, confirmant le candidat Alassane Ouattara vainqueur de l'élection présidentielle<sup>83</sup> ».*

Défendant une lecture divergente de la certification, le constitutionnaliste Ouraga Obou estime que le représentant spécial ne s'est pas contenté de certifier le scrutin, mais qu'il s'est prévalu de l'esprit du paragraphe 22 de la résolution 1721 (2006) pour s'arroger le « rôle d'arbitre des élections » initialement reconnu au « Haut représentant pour les élections », chargé de valider le scrutin<sup>84</sup>. Or, le pouvoir de valider le scrutin est exclusivement réservé au Conseil constitutionnel, chargé par la Constitution et le Code électoral de déterminer souverainement la sincérité du scrutin<sup>85</sup>.

### 3. Perspectives

L'alternance survenue sous la contrainte en Côte d'Ivoire et le bilan plus que mitigé des premiers pas de la CENI en RD Congo, pointent certaines limites de l'assistance électorale, notamment dans des contextes particulièrement polarisés. Plus fondamentalement, les deux crises postélectorales rappellent l'urgence et la nécessité d'un enracinement local de la culture de l'alternance politique, dans le cadre d'institutions nationales indépendantes, compétentes et impartiales.

81. Choi Young-jin : « Il n'y a pas eu de fraudes significatives dans l'ensemble du territoire ivoirien », Jeune Afrique, 23 février 2011 : <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2614p028-031.xml0/>.

82. Face à la détérioration de la situation, le Conseil de sécurité adopte le 30 mars 2011, à l'initiative de la France et du Nigéria, la résolution 1975 autorisant le recours à la force pour protéger les civils menacés d'actes de violence, et obtenir le retrait de Laurent Gbagbo. Voir Jean-Jacques Konadjé, L'ONU et la crise postélectorale ivoirienne, op.cit

83. Retranscription du point de presse du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la Côte d'Ivoire, le 3 décembre 2010 : [http://www.un.org/ar/peacekeeping/missions/unoci/documents/unoci\\_srs\\_g\\_point%20de%20presse\\_03122010.pdf](http://www.un.org/ar/peacekeeping/missions/unoci/documents/unoci_srs_g_point%20de%20presse_03122010.pdf).

84. Ouraga Obou, La certification du scrutin présidentiel par le représentant spécial du secrétaire général des Nations : Abidjan direct: <http://www.abidjandirect.net/index2.php?page=poli&id=532>.

85. Ouraga Obou, op.cit. Ibidem. Effectuée en un autre lieu autre que le siège de la CEI, hors du délai impératif prescrit par le Code électoral, en l'absence des représentants des candidats, la proclamation des résultats provisoires était entachée de vices de procédure, selon le constitutionnaliste.

En Côte d'Ivoire, la certification appliquée pour la première fois sur le continent africain se révèle un dispositif à double tranchant, qui n'opère que si toutes les parties prenantes accordent leur confiance au « certificateur » et que ce dernier n'est pas perçu comme un « proconsul<sup>86</sup> ». La mise en œuvre de la certification s'est avérée d'autant plus difficile que son contenu n'était pas entendu dans les mêmes termes par tous les protagonistes de la crise ivoirienne<sup>87</sup>. Un cadre juridique ambivalent, superposant le droit commun - Constitution, code électoral -, ainsi qu'un important volet de droit exorbitant<sup>88</sup> - accords de paix, résolutions internationales -, aura engendré des difficultés récurrentes d'interprétation et d'application. Aussi, l'expérience ivoirienne pourrait demeurer la seule sur le continent, tant le dispositif pourrait être perçu comme un risque de dépossession de la souveraineté par certains acteurs locaux, en raison notamment des discordances potentielles avec les dispositifs de l'ordre institutionnel interne, comme observé dans le cas ivoirien.

La surévaluation ou la prééminence du rôle – notamment financier - des acteurs de la communauté internationale peut par ailleurs alimenter un sentiment de dépossession, générer des crispations et reflexes souverainistes au détriment de la mise en place d'une concertation sereine entre les différents protagonistes en vue de la prévention ou de la gestion des risques de conflits liés aux élections<sup>89</sup>. Ainsi, en RD Congo, la « mutation » de la Monuc en Monusco en juillet 2010, est notamment le résultat des relations de plus en plus suspicieuses entre la mission onusienne et le gouvernement congolais soucieux de recouvrer les attributs de sa souveraineté<sup>90</sup>. La prééminence accordée dans une certaine mesure à l'organisation des opérations électorales n'a pas toujours pris en compte tous les enjeux politiques d'un environnement sociopolitique en reconstruction : « *Le défi dans un pays en post conflit n'est pas tellement d'organiser techniquement un scrutin, mais consiste à soutenir l'ensemble des acteurs politiques vers la reconstruction de la communauté politiques*<sup>91</sup> ». Ainsi, la formule de partage des leviers du pouvoir, privilégiée comme mécanisme de gestion de la transition démocratique entre anciens belligérants - qui favorise la course à la représentativité des forces politiques au sein des organes clés tels que les organes de gestion des élections - ne suffit pas toujours à fonder un ordre politique inclusif<sup>92</sup>.

Pourtant, en dépit de ses lacunes électorales le continent africain dispose de réelles ressources internes pour l'amélioration de la gouvernance démocratique. Il s'agit notamment des normes de

---

86. Ali-Diabaté Tadjoudine, op.cit., p 7

87. Paragraphes 31 et 32 du Treizième Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/337/11/PDF/N0733711.pdf?OpenElement>.

88. Se dit d'une disposition légale, réglementaire ou contractuelle qui déroge aux prévisions de la règle générale, qui sort du droit commun.

89. Christopher Fomunyoh, Médiation des Conflits électoraux, Centre for Humanitarian Dialogue, 2009 : [http://www.ndi.org/files/Mediation\\_des\\_Conflits\\_Electoraux\\_FRE.pdf](http://www.ndi.org/files/Mediation_des_Conflits_Electoraux_FRE.pdf).

90. Sabine Cessou, RDC: un remake de la crise ivoirienne? Slate Afrique, 21 décembre 2011 : <http://www.slateafrique.com/79725/rdc-remake-crise-ivoirienne>

91. Saïd Abass Ahamed, démocratisation en temps de guerre : le rôle des Nations unies et l'UE en RD Congo: <http://www.ua.ac.be/objs/00151017.pdf>.

92. Saïd Abass Ahamed, op.cit. ibidem.

gouvernance adoptées par ses organismes régionaux : du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001, au mécanisme d'évaluation par les pairs adopté dans le cadre du NEPAD en 2003, ainsi que la Charte africaine de la démocratie, des élections et la gouvernance adoptée par l'UA en 2007<sup>93</sup>. Des enseignements utiles pourraient également être dégagés du succès de certaines élections notamment en Sierra Leone (2007) et au Ghana (2008), qui semble en grande partie lié à la qualité du cadre institutionnel et particulièrement à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales de ces pays<sup>94</sup>. La spécificité du Ghana réside par ailleurs dans la mise en place d'un mécanisme de médiation préventive, et par le soutien apporté aux institutions et mécanismes nationaux impartiaux bien avant les élections<sup>95</sup>. Ainsi, l'efficacité de ces institutions agissant en tant qu'entités locales de médiation a permis la tenue d'élections paisibles et transparentes, ainsi que l'acceptation des résultats par toutes les parties. La crédibilité et l'indépendance de la commission électorale ghanéenne ont été renforcées par la mise en place d'une commission consultative multipartite assurant des communications ouvertes et régulières entre tous les protagonistes et permettant la résolution anticipée des requêtes soumises par les différents partis.

Eviter que la violence devienne une caractéristique chronique des compétitions électorales en Afrique subsaharienne, suppose un renouvellement de la participation effective des citoyens aux affaires publiques de leur pays. En retirant la gestion des élections aux entités partisans, l'indépendance des organismes électoraux - aussi bien en termes de rôles, de responsabilités et de ressources - peut y contribuer.

\* \* \*

---

93. Entrée en vigueur le 15 février 2012, cette charte consacre l'engagement des Etats parties à promouvoir la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme. Elle reconnaît la participation populaire par le biais du suffrage universel comme un droit inaliénable des peuples et condamne la prise du pouvoir par des moyens anticonstitutionnels. [http://www.ipu.org/idd-f/afr\\_charter.pdf](http://www.ipu.org/idd-f/afr_charter.pdf). La Charte et le Protocole sur la bonne gouvernance de la CEDEAO condamnent par ailleurs toute tentative de modification constitutionnelle qui n'est pas consensuelle.

94. Pascal Kambale, Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest, in Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest - Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie, Ismaila Madior Fall et ali, AfriMAP et Open Society Initiative for West Africa, 2011.

95. Ibidem.

## Sources

- Ali Diabaté Tadjouline, La problématique des élections après un conflit et de la certification, Séminaire de l'Organisation Internationale de la Francophonie, New York, USA, 11 décembre 2008.  
<http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/4424.pdf>
- Ignace Fanou, Quel avenir pour les commissions électorales?, IPS, 13 janvier 2012 : <http://www.ips.org/fr/politique-afrique-quel-avenir-pour-les-commissions-electorales/>.
- Christopher Fomunyoh, Médiation des Conflits électoraux, Centre for Humanitarian Dialogue, 2009 : [http://www.ndi.org/files/Mediation\\_des\\_Conflits\\_Electoraux\\_FRE.pdf](http://www.ndi.org/files/Mediation_des_Conflits_Electoraux_FRE.pdf).
- Jean-Jacques Konadjé, L'ONU et la crise postélectorale ivoirienne, [http://www.grotius.fr/lonu-et-la-crise-post-electorale-ivoirienne-dans-les-meandres-dune-intervention-sur-fond-de-contestation-2/#\\_ftnref2](http://www.grotius.fr/lonu-et-la-crise-post-electorale-ivoirienne-dans-les-meandres-dune-intervention-sur-fond-de-contestation-2/#_ftnref2).
- Raphaël Mvogo, Jeux et enjeux des commissions électorales indépendantes en Afrique, Xinhuanet, 30 décembre, 2010 : [http://french.news.cn/afrique/2010-12/29/c\\_13668460.htm](http://french.news.cn/afrique/2010-12/29/c_13668460.htm).
- Thierry Vircoulon, Les leçons du scrutin présidentiel, Afrikarabia, 29 décembre 2011 : <http://afrikarabia.blogspot.com/archive/2011/12/29/rdc-les-lecons-du-scrutin-presidentiel.html>.
- Rapport final de la mission d'observation électorale de l'UE en RD Congo, p 21 : [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/documents/news/20120327\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/documents/news/20120327_fr.pdf).
- Déclaration Post - électorale de la Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC, 10 décembre 2011 : [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/Declaration\\_Post%20election\\_10Dec-1-1.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/Declaration_Post%20election_10Dec-1-1.pdf).
- Ouraga Obou, La certification du scrutin présidentiel par le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies, Abidjan direct: <http://www.abidjandirect.net/index2.php?page=poli&id=532>.
- Saïd Abass Ahamed, démocratisation en temps de guerre : le rôle des Nations unies et l'UE en RD Congo, doc PDF : <http://www.ua.ac.be/objs/00151017.pdf>.
- Choi Young-jin : « Il n'y a pas eu de fraudes significatives dans l'ensemble du territoire ivoirien », Jeune Afrique, 23 février 2011 : <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2614p028-031.xml0/>.

\* \* \*

### Avec le soutien du



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération  
au développement

*Michel Luntumbue est chargé de recherche au GRIP dans l'axe « Paix et conflits en Afrique » et auteur de différentes notes d'analyse sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Amérique Latine et Afrique Subsaharienne). Ses travaux au GRIP portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.*

Le **Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < [www.grip.org](http://www.grip.org) >