

**REFLEXION du PARTI
MALAGASY MIARA-MIAINGA
POUR UNE REFORME DE LA LOI N° 2015-020
DU 19 OCTOBRE 2015 RELATIVE
A
LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE
INDEPENDANTE**



Document de travail

septembre 2026



**Pensez à l'environnement,
n'imprimez ce document que si nécessaire.**

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXECUTIF	17
1. Objet et contexte de la démarche.....	17
2. Constat général : les raisons de la réforme.....	17
3. Enjeux de la réforme	18
4. Principales orientations du nouveau dispositif.....	19
5. Apport de l'avant-projet au regard des fragilités diagnostiquées	20
6. Portée et destination du document.....	21
INTRODUCTION GÉNÉRALE	23
Chapitre I^{er} : CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA RÉFORME	25
I. LA LOI N° 2015-020 : UNE AMBITION D'INSTITUTIONNALISATION DURABLE DE L'ADMINISTRATION ELECTORALE INDEPENDANTE.....	25
1. Le contexte d'adoption de la loi.....	25
2. L'économie générale du dispositif de 2015	26
3. Les finalités poursuivies par le législateur	26
II. LES LIMITES GENERALES REVELEES PAR LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF	27
1. Les acquis à préserver.....	27
2. Les limites générales apparues dans la pratique	28
III. LA CRISE DE CONFIANCE NEE DES PRATIQUES DE LA CENI DANS LA REFORTE DES LISTES ELECTORALES	28
1. La refonte comme opération juridiquement et politiquement décisive.....	29
2. Les pratiques contestées dans la conduite de la refonte.....	29
3. Les effets de ces pratiques.....	30
IV. LA POLITISATION DE LA CENI RÉSULTANT D'UNE LECTURE DÉVOYÉE DE LA NOTION DE "REPRÉSENTANT"	31
1. L'ambiguïté portée par l'article 16	32
2. La mise au point de la Haute Cour Constitutionnelle.....	32
3. La persistance d'une lecture politisée dans la pratique.....	33
4. La conséquence pour la réforme.....	34
V. LA NON-APPLICATION DE L'ARTICLE 14 DE LA LOI n°2015-020 ET L'EFFACEMENT D'UNE GARANTIE LÉGALE D'INCLUSIVITÉ	34
1. La fonction de la formation non permanente dans l'économie de la loi	35
2. La non-effectivité de cette disposition dans la pratique	35
3. La portée institutionnelle de cette abstention.....	36

VI. LA DÉPENDANCE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE LA CENI COMME LIMITE STRUCTURELLE DE SON INDÉPENDANCE	37
1. L'autonomie financière comme composante nécessaire de l'indépendance	37
2. Les limites du cadre budgétaire actuel	37
3. Les effets de cette dépendance	38
4. La conséquence pour la réforme	39
VII. LE DÉFICIT D'APPROPRIATION DU DROIT ÉLECTORAL PAR LES PARTIES PRENANTES COMME FACTEUR AGGRAVANT	39
1. Le constat d'une connaissance insuffisante des textes applicables	40
2. Les effets de cette méconnaissance	40
3. La portée aggravante de ce déficit	41
VIII. CONCLUSION DU DIAGNOSTIC : LES RAISONS DÉTERMINANTES DE LA RÉFORME.....	42
Chapitre 2 : ENJEUX DE LA RÉFORME	43
I. UN ENJEU INSTITUTIONNEL : RESTAURER LA CRÉDIBILITÉ DE LA CENI COMME INSTITUTION DE GARANTIE.....	43
1. Restaurer la confiance dans la CENI	44
1. Préserver la nature indépendante de la CENI	44
3. Réouvrir la gouvernance électorale	45
II. UN ENJEU JURIDIQUE : RÉTABLIR UN CADRE NORMATIF CLAIR, COHÉRENT ET SÉCURISÉ	46
1. Garantir la clarté et la précision du texte.....	46
2. Renforcer la cohérence interne du dispositif.....	47
3. Sécuriser l'application de la loi	47
4. Assurer la cohérence avec l'environnement juridique de la CENI	48
III. UN ENJEU OPERATIONNEL : Doter la CENI d'une capacité d'action légale, fiable et prévisible	49
1. Garantir une capacité d'action juridiquement maîtrisée	49
2. Fiabiliser durablement les opérations électorales sensibles	49
3. Renforcer la professionnalisation de l'administration électorale	51
IV. UN ENJEU DÉMOCRATIQUE : GARANTIR LA TRANSPARENCE, L'IMPARTIALITÉ ET L'ACCEPTABILITÉ DE LA GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL PAR LA CENI	51
1. Assurer la transparence de la gestion électorale	52
2. Assurer l'impartialité de l'administration électorale.....	53
3. Assurer l'acceptabilité de la conduite du processus électoral.....	54
Chapitre 3 : CADRE CONCEPTUEL ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RÉFORME	55
I. LES RÉFÉRENCES NORMATIVES DE LA RÉFORME	55
1. Les références constitutionnelles.....	55

2.	Les références jurisprudentielles.....	56
3.	Les références internationales, africaines et comparées	57
II.	LES EXIGENCES DE CONCEPTION JURIDIQUE DE LA RÉFORME	59
1.	L'exigence de clarté normative	59
2.	L'exigence de cohérence interne.....	60
3.	L'exigence de complétude	61
4.	L'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité	62
III.	LES PRINCIPES DIRECTEURS DEVANT GOUVERNER LA RÉFORME.....	62
1.	Le principe d'indépendance.....	63
2.	Le principe d'impartialité.....	63
3.	Le principe d'intégrité.....	64
4.	Le principe de transparence	64
5.	Le principe d'inclusivité	64
6.	Le principe d'efficacité	65
7.	Le principe de professionnalisme.....	65
	Chapitre 4 : OBJECTIFS ET PHILOSOPHIE DE LA RÉFORME.....	67
I.	RESTAURER LA CRÉDIBILITÉ INSTITUTIONNELLE DE LA CENI	67
1.	Réinstaller la CENI dans son rôle d'institution de garantie	68
2.	Réduire les facteurs structurels de défiance	68
3.	Refaire de la CENI une institution acceptable par l'ensemble des parties prenantes	69
II.	SÉCURISER JURIDIQUEMENT L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CENI	70
1.	Clarifier le statut de la CENI comme autorité administrative indépendante	70
2.	Clarifier le régime des organes et des membres.....	71
3.	Clarifier le périmètre des compétences	72
4.	Stabiliser le cadre d'application de la loi	72
III.	RÉTABLIR L'EFFECTIVITÉ DES GARANTIES DE FONCTIONNEMENT PRÉVUES PAR LA LOI	73
1.	Rendre effectives les garanties d'inclusivité	74
2.	Rendre effectives les garanties de transparence.....	74
3.	Rendre effectives les garanties d'autonomie	75
IV.	RENFORCER LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE ET LA FIABILITÉ DE L'ACTION DE LA CENI.....	76
1.	Consolider l'administration électorale permanente	76
2.	Mieux encadrer la mise en œuvre, par la CENI, des opérations électorales sensibles.....	77

3. Mieux encadrer la gestion, par la CENI, des instruments essentiels du processus électoral.....	77
4. Mieux encadrer l'articulation entre la CENI centrale et ses démembrements territoriaux.....	78
Chapitre 5 : AXES MAJEURS DE LA RÉFORME.....	80
I. AXE 1 : CLARIFICATION DU STATUT JURIDIQUE PROPRE DE LA CENI COMME AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE	81
1. Préciser la qualification juridique de la CENI dans l'ordre juridique malgache .	81
2. Tirer les conséquences juridiques de cette qualification sur son organisation et son fonctionnement	81
3. Mieux définir la portée de l'autonomie administrative proclamée par la loi	82
II. AXE 2 : RÉVISION DE LA COMPOSITION DE LA CENI ET SÉCURISATION DU STATUT DES MEMBRES	83
1. Réexaminer l'architecture de composition de la CENI	83
2. Clarifier les modalités de désignation des membres de l'organe chargé de la conduite permanente de la CENI	83
3. Mieux définir le statut des membres.....	84
III. AXE 3 : RÉORGANISATION DES ORGANES DE LA CENI ET RATIONALISATION DE SON ARCHITECTURE INTERNE.....	84
1. Clarifier la distinction entre les formations, organes et niveaux internes d'intervention.....	85
2. Redéfinir les rapports entre gouvernance collégiale et administration technique	85
3. Assurer une organisation plus lisible et plus fonctionnelle de la Commission ...	86
IV. AXE 4 : CLARIFICATION DU CADRE D'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DE LA CENI.. ..	87
1. Mieux circonscrire le périmètre d'exercice des attributions de la CENI.....	87
2. Mieux articuler l'exercice des attributions de la CENI avec celui des autres autorités	87
3. Encadrer plus rigoureusement les conditions d'exercice des compétences confiées à la CENI.....	88
V. AXE 5 : RÉACTIVATION DES GARANTIES D'INCLUSIVITÉ, DE TRANSPARENCE ET DE TRAÇABILITÉ PROCÉDURALE	89
1. Rétablir l'effectivité des mécanismes d'inclusivité prévus par la loi	89
2. Renforcer les garanties de transparence dans le fonctionnement de la CENI	90
3. Mieux assurer la traçabilité procédurale de l'action de la Commission	91
VI. AXE 6 : PROFESSIONNALISATION DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE ET CONSOLIDATION DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE	91
1. Consolider le socle administratif permanent de la CENI.....	92
2. Mieux structurer les conditions d'exercice des fonctions électorales	92

3. Mieux ajuster les moyens administratifs aux responsabilités confiées.....	93
VII. AXE 7 : RÉORGANISATION TERRITORIALE DE LA CENI ET SÉCURISATION DE SON DÉPLOIEMENT.....	94
1. Revoir le statut et le fonctionnement des démembrements territoriaux	94
2. Renforcer la cohérence d'ensemble du déploiement territorial.....	95
3. Encadrer plus rigoureusement la mise en œuvre territoriale de l'action de la CENI	95
CONCLUSION	97
ANNEXES.....	99
ANNEXE N°1 : TEXTE ANNOTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIF A LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE.....	100
PROPOS LIMINAIRES.....	100
PLAN DE L'AVANT-PROJET DE LOI	102
AVANT-PROJET DE LOI ANNOTE PORTANT REFONTE DE LA LOI N° 2015-020 DU 19 OCTOBRE 2015 RELATIVE A LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	112
DISPOSITIONS GENERALES.....	112
Article 1er – [Objet de la loi].....	112
TITRE I : DU STATUT JURIDIQUE, DES PRINCIPES D'EXERCICE ET DU RÉGIME GÉNÉRAL APPLICABLE À LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	113
Section I : De la nature juridique et du statut institutionnel de la Commission électorale nationale indépendante	113
Article 2 – [De l'institution de la CENI]	113
Article 3 – [De la qualité d'autorité administrative indépendante de la CENI]	114
Article 4 – [De la personnalité juridique de la CENI]	115
Article 5 – [De l'autonomie administrative et financière de la CENI].....	116
Article 6 – [Du siège de la CENI]	118
Article 7 – [De l'absence de lien hiérarchique avec les autres institutions et autorités publiques]	119
Section II : Des principes directeurs régissant l'action de la Commission électorale nationale indépendante	120
Article 8 – [De l'indépendance de la CENI].....	120
Article 9 – [De l'impartialité et de la neutralité de la CENI]	122
Article 10 – [De l'intégrité et de la probité dans l'exercice des missions de la CENI]	123
Article 11 – [De l'interdiction de certains dons, aides ou avantages]	125
Article 12 – [De la transparence de l'action de la CENI]	127
Article 13 – [Du professionnalisme dans l'exercice des missions de la CENI]	129
Article 14 – [Du respect de la Constitution, des lois et règlements].....	130

TITRE II : DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE ET DU STATUT DE SES MEMBRES.....	133
Section I : De la composition de la Commission électorale nationale indépendante....	133
Article 15 – [De la composition de la CENI en deux formations]	133
Article 16 – [De la composition de la formation permanente]	134
Article 17 – [De la mise en place de la formation non permanente en période électorale ou référendaire]	137
Article 18 – [De l’absence d’attributions propres de la formation non permanente]	139
Article 19 – [De la formation plénière de la CENI]	140
Section II : De la désignation et de la nomination des membres de la formation permanente	142
Article 20 – [Des entités habilitées à désigner les membres de la formation permanente]	142
Article 21 – [Des modalités de désignation des membres de la formation permanente]	144
Article 22 – [De l’absence de qualité représentative des membres de la formation permanente]	145
Article 23 – [Des conditions générales requises pour être membre de la formation permanente]	147
Article 24 – [Des conditions de compétence et d’expérience applicables aux membres de la formation permanente]	149
Article 25 – [De la transmission des résultats de l’élection et de la nomination des membres de la formation permanente]	150
Article 26 – [De la prestation de serment et de l’installation des membres de la formation permanente]	152
Section III : De la durée du mandat et des garanties d’indépendance des membres de la formation permanente	154
Article 27 – [De la durée et du caractère non renouvelable du mandat des membres de la formation permanente]	154
Article 28 – [Des garanties d’indépendance attachées au mandat]	156
Section IV : Des obligations déclaratives et des garanties statutaires complémentaires des membres de la formation permanente	158
Article 29 – [De la déclaration de patrimoine, d’activités et d’intérêts]	158
Article 30 – [Des indemnités des membres de la formation permanente]	162
Article 31 – [De la protection des membres de la formation permanente dans l’exercice de leurs fonctions]	164
Article 32 – [De la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle en cas de manquement grave aux obligations statutaires]	167
Section V : Des incompatibilités, interdictions et obligations applicables aux membres de la formation permanente	170

Article 33 – [Des incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente]	170
Article 34 – [De l’incompatibilité avec certaines fonctions publiques, électives ou administratives]	172
Article 35 – [De l’incompatibilité avec les activités politiques, syndicales ou de représentation d’intérêts]	174
Article 36 – [De l’incompatibilité avec certaines activités professionnelles privées ou fonctions de direction dans des structures privées]	176
Article 37 – [Des conflits d’intérêts et de l’obligation d’abstention]	178
Article 38 – [De l’interdiction de candidature à un mandat public électif pendant le mandat et durant le délai suivant sa cessation]	181
Article 39 – [Des obligations de comportement attachées à l’exercice du mandat] ..	183
Article 40 – [Des obligations de probité, de désintéressement et de discrétion]	185
Section VI : De la cessation des fonctions, de la vacance et du remplacement des membres de la formation permanente	188
Article 41 – [Des causes de cessation des fonctions]	188
Article 42 – [De la démission des membres de la formation permanente].....	190
Article 43 – [De la cessation d’office des fonctions en cas d’incompatibilité ou de perte des conditions requises]	192
Article 44 – [De la vacance de siège et du remplacement d’un membre en cours de mandat]	194
Article 45 – [De la durée du mandat du membre remplaçant]	196
Section VII : Du statut et du régime de participation des parties prenantes à la formation non permanente	197
Article 46 - [Des hypothèses de constitution de la formation non permanente].....	197
Article 47 – [De la qualité des parties prenantes appelées à participer à la formation non permanente]	200
Article 48 – [De la désignation, de la justification de qualité et de l’admission à la participation à la formation non permanente]	202
Article 49 – [De l’absence de qualité de membre de la formation permanente et des limites attachées à la participation à la formation non permanente]	204
Article 50 – [De la prise d’effet et de la durée de la participation à la formation non permanente]	206
Article 51 – [Des droits attachés à la participation à la formation non permanente dans les cas prévus par la loi]	208
Article 52 – [Des obligations applicables aux parties prenantes participant à la formation non permanente].....	211
Article 53 – [De la cessation de la participation à la formation non permanente].....	214
TITRE III : DES ORGANES DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE ET DE SON ARCHITECTURE INTERNE	216

Section I : Des organes composant la Commission électorale nationale indépendante	216
Article 54 – [Des organes composant la CENI]	216
Article 55 – [De la formation permanente comme organe délibérant de la CENI]	218
Article 56 – [Du Secrétariat exécutif comme administration permanente de la CENI]	220
Section II : De l'organisation de la formation permanente	223
Article 57 – [De l'élection du président de la CENI]	223
Article 58 – [De la durée du mandat du président de la CENI]	225
Article 59 – [Des attributions du président de la CENI]	226
Article 60 – [De l'élection du vice-président de la CENI]	228
Article 61 – [Des attributions du vice-président de la CENI]	230
Article 62 – [De la suppléance du président de la CENI]	232
Article 63 – [De la répartition des domaines de responsabilité entre les commissaires électoraux]	234
Section III : Du fonctionnement de la formation permanente	236
Article 64 – [De la convocation des réunions de la formation permanente]	236
Article 65 – [Du quorum applicable aux délibérations de la formation permanente]	239
Article 66 – [Des règles de délibération et d'adoption des décisions de la formation permanente]	241
Article 67 – [De l'établissement, de la conservation et de la consultation des procès-verbaux des délibérations]	243
Section IV : Du fonctionnement de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante	245
Article 68 – [De la convocation de la formation plénière de la CENI dans les cas prévus par la loi]	245
Article 69 – [Des modalités d'intégration de la formation non permanente à la formation plénière de la CENI]	247
Article 70 – [Des règles de participation de la formation non permanente aux séances et travaux de la formation plénière]	249
Article 71 – [De la traçabilité des travaux de la formation plénière]	251
Section V : Du Secrétariat exécutif et de son fonctionnement	253
Article 72 – [De la nomination du Secrétaire exécutif]	253
Article 73 – [Des conditions requises pour être nommé Secrétaire exécutif]	255
Article 74 – [Des attributions du Secrétaire exécutif]	257
Article 75 – [Des incompatibilités et obligations applicables au Secrétaire exécutif]	259
Article 76 – [De la cessation des fonctions du Secrétaire exécutif]	262

Article 77 – [Du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif].....	263
Article 78 – [Des conditions de recrutement du personnel du Secrétariat exécutif].	265
Article 79 – [Des obligations applicables au personnel du Secrétariat exécutif]	266
Article 80 – [Du régime applicable au personnel du Secrétariat exécutif]	267
TITRE IV : DES COMPÉTENCES, DES POUVOIRS ET DES CONDITIONS DE LEUR EXERCICE	
.....	269
Section I : Des attributions de la Commission électorale nationale indépendante	269
Article 81 – [De l'exercice des attributions de la CENI conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables]	269
Section II : Des attributions de la Commission électorale nationale indépendante	271
Article 82 – [Des attributions propres de la CENI]	271
Article 83 – [Des attributions exercées par la CENI avec le concours de l'État]	272
Article 84 – [De l'assistance, de l'appui ou du concours pouvant être sollicités par la CENI dans l'exercice de ses attributions]	275
Article 85 – [Des limites des attributions de la CENI au regard des prérogatives de l'État]	277
Section III : De la reddition institutionnelle de la Commission électorale nationale indépendante	278
Article 86 – [Du rapport sur l'administration électorale et les activités de la CENI] .	278
Article 87 – [Des recommandations formulées par la CENI à l'issue des opérations électorales et référendaires]	280
Section IV : Des pouvoirs de la Commission électorale nationale indépendante	282
Article 88 – [Des pouvoirs d'interpellation, de substitution d'action et de saisine reconnus à la CENI pour la mise en œuvre de ses attributions]	282
Article 89 – [Du pouvoir de constatation des irrégularités et de saisine des juridictions compétentes]	284
Article 90 – [De la saisine de la CENI par les électeurs pour les infractions électorales]	286
Article 91 – [De la saisine de la CENI par les candidats, les listes de candidats et leurs délégués]	288
Article 92 – [Des formes de saisine des juridictions compétentes par la CENI]	290
Article 93 – [Du signalement des manquements disciplinaires imputables aux agents publics]	291
Article 94 – [Du pouvoir de recommandation et de proposition de la CENI]	293
Article 95 – [De la délégation de certains pouvoirs aux démembrements territoriaux de la CENI]	295
Article 96 – [Du droit d'accès aux informations utiles à l'exercice des pouvoirs de la CENI]	297
TITRE V : DES DEMEMBREMENTS TERRITORIAUX DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE.....	299

Section I : Des règles générales relatives aux démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante	299
Article 97 – [Des démembrements territoriaux de la CENI]	299
Article 98 – [Du caractère non permanent des démembrements territoriaux et de leur mise en place pour les opérations de recensement électoral et les processus électoraux]	300
Article 99 – [Du rattachement hiérarchique, de la coordination et de la responsabilité des démembrements territoriaux]	302
Article 100 – [De la substitution de la CENI aux démembrements territoriaux en cas de défaillance]	303
Section II : Des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante	305
Article 101 – [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau du district] ..	305
Article 102 – [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau de la commune]	306
Article 103 – [De l'articulation fonctionnelle entre les démembrements de district et les démembrements communaux]	307
Section III : De la composition, des conditions requises et des garanties applicables aux membres des démembrements territoriaux	309
Article 104 – [De la composition des démembrements territoriaux de la CENI]	309
Article 105 – [Des conditions générales requises pour être membre d'un démembrement territorial de la CENI]	311
Article 106 – [Des incompatibilités applicables aux membres des démembrements territoriaux]	313
Article 107 – [Des garanties d'exercice applicables aux membres des démembrements territoriaux]	315
Section IV : De la désignation, de l'engagement, de la cessation des fonctions et du remplacement des membres des démembrements territoriaux	318
Article 108 – [Des modalités de désignation des membres des démembrements territoriaux]	318
Article 109 – [De l'engagement écrit préalable à l'entrée en fonctions des membres des démembrements territoriaux]	320
Article 110 – [Des causes de cessation des fonctions des membres des démembrements territoriaux]	321
Article 111 – [Du remplacement des membres des démembrements territoriaux en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée de fonctions]	324
Section V : Des attributions et du fonctionnement des démembrements territoriaux	326
Article 112 – [Des attributions générales des démembrements territoriaux de la CENI]	326

Article 113 – [De l'exercice des attributions des démembrements territoriaux dans le respect de la légalité, des compétences des organes centraux de la CENI et de celles des autres autorités compétentes]	328
Article 114 – [De l'organisation interne et des règles de fonctionnement des démembrements territoriaux]	330
Article 115 – [De la remontée d'informations, de la traçabilité des activités et du compte rendu des opérations aux organes centraux de la CENI]	333
TITRE VI : DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES	335
Section I : Des principes régissant l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante	335
Article 116 – [De l'autonomie budgétaire de la CENI]	335
Article 117 – [De l'autonomie financière de la CENI]	337
Article 118 – [De l'élaboration du projet de budget de la CENI]	340
Article 119 – [De la gestion financière de la CENI dans le respect des principes et règles des finances publiques]	342
Section II : Des ressources de la Commission électorale nationale indépendante	344
Article 120 – [Des ressources de la CENI]	344
Article 121 – [Des crédits destinés au fonctionnement de la CENI]	346
Article 122 – [Des crédits destinés aux opérations électorales et référendaires]	348
Article 123 – [Des aides, subventions et autres concours extérieurs à la CENI]	350
Article 124 – [Du suivi et du contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs]	353
Section III : De l'exécution, de la comptabilité, du contrôle et de la reddition des comptes	355
Article 125 – [De l'exécution des dépenses de la CENI dans les conditions prévues par les textes applicables]	355
Article 126 – [De la tenue de la comptabilité de la CENI conformément aux règles de la comptabilité publique]	357
Article 127 – [Du contrôle de la régularité des opérations financières de la CENI]	359
Article 128 – [De la production et de la reddition des comptes de la CENI]	361
TITRE VII : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	363
Section I : Des dispositions transitoires	363
Article 129 – [Du maintien provisoire des organes de la CENI]	363
Article 130 – [De la continuité des activités de la CENI pendant la période transitoire]	364
Article 131 – [Des modalités de mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi]	366
Article 132 – [Du sort des actes, décisions et mesures pris sous l'empire de la législation antérieure]	367

Article 133 – [Du maintien provisoire des textes d’application antérieurs non contraires à la présente loi]	368
Section II : Des dispositions finales	369
Article 134 – [Du renvoi aux textes d’application de la présente loi]	369
Article 135 – [De l’abrogation des dispositions antérieures contraires]	370
Article 136 – [Publication au Journal officiel].....	371
ANNEXE N° 2 : AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REFONTE DE LA LOI N° 2015-020	373

RÉSUMÉ EXECUTIF

1. Objet et contexte de la démarche

La présente contribution a pour objet d'éclairer la réflexion relative à une réforme de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Elle prend appui sur le constat que, malgré l'ambition initiale du texte de 2015, le cadre juridique en vigueur n'a pas permis d'assurer pleinement, dans son application, les garanties attendues d'une administration électorale indépendante, notamment en termes de crédibilité institutionnelle, de sécurité juridique et d'effectivité.

Cette réflexion s'inscrit dans un contexte institutionnel marqué par le Programme de la Refondation de la République de Madagascar du 28 février 2026, qui prévoit une refondation de la gouvernance électorale, incluant la refonte de l'organe de gestion électorale et la révision des textes qui le régissent. Dans cette perspective, la présente étude n'a pas pour objet de se substituer aux futurs arbitrages institutionnels ou politiques. Elle vise à fournir une base ordonnée d'analyse ainsi qu'une traduction normative possible de la réforme.

Le document poursuit ainsi une double finalité. Il est, d'une part, analytique, en ce qu'il identifie les insuffisances du cadre actuel et les raisons déterminantes de la réforme. Il est, d'autre part, préparatoire, en ce qu'il débouche sur un avant-projet de loi destiné à donner une forme juridique cohérente aux orientations dégagées.

La question posée n'est pas seulement celle de l'organisation interne d'une institution. Elle touche plus largement aux conditions dans lesquelles l'État peut garantir la sincérité du suffrage, la régularité de la compétition électorale, l'acceptabilité des consultations et, en définitive, la confiance dans le processus démocratique lui-même. La réforme de la loi sur la CENI doit dès lors être comprise comme un enjeu de gouvernance électorale autant que de technique législative.

2. Constat général : les raisons de la réforme

Le diagnostic établi par la contribution montre que la nécessité d'une réforme procède d'un écart devenu trop visible entre la promesse institutionnelle de la loi de 2015 et les conditions concrètes de sa mise en œuvre. La loi n°2015-020 avait pour ambition d'institutionnaliser durablement une administration électorale indépendante, dotée d'une personnalité juridique propre, d'une autonomie administrative et financière, d'une architecture stable et de garanties d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de transparence et de professionnalisme. Cette ambition demeure légitime et doit être préservée. Mais sa traduction effective est demeurée incomplète.

Le document met ainsi en évidence plusieurs fragilités convergentes.

Certaines tiennent d'abord aux ambiguïtés normatives affectant plusieurs dispositions structurantes de la loi de 2015. Ces ambiguïtés ont nourri des lectures divergentes du texte, affaibli la prévisibilité du cadre juridique et ouvert un espace à des interprétations contestables.

À ces incertitudes du texte se sont ajoutés des glissements dans l'application du droit, en particulier dans des séquences sensibles du processus électoral. Le cas de la refonte des listes

électorales illustre cette difficulté : des pratiques ont été perçues comme juridiquement incertaines, insuffisamment transparentes ou excédant le cadre strict des compétences reconnues à la CENI. Cet épisode a contribué à transformer une difficulté technique en véritable crise de confiance institutionnelle.

Le diagnostic met également en lumière une fragilité touchant à la composition même de la Commission. L'ambiguïté attachée à la notion de « représentant » dans le texte de 2015 a entretenu l'idée que certains membres de la formation permanente seraient les délégués ou les relais des entités ayant procédé à leur désignation. Une telle lecture est pourtant difficilement conciliable avec la nature même d'une autorité administrative indépendante.

Dans le même temps, certaines garanties légales sont demeurées sans effectivité réelle, en particulier la formation non permanente. Alors que la loi de 2015 avait entendu ménager une forme d'inclusivité procédurale par l'association encadrée des parties prenantes au fonctionnement de la Commission, ce mécanisme est resté sans véritable application. Cette abstention a contribué à renforcer l'image d'une gouvernance électorale insuffisamment ouverte.

Une autre faiblesse importante concerne les conditions matérielles d'exercice de l'indépendance de la CENI, notamment sur le terrain budgétaire et financier. L'étude montre que l'autonomie proclamée par la loi de 2015 demeure, en partie, nominale, dès lors que le cadre budgétaire général, notamment celui issu de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances (LOLF), ne garantit pas pleinement à la CENI une autonomie budgétaire effective, clairement identifiable et exécutée hors des circuits ordinaires de dépendance à l'égard de l'exécutif.

Enfin, le diagnostic souligne un déficit d'appropriation du droit électoral par les parties prenantes. Ce déficit ne crée pas à lui seul les dérives, mais il les aggrave : lorsque les textes sont imparfaitement connus, difficilement accessibles ou mal maîtrisés, les écarts à la légalité sont plus difficiles à identifier, à qualifier et à contester.

L'ensemble de ces éléments a contribué à l'érosion progressive de la confiance dans la CENI. La réforme n'apparaît donc pas comme un simple ajustement technique, mais comme une réponse à une crise plus profonde de crédibilité institutionnelle, de sécurité juridique et d'acceptabilité du processus électoral.

3. Enjeux de la réforme

La réforme envisagée répond à plusieurs enjeux étroitement liés.

Elle soulève d'abord une question de crédibilité institutionnelle. Il s'agit de restaurer la capacité de la CENI à être reconnue, en droit comme en pratique, comme une véritable autorité de garantie du processus électoral. Cela suppose que son statut, sa composition, son fonctionnement, ses méthodes de travail et les conditions d'exercice de ses compétences soient clarifiés, renforcés et protégés.

S'y ajoute un enjeu de sécurité juridique. Le futur cadre législatif doit réduire les marges d'ambiguïté, prévenir les interprétations extensives ou déformantes, mieux délimiter les compétences respectives de la CENI et des autres autorités, et rendre plus prévisible le régime applicable à ses décisions, à ses organes et à ses procédures.

La réforme présente également un enjeu de fiabilité de l'action électorale. Elle doit garantir que les opérations confiées à la CENI soient préparées, conduites et tracées dans des conditions de

régularité, de transparence, de méthode, de professionnalisme et de responsabilité, propres à renforcer la confiance dans le processus électoral et référendaire.

Au-delà, c'est aussi la qualité démocratique du système électoral qui est en cause. Une administration électorale indépendante n'est pas un simple appareil technique ; elle participe directement de la sincérité du suffrage, de la régularité de la compétition et de la légitimité des institutions issues des urnes. Réformer la loi sur la CENI revient donc à agir sur les conditions mêmes d'acceptabilité du processus démocratique.

Enfin, la réforme comporte un enjeu de cohérence normative. Elle doit articuler plus clairement le statut de la CENI avec les exigences constitutionnelles, la législation électorale, les principes applicables aux autorités administratives indépendantes et, autant que possible, les bonnes pratiques pertinentes en matière d'administration électorale.

4. Principales orientations du nouveau dispositif

L'avant-projet de loi proposé dans le prolongement de l'étude entend répondre à ces enjeux par une refondation d'ensemble du régime juridique de la CENI.

Il clarifie, tout d'abord, le statut juridique de la Commission. La CENI y est affirmée comme une autorité administrative indépendante, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière, et placée hors de tout lien hiérarchique ou de tutelle dans l'exercice de ses compétences. Cette clarification vise à dissiper les flottements du cadre antérieur et à affirmer plus fermement la nature de l'institution.

Le projet consacre ensuite et développe les principes directeurs devant régir l'action de la CENI : indépendance, impartialité, neutralité, intégrité, probité, transparence, professionnalisme et respect strict de la Constitution, des lois et règlements. Ces principes ne sont plus seulement énoncés comme des qualités générales ; ils sont traduits en obligations normatives plus précises, opposables aux membres, aux organes et aux agents de la Commission.

Une place importante est, par ailleurs, accordée à la composition de la CENI et au statut de ses membres. L'avant-projet précise les modalités de désignation et de nomination des membres de la formation permanente, clarifie leurs conditions d'éligibilité, encadre leur mandat, leurs incompatibilités, leurs obligations déclaratives, leurs obligations de comportement, ainsi que les causes de cessation de fonctions. L'objectif est de renforcer les garanties d'indépendance, de compétence et de probité attachées à la qualité de commissaire électoral.

Dans le même mouvement, le texte purge la loi de toute ambiguïté sur la notion de représentation. Les membres de la formation permanente ne sont plus susceptibles d'être compris comme les représentants, mandataires ou porte-parole des entités ayant participé à leur désignation. Le texte affirme expressément que cette désignation n'a qu'une portée procédurale, ce qui vise à rompre avec l'une des sources les plus persistantes de suspicion quant à l'indépendance de la Commission.

L'avant-projet rétablit également une inclusivité encadrée par la reconnaissance d'une formation non permanente juridiquement mieux définie. Celle-ci est mise en place dans les hypothèses prévues par la loi, dans le seul cadre de la formation plénière, sans porter atteinte aux compétences propres de la formation permanente. L'objectif est de restaurer le mécanisme d'association des parties prenantes prévu par la loi de 2015, tout en le clarifiant et en le sécurisant.

Le texte précise, en outre, l'architecture interne de la CENI : formation permanente, formation plénière et Secrétariat exécutif. Il encadre plus rigoureusement les rôles du président, du vice-

président, du Secrétaire exécutif et du personnel administratif et technique, afin de renforcer la cohérence du fonctionnement institutionnel et la traçabilité des décisions.

Le projet clarifie en même temps les compétences de la CENI et les conditions de leur exercice. Il fixe un cadre plus strict à l'action de la Commission, afin d'éviter les glissements interprétatifs et de rappeler que l'institution ne peut agir que dans les limites de la Constitution, de la loi et des autres textes applicables.

Il réorganise également l'organisation territoriale de la CENI, en précisant le statut, les garanties, les modalités de désignation, les attributions et le fonctionnement des démembrements territoriaux, dans le but d'assurer une meilleure cohérence entre le niveau central et le niveau territorial.

Le volet financier fait lui aussi l'objet d'un traitement renforcé. L'avant-projet affirme l'autonomie budgétaire et financière de la CENI, prévoit une dotation budgétaire propre, encadre ses ressources, les concours extérieurs, leur suivi, l'exécution des dépenses, la comptabilité, le contrôle et la reddition des comptes. Le document relève toutefois que certaines limites demeurent liées au cadre organique général des finances publiques, de sorte que l'effectivité complète de cette autonomie suppose aussi, à terme, une réflexion plus large sur la LOLF.

Enfin, le texte organise de manière plus sûre les dispositions transitoires et finales, afin de sécuriser le passage entre l'ancien et le nouveau droit, d'éviter les vides institutionnels ou normatifs, et d'assurer une entrée en vigueur juridiquement maîtrisée du futur dispositif.

5. Apport de l'avant-projet au regard des fragilités diagnostiquées

Pris dans son ensemble, l'avant-projet apporte une réponse substantielle aux principales fragilités identifiées dans le diagnostic. Il ne se borne pas à corriger ponctuellement certaines dispositions du texte de 2015 ; il tend à reconstruire de manière plus cohérente le cadre juridique applicable à la CENI.

Il apporte d'abord une réponse nette aux ambiguïtés normatives relevées dans la loi de 2015, par un effort général de clarification du statut de la CENI, de ses principes directeurs, de ses organes, de ses compétences, de ses procédures ainsi que des régimes applicables à ses membres et à ses démembrements.

Il renforce ensuite utilement les garanties destinées à prévenir les dérives d'application, en affirmant plus fermement le principe de légalité, en encadrant plus étroitement les conditions d'exercice des compétences de la Commission et en développant les exigences de transparence, de traçabilité, de professionnalisme et de respect des procédures. Sur ce point, le texte fournit un cadre plus sûr, même si l'effectivité de ces garanties dépendra nécessairement de leur mise en œuvre concrète.

L'avant-projet clarifie également de manière importante la question de la composition de la Commission. En mettant fin à toute ambiguïté sur la portée de la désignation des membres de la formation permanente et en réaffirmant leur indépendance à l'égard des entités d'origine, il apporte une réponse particulièrement significative à l'une des sources les plus persistantes de suspicion relevées dans le diagnostic.

Il contribue aussi à corriger la neutralisation de la formation non permanente en la réinsérant dans une architecture juridiquement cohérente. Cette réintégration permet de restaurer

l'inclusivité voulue par le législateur, sans remettre en cause la continuité institutionnelle assurée par la formation permanente.

Sur le terrain financier, l'avant-projet améliore de manière sensible le traitement de la fragilité de l'autonomie budgétaire et financière en posant plus clairement les éléments d'une autonomie budgétaire et financière de la CENI. Le document reconnaît toutefois que ce volet ne pourra produire tous ses effets qu'en articulation avec une éventuelle réforme plus générale du cadre budgétaire applicable aux autorités administratives indépendantes, notamment au regard des contraintes résultant de la LOLF.

Enfin, le projet contribue à atténuer le déficit d'appropriation du droit électoral par un effort de clarification, de formalisation, de transparence et de structuration des procédures. Il offre ainsi un cadre plus lisible et plus apte à être compris, mobilisé et contrôlé par les parties prenantes. Cette amélioration demeure toutefois tributaire, pour sa pleine effectivité, d'un travail complémentaire de diffusion, de pédagogie juridique et d'appropriation pratique du nouveau dispositif.

Ainsi, l'avant-projet ne procède pas à des corrections ponctuelles dispersées. Il propose une réponse d'ensemble aux fragilités diagnostiquées et jette les bases d'un cadre plus clair, plus protecteur et plus cohérent pour l'action de la CENI. Le rétablissement durable de la confiance dans l'institution dépendra cependant non seulement de la qualité du texte, mais aussi des conditions de son application effective.

6. Portée et destination du document

La présente contribution n'a pas pour objet de préjuger les arbitrages définitifs qui pourraient être retenus dans le cadre du processus de refondation de la gouvernance électorale. Elle n'a pas davantage pour vocation de présenter comme closes des options appelées à être discutées. Elle fournit un point d'appui structuré pour la réflexion, en objectivant les motifs de la réforme et en proposant un schéma normatif de refonte.

Le document doit ainsi être lu comme un support de travail au service d'une discussion institutionnelle, juridique et politique plus large. Il met en évidence que la réforme de la loi sur la CENI ne peut se réduire à la correction de quelques défauts techniques. Elle engage les conditions mêmes de crédibilité de l'administration électorale, de sécurité juridique du processus électoral et de confiance dans la compétition démocratique.

En ce sens, la portée du document est double. Il apporte, d'une part, une synthèse raisonnée des raisons de la réforme ; il offre, d'autre part, une traduction législative cohérente des orientations identifiées. Son ambition est d'aider à faire passer la réflexion sur la CENI d'une logique de correction ponctuelle à une logique de refondation juridique ordonnée, tournée vers le rétablissement durable de la confiance dans l'institution et dans le processus électoral qu'elle a pour mission de garantir.

* *
*

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La présente contribution a pour objet d'éclairer la réflexion relative à une réforme de la [loi n°2015-020 du 19 octobre 2015](#) sur la Commission électorale nationale indépendante. Elle procède du constat, désormais difficile à éluder, que le cadre juridique issu de ce texte n'a pas permis, dans sa mise en œuvre, de garantir pleinement les exigences de crédibilité, de sécurité juridique et d'effectivité qui s'attachent à l'administration électorale. Sans remettre en cause le principe même d'une structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de cette loi a révélé un ensemble de fragilités tenant à certaines ambiguïtés de rédaction, à des difficultés de fonctionnement, à des limites institutionnelles ainsi qu'aux conditions concrètes d'exercice de l'autonomie de la Commission. Pris ensemble, ces éléments justifient qu'une réflexion ordonnée soit désormais consacrée à la réforme du texte.

Cette réflexion s'inscrit, en outre, dans un contexte institutionnel qui en a explicitement ouvert la perspective. Le « [Programme de la Refondation de la République de Madagascar](#) » du 28 février 2026 prévoit, dans sa deuxième phase, une refondation de la gouvernance électorale comprenant notamment la refonte de l'organe de gestion électorale, la révision des textes en vigueur y afférents et la refonte de la liste électorale. Il énonce que la loi régissant la CENI doit être intégralement refondée, afin de garantir l'indépendance institutionnelle, l'autonomie fonctionnelle, l'impartialité et la représentativité pluraliste de cet organe. Le présent document n'a pas vocation à se substituer à ce Programme ni à préjuger les choix institutionnels ou politiques qui interviendront dans le cadre de la Concertation sectorielle sur la gouvernance électorale. Il entend contribuer, sur le terrain de l'analyse juridique et institutionnelle, à la réflexion ainsi ouverte.

Un tel objet ne peut toutefois être saisi à la seule échelle de dysfonctionnements ponctuels ou de critiques dispersées. Il appelle à être replacé dans une perspective plus générale tenant à la place qu'occupe l'administration électorale dans l'État démocratique. L'organe chargé de préparer, d'organiser et de superviser les opérations électorales ne remplit pas une fonction purement technique. Il participe directement de la garantie de la sincérité du suffrage, de la régularité de la compétition électorale et, au-delà, de la légitimité des institutions issues des urnes. Dans tout système démocratique, la qualité de l'administration électorale conditionne non seulement la validité juridique des opérations électorales, mais aussi la confiance que les acteurs politiques, les observateurs et les citoyens accordent au processus lui-même. Lorsque cette confiance s'érode, ce n'est pas seulement l'organisation matérielle du vote qui se trouve affectée ; c'est la fonction pacificatrice et légitimatrice de l'élection qui s'en trouve fragilisée.

Dans l'ordre constitutionnel malgache, tel qu'il encadre la période transitoire actuelle, cette question revêt une acuité particulière. Le choix d'une structure nationale indépendante pour l'organisation et la gestion des opérations électorales traduit l'idée que la matière électorale, en raison même de sa portée démocratique, ne peut être abandonnée aux seules logiques administratives ordinaires ni être laissée sous l'influence d'intérêts gouvernementaux ou partisans. La CENI se trouve ainsi investie d'une fonction de garantie qui excède la simple administration des scrutins. Elle est appelée à assurer, par son statut, son organisation, ses méthodes de travail et la perception d'impartialité qui doit entourer son action, la crédibilité d'ensemble du processus électoral. La question de la réforme de la loi qui la régit ne concerne donc pas uniquement l'architecture interne d'une institution ; elle touche aux conditions dans lesquelles l'État entend sécuriser l'expression du suffrage et préserver l'acceptabilité des consultations électorales.

La présente étude a ainsi pour finalité de contribuer à la réflexion sur une éventuelle révision de la loi n°2015-020, d'en exposer les raisons d'être, d'en structurer les enjeux et d'en préparer une traduction normative possible. Il ne s'agit pas seulement d'inventorier des insuffisances ni de suggérer, de manière dispersée, des corrections ponctuelles. L'ambition est plus ordonnée : organiser les éléments nécessaires à une réflexion de réforme, en distinguant successivement le constat, les enjeux, le cadre normatif de référence, les objectifs poursuivis et les principaux choix à opérer dans la réécriture du texte. Le document remplit ainsi une double fonction : analytique, d'une part, en mettant en lumière les ressorts institutionnels, juridiques et fonctionnels de la réforme envisagée ; préparatoire, d'autre part, en fournissant une architecture de réflexion susceptible d'éclairer l'élaboration ultérieure d'un texte de substitution.

L'analyse procède, à cette fin, selon une progression méthodique. Elle consiste d'abord à établir les éléments de contexte et les motifs de la réforme, à partir de l'économie de la loi de 2015 et des difficultés révélées par sa mise en œuvre. Elle conduit ensuite à dégager les enjeux de la révision envisagée, en montrant que celle-ci intéresse simultanément la crédibilité institutionnelle de la CENI, la sécurité du cadre juridique qui la régit, la fiabilité de l'action électorale et la qualité démocratique du processus dans son ensemble. Elle implique, dans un troisième temps, l'identification des références normatives et des principes directeurs devant gouverner la réforme, afin que la révision projetée demeure arrimée aux exigences constitutionnelles, aux standards pertinents en matière d'administration électorale et aux impératifs de cohérence juridique. Elle appelle, dans un quatrième temps, la détermination des objectifs poursuivis par la réforme, en tant que résultats institutionnels, juridiques et fonctionnels attendus de la révision du texte. Elle débouche enfin sur l'identification des axes majeurs de réécriture de la loi, entendus comme les champs dans lesquels une intervention normative devra être envisagée.

L'annexe proposée à la suite de cette étude s'inscrit dans cette même logique. Elle n'a pas pour effet de transformer rétrospectivement l'analyse en simple commentaire d'un texte déjà arrêté. Elle constitue le prolongement normatif de la réflexion ici menée, en offrant une traduction législative possible des orientations dégagées au terme du document. Le corps principal conserve ainsi son autonomie propre : il vise à établir les raisons de la réforme, à en ordonner les données essentielles et à en structurer les lignes directrices ; le projet de loi annexé en propose, pour sa part, une mise en forme juridique susceptible d'alimenter utilement la discussion.

La présente contribution n'a donc pas pour objet d'anticiper les arbitrages définitifs qui pourraient être retenus dans le cadre du processus de refondation, ni de présenter comme closes des options appelées à être discutées. Il vise à fixer le véritable point de départ de l'analyse, qui réside dans l'écart désormais trop visible entre la consécration juridique d'une administration électorale indépendante et les conditions juridiques, institutionnelles et fonctionnelles de son effectivité, tout en inscrivant cette réflexion dans le contexte plus large de la refondation de la gouvernance électorale désormais annoncée.

Chapitre I^{er} : CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA RÉFORME

Le projet de révision de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 ne se comprend véritablement qu'à partir du décalage devenu trop visible entre la promesse institutionnelle du texte et les conditions de sa mise en œuvre. Conçue pour asseoir durablement une administration électorale indépendante, crédible et dotée des garanties nécessaires à l'exercice de ses missions, la loi de 2015 n'a pas empêché l'apparition de fragilités qui, au fil de son application, ont affecté à la fois l'effectivité de ses garanties, la cohérence de certaines de ses dispositions et la confiance accordée à l'institution qu'elle avait pour objet d'organiser. C'est dans cet écart entre l'ambition normative initiale et les limites révélées par la pratique que se noue la justification première de la réforme envisagée.

Encore faut-il montrer que cet écart ne relève ni d'incidents isolés ni de simples difficultés d'application, mais révèle des fragilités suffisamment convergentes pour fonder la nécessité d'une révision de la loi. La portée de cette dissociation n'apparaît pleinement qu'au regard de l'économie du texte de 2015, des finalités qui lui étaient assignées et des limites révélées par sa mise en œuvre. La section procède ainsi de l'ambition initiale du texte vers les fragilités qu'il a révélées dans la pratique, afin de faire apparaître, de manière ordonnée, les raisons déterminantes de la réforme.

I. LA LOI N° 2015-020 : UNE AMBITION D'INSTITUTIONNALISATION DURABLE DE L'ADMINISTRATION ELECTORALE INDEPENDANTE

Les fragilités révélées par la pratique ne prennent pleinement sens qu'au regard de l'ambition initiale de la loi de 2015-020.

1. Le contexte d'adoption de la loi

L'adoption de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 s'inscrit dans une étape particulière de l'évolution de l'administration électorale à Madagascar. Elle marque le passage d'une logique essentiellement transitoire, dans laquelle les dispositifs d'organisation électorale demeuraient étroitement liés aux séquences politiques successives et aux nécessités propres à chaque cycle, à la volonté d'ériger une structure nationale indépendante appelée à exercer ses missions dans la continuité. En ce sens, la loi de 2015 procède d'un choix d'institutionnalisation consistant à substituer aux arrangements de portée circonstancielle un cadre juridique durable de gestion électorale.

Ce passage d'une logique transitoire à une logique d'institution ne relevait pas d'un simple perfectionnement organique. Il répondait à une exigence plus profonde de consolidation du processus électoral. En dotant Madagascar d'un organe permanent chargé de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, le législateur a entendu réduire la précarité institutionnelle susceptible d'affecter l'administration du suffrage et donner à celle-ci un support plus stable, plus identifiable et plus prévisible. L'enjeu n'était donc pas seulement de créer une institution supplémentaire, mais de conférer à la gouvernance électorale un ancrage propre à renforcer la continuité de l'action électorale, la mémoire institutionnelle et la régularité des pratiques.

La loi de 2015 s'inscrivait ainsi dans un mouvement plus large de consolidation de la gouvernance électorale. Elle traduisait l'idée selon laquelle la crédibilité des consultations populaires dépend

non seulement des règles applicables au scrutin lui-même, mais aussi de la qualité du cadre institutionnel chargé d'en assurer la préparation, l'organisation et le suivi. À travers cette réforme, il s'agissait d'inscrire durablement dans l'ordre juridique malgache une administration électorale indépendante, conçue non comme un instrument de circonstance, mais comme un élément structurel de l'État démocratique. C'est cette ambition initiale qu'il convient de garder à l'esprit pour apprécier les difficultés révélées par la mise en œuvre du texte.

2. L'économie générale du dispositif de 2015

L'économie générale de la loi n° 2015-020 reflète directement cette ambition. Le texte reconnaît à la CENI la personnalité juridique, ce qui l'érige en sujet de droit distinct et lui confère une existence institutionnelle propre dans l'ordonnement juridique. Ce choix manifeste la volonté de faire de la Commission autre chose qu'un simple organe fonctionnel inséré dans les structures administratives ordinaires. En lui attribuant une personnalité propre, le législateur a entendu consacrer la singularité d'une institution appelée à exercer une mission de garantie dans le champ électoral.

À cette reconnaissance s'ajoute l'affirmation de son autonomie administrative et financière. La portée du dispositif dépasse ici encore la seule organisation interne. L'autonomie administrative devait permettre à la CENI de disposer d'une capacité propre d'organisation et de fonctionnement, tandis que l'autonomie financière devait lui assurer les moyens nécessaires à l'exercice effectif de ses missions. Sous cet angle, la loi cherchait à créer les conditions minimales d'une administration électorale distincte des administrations de droit commun, capable d'agir selon sa vocation propre et à distance des rapports hiérarchiques ordinaires.

Le texte organise en outre la Commission autour d'une formation permanente et d'une formation non permanente. Cette architecture traduit une conception nuancée de la gouvernance électorale. D'un côté, la formation permanente assure la continuité institutionnelle et la stabilité de la conduite de l'institution ; de l'autre, la formation non permanente introduit, dans les hypothèses prévues par la loi, un mécanisme d'ouverture à certaines parties prenantes du processus électoral. L'économie du dispositif montre ainsi que le législateur n'entendait pas opposer rigide-ment permanence institutionnelle et participation encadrée, mais articuler les deux dans un ensemble cohérent.

Enfin, la loi structure les attributions de la CENI, son organisation territoriale et son régime de fonctionnement. Elle ne se limite donc pas à proclamer l'existence d'une institution indépendante ; elle s'efforce de lui fournir un cadre juridique d'ensemble couvrant les dimensions essentielles de sa mission. La Commission se voit reconnaître des compétences définies, un ancrage territorial destiné à assurer sa présence à différents niveaux, ainsi que des règles relatives à son fonctionnement interne. Par cette combinaison de dispositions statutaires, organiques et fonctionnelles, la loi de 2015 tendait à faire de la CENI une institution non seulement affirmée en principe, mais juridiquement outillée pour exercer ses responsabilités dans la durée.

3. Les finalités poursuivies par le législateur

À travers ce dispositif, le législateur poursuivait plusieurs finalités clairement identifiables. La première consistait à garantir les qualités attendues d'une administration électorale indépendante : indépendance, impartialité, intégrité, transparence et professionnalisme. Ces exigences, qui forment le cœur normatif de toute institution électorale de garantie, ne relevaient pas d'une simple proclamation de principe. Elles exprimaient l'idée que la crédibilité du processus électoral dépend, pour une part décisive, des garanties attachées à l'institution chargée de le conduire. En ce sens,

la loi de 2015 visait à inscrire dans le droit positif les attributs fondamentaux d'une administration électorale digne de confiance.

La deuxième finalité résidait dans la clarification des responsabilités respectives de la CENI et de l'État. Le texte cherchait à mieux distinguer ce qui relève de la mission propre de la Commission de ce qui continue de relever des administrations étatiques ou de leur concours. Cette clarification répondait à un double objectif : éviter les confusions de rôle susceptibles d'affaiblir l'autonomie de la CENI et mieux organiser l'articulation nécessaire entre une institution indépendante et les structures administratives dont l'intervention peut demeurer requise dans certains segments du processus électoral. Le texte se situait ainsi dans une logique de délimitation fonctionnelle autant que de reconnaissance statutaire.

La troisième finalité, enfin, consistait à renforcer la crédibilité et l'acceptabilité du processus électoral lui-même. En instituant une structure pérenne, juridiquement identifiée et investie d'une fonction de garantie, la loi visait à faire reposer l'organisation des consultations électorales sur un cadre plus stable et plus digne de confiance. La création d'une administration électorale indépendante ne constituait pas une fin en soi ; elle devait servir la régularité des opérations, la confiance des acteurs et, en définitive, l'acceptation des résultats électoraux. C'est à l'aune de cette ambition initiale — stabiliser, clarifier, garantir — que doivent désormais être appréciées les limites progressivement apparues dans la mise en œuvre du dispositif de 2015.

II. LES LIMITES GENERALES REVELEES PAR LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

Les acquis du cadre institué en 2015 constituent le point d'appui de l'analyse ; ils n'empêchent pas que sa mise en œuvre ait révélé des limites dont la portée justifie désormais un examen particulier.

1. Les acquis à préserver

La loi n°2015-020 a d'abord permis de pérenniser l'existence d'un organe électoral distinct des administrations ordinaires, en prenant le relais de la Commission électorale nationale indépendante pour la transition (CENI-T), instituée par la [loi n°2012-004 du 1er février 2012](#). En cela, elle a marqué une étape significative dans l'affirmation d'une administration électorale disposant d'un statut propre, distinct des structures administratives de droit commun et pensée comme support durable de la gestion des opérations électorales. Cette différenciation constituait en elle-même un acquis important, dès lors qu'elle tendait à soustraire l'organisation électorale aux logiques purement administratives ou conjoncturelles.

La loi a également permis la mise en place d'une architecture dédiée à la gestion électorale. En dotant la CENI d'une organisation structurée, articulée autour de formations identifiées, de compétences définies et d'un déploiement territorial, le législateur a cherché à inscrire l'administration électorale dans un cadre d'action plus stable et plus cohérent. Ce faisant, il a fourni à la gouvernance électorale une assise plus lisible que celle qui pouvait résulter de mécanismes plus précaires ou plus circonstanciels.

À cela s'ajoute l'existence d'un cadre juridique propre à la CENI. La loi de 2015 n'a pas seulement consacré l'existence d'une autorité indépendante ; elle lui a donné un statut, des principes de fonctionnement, des attributions et une organisation d'ensemble. Par là, elle a établi un socle normatif spécifique à l'administration électorale indépendante, qui demeure un point d'appui essentiel et qui explique que la réflexion actuelle ne puisse se réduire à une remise en cause indifférenciée du texte, mais doive distinguer ce qui mérite d'être consolidé de ce qui appelle une révision.

2. Les limites générales apparues dans la pratique

La mise en œuvre du cadre ainsi institué a toutefois fait apparaître plusieurs fragilités d'ensemble. Le premier trait de cette évolution réside dans l'écart persistant entre les garanties posées par la loi et les conditions concrètes de leur effectivité. L'existence, en droit, d'une autorité indépendante, dotée d'une autonomie administrative et financière et investie de principes de fonctionnement exigeants, n'a pas toujours permis d'assurer, en pratique, la pleine traduction de ces exigences dans la conduite des processus électoraux. La difficulté ne tient donc pas seulement à l'imperfection éventuelle du texte ; elle réside aussi dans la distance qui s'est installée entre les garanties proclamées et leur réalisation effective.

À cet écart s'ajoutent des ambiguïtés normatives affectant certaines dispositions structurantes. Si la loi de 2015 a incontestablement cherché à bâtir un cadre organique et fonctionnel d'ensemble, certaines de ses formulations, certains de ses agencements et certaines de ses articulations avec l'environnement juridique plus large ont laissé subsister des marges d'incertitude. Ces flottements ont pu nourrir des lectures divergentes des règles applicables, affaiblir la prévisibilité du cadre normatif et ouvrir un espace à des interprétations dont la compatibilité avec l'économie générale du texte ou avec l'exigence d'indépendance n'allait pas toujours de soi.

Les limites apparues dans la pratique ont également révélé une vulnérabilité du dispositif dans son fonctionnement même. L'expérience a montré qu'une architecture juridiquement cohérente en apparence pouvait, dans sa mise en œuvre, se trouver exposée à des déséquilibres internes, à des neutralisations partielles de certains mécanismes prévus par la loi ou à des tensions dans l'exercice concret des responsabilités confiées à la CENI. Ce qui apparaissait alors n'était pas seulement une difficulté ponctuelle d'exécution, mais une fragilité plus générale du cadre institué face aux usages, aux interprétations et aux contraintes dans lesquelles il était appelé à opérer.

De cette accumulation est résultée une altération progressive de la confiance dans la Commission. Lorsque les garanties légales peinent à se traduire de manière convaincante dans la pratique, lorsque certaines dispositions laissent place à des lectures contestées, lorsque des mécanismes prévus par le texte demeurent sans effet ou que l'autonomie proclamée rencontre des limites structurelles, c'est la crédibilité même de l'organe de garantie qui se trouve exposée. Le problème cesse alors d'être uniquement technique ou organisationnel. Il affecte la capacité du cadre en vigueur à soutenir durablement la fonction confiée à la CENI et à préserver, autour de son action, les conditions minimales de confiance nécessaires au bon déroulement du processus électoral.

Cependant, les limites générales révélées par la mise en œuvre du dispositif de 2015 ne valent pas encore, à elles seules, comme démonstration détaillée des carences de la loi ou de son application. Elles dessinent néanmoins le cadre d'intelligibilité dans lequel doivent être situés les développements qui suivent. C'est à partir de ces fragilités d'ensemble, défaut d'effectivité, ambiguïtés normatives, vulnérabilités fonctionnelles et érosion de la confiance, que pourront être examinés plus précisément les révélateurs majeurs de la nécessité de réforme.

III. LA CRISE DE CONFIANCE NEE DES PRATIQUES DE LA CENI DANS LA REFORME DES LISTES ELECTORALES

La crise de confiance qui affecte aujourd'hui la CENI trouve l'un de ses points d'ancrage les plus nets dans les conditions ayant entouré la refonte des listes électorales engagée sur le fondement du [décret n°2022-667 du 11 mai 2022](#), puis prolongée, au-delà des échéances prévues, jusqu'au 20 juillet 2023, date retenue unilatéralement par la Commission pour la clôture du Registre

électoral national¹. Ce qui devait constituer une opération exceptionnelle de révision générale du corps électoral et de restauration de la confiance a progressivement concentré des interrogations de légalité, de compétence et de transparence. La question du fichier électoral a ainsi cessé d'apparaître comme une difficulté purement technique pour devenir l'un des premiers révélateurs des insuffisances du cadre en vigueur et de la fragilité de son application concrète.

1. La refonte comme opération juridiquement et politiquement décisive

La refonte des listes électorales occupe une place centrale dans l'économie du processus électoral. Aux termes de la loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, elle consiste à supprimer tout ou partie des listes existantes et du Registre électoral national pour en constituer de nouvelles, la refonte totale intéressant l'ensemble des listes des fokontany du territoire national. Elle n'est donc pas une simple opération de mise à jour administrative, mais une procédure exceptionnelle de recensement électoral, destinée à reconstituer en profondeur le support juridique et matériel de la participation au scrutin. Dans cette perspective, sa fonction première est de contribuer à la fiabilisation du fichier électoral, en assurant que l'identification des électeurs, leur inscription et la consolidation des données reposent sur des règles claires, régulières et vérifiables. La qualité du fichier ne relève pas seulement d'une exigence de bonne administration ; elle touche au fondement même de l'intégrité du processus électoral.

Cette opération revêt, en outre, une portée politique déterminante. L'analyse de juillet 2023 rappelle avec force que l'établissement des listes électorales constitue la « pierre angulaire » du processus électoral démocratique, dès lors qu'il conditionne l'exercice du droit de vote, l'éligibilité des électeurs, la transparence du processus, la prévention de la fraude et, en définitive, la confiance du public dans le système électoral. En d'autres termes, la refonte ne se borne pas à corriger un instrument technique ; elle intervient sur le support même de la représentation politique. Lorsqu'un doute affecte la régularité du fichier électoral, ce doute se projette sur l'ensemble de la chaîne électorale, bien en amont du vote. L'opération se situe ainsi au croisement de deux exigences inséparables : une exigence technique de fiabilité des données et une exigence politique d'acceptabilité du cadre dans lequel la compétition électorale se déploie.

Dans ces conditions, la refonte ne peut être conduite que dans le strict respect de la légalité. Il a été expressément souligné, à ce propos, que « le respect de la loi est la seule boussole qui vaille », tant la régularité des opérations préparatoires conditionne la légitimité de l'ensemble du processus. Plus l'opération est décisive pour la crédibilité du fichier électoral, plus ses différentes phases (recensement, arrêlage, vérification, contrôle, contestation et intégration au Registre électoral national) doivent être juridiquement encadrées et matériellement traçables. Toute incertitude affectant cet encadrement est donc susceptible de produire des effets institutionnels et politiques particulièrement sensibles.

2. Les pratiques contestées dans la conduite de la refonte

C'est précisément sur ce terrain que la conduite de la refonte a suscité les critiques les plus fortes. Une première difficulté a tenu à l'extension contestée des interventions de la CENI dans la mise en œuvre de l'opération. L'étude publiée en juillet 2023 par le parti Malgache Miara-Miainga insiste sur ce qu'elle qualifie d'« interprétation amplifiante » des attributions de la Commission, combinée à une interprétation déformante de la loi organique par les textes d'application. Autrement dit,

¹ Voir, le document interne de la CENI, « *Fiofanana mikasika ny paik'ady arahina amin'ny fanamarinana sy ny fitarainana ary ny fanoherana aorian'ny famaranana ny lisitra amin'ny 10 jona* », 9 jiona 2023, takelaka faha-8 : « Fandrafetana ny Rejistra Nasionalin'ny Mpifidy manerana ny Nosy : Faharetany : 1 andro. Fanombohany : 20 jolay 2023. Fiafarany : 20 jolay 2023. »

certaines initiatives de la CENI ont été perçues comme allant au-delà de ce que permettait clairement le cadre légal, au point d'alimenter l'idée d'un glissement entre l'exercice des compétences reconnues par la loi et une appropriation plus large de fonctions dont la base juridique n'était ni explicite ni incontestable. Ce déplacement a brouillé la lisibilité des responsabilités respectives dans la conduite de la refonte et nourri une première source de défiance.

Une seconde difficulté a concerné les prolongations et ajustements intervenus sans base légale suffisamment claire. L'analyse en question rappelle que le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 fixait le terme des opérations au 10 juin 2023, après une première prolongation déjà opérée par le [décret modificatif n°2022-1639 du 21 décembre 2022](#). Or la CENI a ensuite prolongé unilatéralement le processus jusqu'au 20 juillet 2023 pour la clôture du Registre électoral national, sans fondement juridique établi. Le même type de critique avait déjà été formulé à propos de la poursuite des inscriptions au niveau des fokontany jusqu'au 31 mai 2023, jugée dépourvue de base légale matérielle. Dans une matière aussi sensible, la question n'est pas seulement celle de l'opportunité pratique des ajustements ; elle est d'abord celle de savoir si ceux-ci pouvaient être décidés dans des conditions conformes au droit applicable. En l'espèce, la pratique a ouvert un espace de contestation portant non seulement sur l'opportunité des décisions prises, mais sur leur légalité même.

Des incertitudes ont également affecté les phases d'arrêtage et de contrôle. Dès lors que la fiabilité du fichier dépend de la régularité de l'ensemble de la chaîne de production et de validation des données électorales, tout flou sur les modalités d'arrêtage, de vérification ou de consolidation du registre prend une portée particulière. Les développements consacrés à la refonte de juillet 2023 montre que ces difficultés n'ont pas seulement tenu à la complexité technique de l'opération, mais au fait que cette complexité n'a pas toujours été accompagnée d'une visibilité juridique suffisante sur les procédures suivies, les autorités compétentes et les conditions dans lesquelles devaient être examinées les réclamations, objections et demandes de correction. La chaîne de confection du registre s'est ainsi trouvée exposée à des zones d'incertitude qui ont affaibli la confiance dans son résultat final.

À cela s'est ajouté un brouillage des garanties de transparence et de recours. Le document de juillet 2023 relève l'opacité entourant plusieurs actes émanant de la CENI, notamment l'insuffisante accessibilité de certains textes d'application et notes internes, ce qui porte atteinte à la publicité des actes administratifs et ne favorise guère leur appropriation par les parties prenantes. Une refonte des listes électorales n'est pourtant crédible que si elle est conduite dans des conditions permettant l'information des acteurs, la traçabilité des opérations et, le cas échéant, l'exercice utile des voies de contestation prévues par le droit. Lorsque les textes applicables deviennent eux-mêmes difficiles d'accès, lorsque les décisions prises ne sont pas suffisamment lisibles ou lorsque les garanties de contestation apparaissent incertaines, la contestation cesse d'être un simple désaccord technique : elle devient une remise en cause plus large de la régularité même du processus préparatoire.

3. Les effets de ces pratiques

Les effets de ces pratiques ont été considérables. Le premier a consisté dans la fragilisation de la crédibilité du Registre électoral national et, plus largement, du fichier électoral lui-même. Lorsqu'une opération destinée à fiabiliser les données électorales devient elle-même source de doute, sa finalité se trouve compromise. Ce n'est plus seulement l'exactitude matérielle de certaines inscriptions ou radiations qui est en cause, mais la confiance générale dans la qualité du support sur lequel repose l'organisation du scrutin. L'analyse de juillet 2023 formule explicitement cette interrogation en termes d'« effectivité ou fiction », soulignant que le projet

initial d'une refonte saisie par le droit tend à se brouiller lorsque [sa réalisation apparaît incertaine sur le terrain de la légalité](#).

Il en est résulté une augmentation des doutes sur la régularité du processus préparatoire au scrutin. Les controverses nées de la refonte ont déplacé l'attention du seul résultat attendu de l'opération vers les conditions juridiques et institutionnelles dans lesquelles elle avait été conduite. Le questionnement ne portait plus uniquement sur le fichier comme produit final, mais sur la régularité du chemin qui y avait conduit. Lorsqu'un tel doute s'installe en amont du vote, il affecte la confiance dans l'ensemble du processus électoral avant même l'ouverture du scrutin. La difficulté initiale déborde alors le seul recensement électoral et projette ses effets sur l'acceptabilité future des élections.

Une difficulté d'abord technique s'est ainsi transformée en crise de gouvernance électorale. Le traitement de la refonte a cessé d'apparaître comme une question de gestion du registre pour devenir un révélateur plus large des tensions entourant l'exercice des compétences de la CENI, la portée de son autonomie et sa capacité à agir comme institution de garantie dans le respect des exigences légales. La controverse a changé de nature : d'une discussion sur les modalités d'une opération préparatoire, elle est devenue une interrogation sur la capacité du cadre normatif et institutionnel existant à prévenir de telles dérives ou, à tout le moins, à les encadrer avec suffisamment de précision. C'est en cela que la refonte constitue un moment charnière : elle rend visibles, sous une forme concentrée, les défaillances plus générales du dispositif.

Enfin, ces pratiques ont favorisé la multiplication des critiques publiques et des demandes de concertation. Le document de juillet 2023 relève de nombreuses interpellations et critiques émanant de partis politiques et d'organisations de la société civile, toutes centrées sur le respect de la légalité dans la conduite du processus. La contestation ne s'est donc pas limitée à des débats de spécialistes ; elle a pris une dimension institutionnelle et politique plus large, nourrie par le sentiment que les opérations en cause avaient été conduites sans l'ouverture, la clarté et la sécurité juridique qu'exige une matière aussi sensible. C'est ici que se révèle le plus nettement la portée de cet épisode : en mettant en cause la fiabilité du fichier, la régularité des opérations préparatoires et les garanties qui devaient entourer leur conduite, la refonte des listes électorales a constitué un premier révélateur majeur de la nécessité de réforme.

IV. LA POLITISATION DE LA CENI RÉSULTANT D'UNE LECTURE DÉVOYÉE DE LA NOTION DE « REPRÉSENTANT »

Si la controverse née de la refonte des listes électorales a révélé les fragilités de la CENI dans l'exercice de ses compétences, une autre source de défiance, plus structurelle encore, tient à la manière dont a été comprise et pratiquée la composition même de son instance permanente. La difficulté en cause ne saurait être imputée à la seule Commission. Elle procède plus largement d'une ambiguïté du texte, des modalités de désignation qu'il organise et des lectures institutionnelles et politiques auxquelles cette ambiguïté a donné prise. C'est autour de la notion de « représentant », telle qu'elle ressort de l'article 16 de la loi n°2015-020, que s'est progressivement cristallisée une compréhension de la Commission en termes d'appartenance, de relai institutionnel, voire d'expression d'intérêts distincts. Or une telle compréhension entre en tension directe avec l'idée même d'une autorité indépendante chargée de garantir le processus électoral.

1. L'ambiguïté portée par l'article 16

L'ambiguïté trouve d'abord sa source dans la formulation retenue par l'article 16. En évoquant des personnalités désignées comme « représentants » d'entités déterminées, le texte a pu laisser croire que la désignation procédurale des membres de la CENI emportait avec elle une forme de représentation substantielle des institutions, corps ou composantes appelés à participer à leur nomination. Une telle rédaction ouvre ainsi un risque de confusion entre deux logiques pourtant distinctes : d'un côté, la logique procédurale de désignation, qui organise le mode d'accès aux fonctions ; de l'autre, la logique représentative, qui suppose qu'un individu exprime la volonté d'une entité au nom de laquelle il agit. Or la désignation d'un membre par une institution ne signifie pas, par elle-même, qu'il en devienne le mandataire dans l'exercice de ses fonctions.

Cette ambiguïté terminologique a rendu possible une lecture de l'article 16 en termes de délégation ou de relai d'intérêts. Le mot même de « représentant », pris dans son sens juridique ordinaire, appelle l'idée d'un lien entre un représenté et un représentant, lien au titre duquel le premier s'exprime par la voix du second et peut attendre de celui-ci une forme de fidélité, sinon de redevabilité. Une telle compréhension tend alors à déplacer le sens du mécanisme de composition de la CENI : l'institution n'apparaît plus comme un collège de personnalités appelées à exercer librement une mission de garantie, mais comme un espace dans lequel se retrouveraient, sous une forme plus ou moins explicite, des volontés distinctes issues des entités de désignation. La difficulté ne réside donc pas dans le seul mot employé ; elle tient à la structure interprétative qu'il autorise.

L'atteinte potentielle portée à l'idée d'indépendance en découle directement. Une autorité électorale indépendante ne peut être conçue comme la juxtaposition de représentants demeurant, même implicitement, redevables à leurs entités d'origine. Si les membres de la formation permanente étaient compris comme les délégués de ceux qui les ont désignés, la Commission se trouverait exposée à une fragmentation de sa volonté et à une politisation de son fonctionnement. L'ambiguïté de l'article 16 n'est donc pas une simple imperfection de rédaction ; elle touche au cœur du statut de l'institution, en laissant ouverte une lecture difficilement conciliable avec la mission de garantie confiée à la CENI.

2. La mise au point de la Haute Cour Constitutionnelle

C'est précisément pour neutraliser les effets d'une telle ambiguïté que la Haute Cour Constitutionnelle est intervenue, dans sa [Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015](#), lors de l'examen de la loi n° 2015-020. Son raisonnement est, sur ce point, particulièrement net. La Haute Cour rappelle que la notion de représentation, entendue dans son acception juridique propre, renvoie à un mécanisme de délégation impliquant un lien entre le représentant et le représenté, au titre duquel le second s'exprime par la voix du premier et peut attendre de lui des comptes. Or une telle configuration est inconciliable avec l'exigence d'indépendance attachée à la CENI. Dès lors qu'un membre de la formation permanente serait compris comme représentant au sens fort du terme, il ne pourrait plus être tenu pour pleinement libre dans la formation de sa volonté. La logique représentative entrerait ainsi en contradiction directe avec la nature même de l'institution.

La Haute juridiction opère, en conséquence, une réduction très claire du rôle des entités mentionnées à l'article 16. Celles-ci ne doivent être comprises que comme des entités de nomination ou d'élection procédurale. Leur intervention se limite à la participation au processus de désignation ; elle n'emporte ni pouvoir de direction, ni droit de regard substantiel, ni faculté de projection durable de leur volonté à l'intérieur de la Commission. La Cour distingue ainsi nettement entre le mécanisme d'accès à la fonction et l'exercice de la fonction elle-même. Cette distinction est décisive : elle préserve la possibilité de modalités diverses de désignation tout en

refusant qu'elles puissent être lues comme le support d'une représentation institutionnelle au sein de l'autorité électorale.

Il en résulte, enfin, qu'aucun lien de subordination ou de redevabilité ne peut subsister après la nomination. Une fois désignés, les membres de la formation permanente ne sont plus les représentants de ceux qui les ont choisis ; ils deviennent les titulaires d'une fonction indépendante, exercée au service de la mission confiée à la CENI et non des intérêts de leur entité d'origine. La mise au point de la Haute Cour ne se borne donc pas à corriger une imprécision sémantique ; elle fixe une ligne de partage essentielle entre un mécanisme procédural de désignation, admissible, et une logique de représentation-délégation, incompatible avec la Constitution. C'est ce cadre interprétatif qui devrait gouverner toute lecture de l'article 16.

3. La persistance d'une lecture politisée dans la pratique

Malgré cette clarification jurisprudentielle, une lecture politisée de la composition de la CENI a continué à se manifester dans les pratiques institutionnelles et politiques. Cette persistance est d'autant plus significative qu'elle affecte jusqu'aux institutions qui avaient elles-mêmes contribué à lever l'ambiguïté initiale. Ainsi, la formation actuelle de la Haute Cour Constitutionnelle, distincte de celle qui a rendu la décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015, a engagé, [le 16 mars 2026](#), une procédure en vue de la désignation de son « représentant » au sein de la CENI. Le « [procès-verbal d'élection du représentant de la Haute Cour Constitutionnelle auprès de la Commission électorale nationale indépendante](#) » du 01^{er} avril 2026 est à cet égard, particulièrement révélateur. Il y est indiqué que « les membres de la Haute Cour Constitutionnelle ont procédé à l'élection du représentant de la Haute Cour de céans auprès de la Commission électorale nationale indépendante ». Un tel usage terminologique ne saurait être regardé comme indifférent. Il montre que la compréhension représentative du mécanisme de désignation n'a pas entièrement disparu, y compris au sein d'une autorité qui avait pourtant contribué à en fixer l'interprétation constitutionnellement admissible. Il s'agit là d'un indice particulièrement significatif de l'enracinement de cette logique dans les pratiques publiques.

Les membres de la formation permanente ont ainsi souvent été regardés, par les acteurs publics eux-mêmes, comme les porteurs des volontés, des sensibilités ou des intérêts des entités qui avaient concouru à leur désignation. Une telle représentation n'implique pas nécessairement l'existence d'instructions formelles ou d'une subordination explicite ; elle suffit pourtant à altérer la compréhension publique de la Commission. Dès lors que les commissaires apparaissent comme rattachés, dans l'imaginaire institutionnel ou politique, à leurs entités d'origine, la CENI cesse d'être pleinement reçue comme un organe dont la volonté se forme de manière autonome et collégiale. Elle tend au contraire à être comprise comme un espace de composition d'intérêts distincts.

Une telle approche favorise alors un glissement vers une logique de quotas institutionnels ou politiques. La question n'est plus seulement de savoir si les personnes désignées présentent les garanties requises d'indépendance, de compétence et de probité ; elle devient celle de l'équilibre entre les entités appelées à être, sinon officiellement représentées, du moins symboliquement présentes au sein de la Commission. Le centre de gravité se déplace ainsi du statut des membres vers leur origine de désignation. Cette logique ne procède pas de la seule CENI : elle est entretenue par l'ensemble des acteurs qui continuent à appréhender sa composition à travers la grille de la représentation plutôt qu'à travers celle de la garantie indépendante. Elle transforme insensiblement la Commission : au lieu d'être pensée comme une autorité unifiée par sa mission, elle risque d'être comprise comme un lieu de rencontre, voire de compétition, entre influences distinctes.

L'effet le plus préoccupant de cette situation réside dans l'affaiblissement corrélatif de l'indépendance telle qu'elle est perçue. Dans une matière aussi sensible que l'organisation électorale, la confiance ne dépend pas seulement de l'existence de garanties juridiques ; elle tient aussi à la manière dont la Commission est comprise par les acteurs du processus. Si les membres de la CENI apparaissent comme les relais d'intérêts extérieurs, la crédibilité de leurs décisions s'en trouve fragilisée, alors même qu'aucune irrégularité formelle ne serait établie. La politisation ne procède donc pas nécessairement d'une emprise directe sur la Commission ; elle peut naître d'une ambiguïté normative initiale, relayée et entretenue par des lectures institutionnelles convergentes, au point d'altérer durablement la confiance dans son indépendance.

4. La conséquence pour la réforme

Il en résulte, en premier lieu, la nécessité de purger la loi de toute ambiguïté terminologique. Tant que le texte laisse subsister une formulation susceptible de faire croire à l'existence d'une représentation au sens substantiel du terme, il continue d'ouvrir un espace à des lectures incompatibles avec l'indépendance de la CENI. La réforme ne peut donc se limiter à réaffirmer abstraitement ce principe ; elle doit intervenir sur le langage même de la loi, afin d'écarter toute terminologie de nature à entretenir l'idée d'un mandat représentatif ou d'un lien de fidélité institutionnelle entre les membres de la Commission et les entités qui les ont désignés.

Il en résulte, en second lieu, la nécessité de mettre explicitement le texte en cohérence avec l'interprétation constitutionnelle. La clarification fournie par la Haute Cour ne devrait pas demeurer extérieure à la loi ou cantonnée à une fonction correctrice. Elle appelle une traduction normative directe, afin que le texte lui-même exprime sans équivoque que les modalités de désignation des membres de la formation permanente n'ont qu'une portée procédurale et qu'elles ne sauraient, en aucun cas, être interprétées comme créant un rapport de subordination, de représentation ou de redevabilité. En d'autres termes, la réforme doit fermer l'espace interprétatif qui a rendu possible la politisation de la composition de la CENI. C'est à cette condition que pourra être réduite l'une des sources les plus persistantes de la suspicion qui entoure encore son indépendance.

V. LA NON-APPLICATION DE L'ARTICLE 14 DE LA LOI n°2015-020 ET L'EFFACEMENT D'UNE GARANTIE LÉGALE D'INCLUSIVITÉ

Parmi les limites révélées par la mise en œuvre de la loi n°2015-020, la non-application de l'article 14 occupe une place singulière. Elle ne renvoie pas à une simple difficulté d'exécution secondaire, mais à l'effacement pratique d'un mécanisme auquel le texte assignait une fonction précise dans l'équilibre institutionnel de la CENI. Ce point mérite d'être rappelé d'emblée. Aux termes de l'article 12 de la loi n°2015-020, « La Commission Électorale Nationale Indépendante est constituée de deux collèges de personnalités, de nationalité malgache, reconnues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité, leur impartialité et leur compétence. Les deux collèges sont des formations dont l'une est permanente et l'autre non permanente. » L'article 14 vient préciser la portée de cette dualité en disposant que « La formation non permanente est composée du représentant de chaque comité de soutien par option en cas de référendum ou celui de chaque parti politique légalement constitué présentant un candidat ou une liste de candidats pour les autres catégories d'élection. » En laissant sans effectivité cette composante non permanente, le fonctionnement réel de la Commission s'est ainsi écarté de l'économie de la loi elle-même, au point de priver le dispositif d'une garantie d'inclusivité que le législateur avait expressément entendue ménager.

1. La fonction de la formation non permanente dans l'économie de la loi

La formation non permanente ne saurait être regardée comme un élément accessoire du dispositif. Si le texte organise, à côté de la formation permanente, une composante distincte, c'est qu'il entend associer, dans les cas prévus par la loi, les acteurs directement concernés par la consultation électorale ou référendaire. En cas de référendum, cette association concerne les comités de soutien par option ; pour les autres catégories d'élection, elle vise les partis politiques légalement constitués présentant un candidat ou une liste de candidats. La loi ne se borne donc pas à prévoir abstraitement une présence élargie au sein de la Commission ; elle identifie les acteurs appelés à y prendre place et détermine les hypothèses dans lesquelles cette participation doit intervenir. Cette formation répond ainsi à une logique d'inclusion juridiquement encadrée, et non à une simple faculté d'adjonction laissée à l'appréciation de l'institution.

Cette logique est étroitement liée à la transparence de la gouvernance électorale. En instituant une formation distincte de la structure permanente, le législateur a introduit, dans le fonctionnement même de la CENI, un principe d'association ordonnée à l'égard des parties prenantes au processus électoral. Il ne s'agissait ni de transformer la Commission en lieu de négociation permanente entre compétiteurs, ni de remettre en cause son indépendance. Il s'agissait de prévenir l'enfermement de la gouvernance électorale sur son seul noyau permanent, en ménageant une présence institutionnellement reconnue des acteurs directement concernés par les opérations électorales. Cette composante participe, sous cet angle, d'une conception de la transparence qui ne se réduit pas à la publicité des actes, mais inclut aussi l'ouverture procédurale du fonctionnement institutionnel.

Le lien entre cette participation encadrée et l'acceptabilité du processus est, dès lors, direct. Une autorité chargée d'organiser et de gérer les opérations électorales ne peut remplir pleinement sa mission de garantie si elle se déploie dans un cadre perçu comme fermé aux acteurs que ces opérations affectent directement. En ménageant un canal légal de présence des partis politiques ou comités de soutien dans les hypothèses prévues, la loi tendait à réduire cette perception de clôture institutionnelle. La formation non permanente devait ainsi contribuer à la légitimation procédurale de l'action de la CENI : non en la dessaisissant de ses responsabilités, mais en donnant au processus un degré supplémentaire d'ouverture, de circulation de l'information et d'acceptabilité.

2. La non-effectivité de cette disposition dans la pratique

Or cette disposition n'a pas reçu, dans la pratique, l'effectivité que lui assignait la loi. La formation non permanente n'a pas été mise en œuvre de manière réelle, alors même qu'elle faisait partie de la structure même de la Commission telle qu'organisée par les articles 12 et 14. La difficulté ne tient pas seulement à une activation incomplète ou irrégulière ; ce qui ressort surtout, c'est l'absence d'inscription effective de ce mécanisme dans le fonctionnement de la CENI. Une part significative des parties prenantes du processus électoral a d'ailleurs ignoré jusqu'à l'existence de cette formation, ce qui atteste à la fois de son invisibilité pratique et du défaut d'appropriation du cadre légal qui l'instituait. Une disposition demeurée à ce point sans effet ne peut être regardée comme un simple défaut marginal d'exécution.

Cette non-effectivité a eu pour conséquence de concentrer le fonctionnement réel de la Commission entre les mains de la seule formation permanente. L'équilibre voulu par le législateur s'en est trouvé rompu. Là où la loi avait entendu articuler une structure permanente de conduite institutionnelle et une structure non permanente d'association encadrée des parties prenantes, la pratique a laissé se développer un fonctionnement recentré sur le seul collège permanent. Ce

recentrage n'est pas neutre. Il modifie la physionomie de la CENI telle qu'elle résulte du texte, en réduisant de fait la place des mécanismes d'association que la loi avait expressément prévus.

Par là même, c'est un canal légal de participation qui s'est trouvé effacé. La loi n'avait pas laissé à l'appréciation discrétionnaire de la CENI le soin de décider si une telle participation devait ou non exister ; elle l'avait instituée. Son absence revient donc à neutraliser une garantie légale destinée à associer, selon des modalités strictement encadrées, les acteurs politiques ou référendaires au fonctionnement de l'institution dans les cas prévus. Cet effacement est d'autant plus significatif que, dans un contexte déjà marqué par la défiance, la méconnaissance des textes et les contestations relatives à certaines pratiques de la Commission, la disparition d'un tel mécanisme ne pouvait qu'accentuer le sentiment de fermeture du dispositif.

3. La portée institutionnelle de cette abstention

La première conséquence institutionnelle de cette abstention réside dans la réticence qu'elle traduit à l'égard d'une ouverture de la gouvernance électorale. Cette réticence n'est pas demeurée implicite. Elle s'est exprimée dans la manière dont le bureau permanent de la précédente formation de la CENI a appréhendé l'article 14, en regardant la mise en œuvre de la formation non permanente comme une forme de « *diminutio capitis* ». Une telle perception est particulièrement révélatrice. Elle montre que l'ouverture voulue par le législateur n'a pas été comprise comme une garantie procédurale intégrée à l'économie de l'institution, mais comme une réduction de la plénitude fonctionnelle de sa composante permanente. La reconduction de cet état de non-effectivité par la formation actuelle confère à cette abstention une portée dépassant la simple inertie administrative : elle révèle l'installation durable, au sein de l'institution, d'une pratique de neutralisation d'un mécanisme pourtant expressément voulu par le législateur.

Cette abstention entre, en outre, en contradiction directe avec l'économie générale du texte de 2015. La loi n'a pas conçu la CENI comme un organe monolithique replié sur sa seule composante permanente. Elle a organisé, à côté de celle-ci, une formation distincte ayant vocation à faire vivre, dans certaines hypothèses, une dimension inclusive de la gouvernance électorale. Neutraliser cette composante revient donc à déformer l'architecture voulue par le législateur. La difficulté ne tient pas seulement à un défaut d'application ponctuel, mais à une altération de la structure même du dispositif légal. Dès lors qu'une partie de cette structure cesse d'exister en pratique, l'institution ne fonctionne plus selon la configuration que la loi avait entendu établir.

Enfin, l'effacement de cette garantie ne peut qu'aggraver la défiance des acteurs politiques et civiques. Dans un environnement déjà marqué par les doutes entourant l'indépendance, la transparence et la régularité de certaines pratiques, la disparition d'un mécanisme légalement prévu pour associer les parties prenantes renforce l'idée d'une fermeture du processus sur l'institution elle-même. La difficulté n'est donc pas seulement juridique ; elle est aussi relationnelle et politique. En privant les acteurs concernés d'un espace de participation prévu par la loi, la non-application de cette disposition alimente le sentiment que la gouvernance électorale se déploie sans ouverture suffisante à ceux qu'elle affecte directement. C'est en cela que cette abstention dépasse la seule inexécution d'une disposition particulière : elle participe plus largement à l'érosion de la confiance dans la capacité de la CENI à faire vivre, dans son propre fonctionnement, les garanties procédurales que le législateur avait entendu instituer.

VI. LA DÉPENDANCE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE LA CENI COMME LIMITE STRUCTURELLE DE SON INDÉPENDANCE

Parmi les facteurs qui alimentent la défiance entourant la CENI, la question budgétaire et financière revêt une importance particulière. Elle ne se réduit pas à un problème technique de financement ou de disponibilité des moyens. Elle touche plus profondément aux conditions dans lesquelles une institution juridiquement qualifiée d'indépendante peut exercer ses missions sans que la détermination, l'ouverture, la mise à disposition et l'exécution de ses crédits dépendent de circuits administratifs relevant de l'exécutif. À cet égard, la difficulté ne procède pas seulement de la loi n°2015-020 elle-même. Elle tient aussi à l'architecture de la [Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004](#) sur les lois de finances (LOLF), qui ne reconnaît pas explicitement aux autorités administratives indépendantes un statut budgétaire propre et maintient l'exécution budgétaire dans un dispositif largement structuré autour de l'exécutif et des ministères. La dépendance financière de la CENI doit ainsi être comprise comme une limite structurelle de son indépendance, parce qu'elle affecte moins la proclamation du principe que ses conditions concrètes d'effectivité.

1. L'autonomie financière comme composante nécessaire de l'indépendance

Une autorité électorale indépendante ne peut l'être seulement en droit formel. La seule affirmation législative de l'autonomie administrative et financière ne suffit pas, par elle-même, à garantir l'effectivité de cette indépendance. Une telle qualité suppose que l'institution puisse exercer ses missions dans des conditions lui assurant une capacité réelle d'action, de programmation et de déploiement de ses moyens. Si la maîtrise de ces moyens dépend, en pratique, d'arbitrages extérieurs permanents, la garantie proclamée demeure incomplète. Dans le cas de la CENI, la question budgétaire ne constitue donc pas un aspect périphérique de son statut ; elle en est l'un des prolongements nécessaires.

L'indépendance suppose, en outre, des moyens budgétaires maîtrisés et exécutable sans filtre ministériel. Une institution ne peut être regardée comme pleinement autonome lorsque ses besoins financiers doivent être portés, arbitrés, ouverts ou exécutés à travers des mécanismes qui la maintiennent dans une situation de dépendance fonctionnelle à l'égard d'un département ministériel. L'autonomie n'implique pas l'absence de contrôle ni l'émancipation à l'égard des règles de la comptabilité publique ; elle suppose, plus modestement mais plus sûrement, que l'institution dispose d'une capacité identifiable de gestion de ses crédits, compatible avec sa mission et avec sa responsabilité propre. C'est dans cet espace, situé entre l'indépendance institutionnelle et la discipline des finances publiques, que doit être pensée l'autonomie financière de la CENI.

L'autonomie administrative et financière proclamée par la loi appelle donc des garanties effectives. Si le texte qui organise la CENI lui reconnaît une autonomie, encore faut-il que le régime budgétaire général ne vide pas cette reconnaissance de sa portée pratique. Une autonomie sans ligne budgétaire propre, sans visibilité directe dans la loi de finances, sans capacité d'ordonnancement adaptée et sans protection suffisante contre les filtres administratifs extérieurs reste, en grande partie, dépendante des mécanismes qu'elle est censée dépasser. L'indépendance financière n'est dès lors ni un privilège institutionnel ni une revendication d'exception ; elle constitue la condition matérielle minimale de l'autonomie fonctionnelle.

2. Les limites du cadre budgétaire actuel

La première limite tient à l'absence, dans la LOLF, de reconnaissance explicite des autorités administratives indépendantes comme entités budgétaires autonomes. L'article 9 organise les

crédits ouverts par les lois de finances par missions relevant de services ou de ministères, tandis qu'un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre des actions relevant d'un même ministère. La LOLF prévoit bien certaines catégories particulières, notamment les missions spécifiques relatives aux pouvoirs publics, les budgets annexes et les comptes particuliers du Trésor, mais aucune de ces figures n'a été conçue pour servir de support budgétaire ordinaire à une autorité indépendante telle que la CENI. Les budgets annexes et les comptes particuliers du Trésor sont, en outre, réservés à des services de l'État non dotés de la personnalité morale ou à des opérations d'une nature spécifique, ce qui ne correspond pas à la situation d'une autorité électorale indépendante. En l'état, la LOLF n'offre donc pas de base organique claire à l'autonomie budgétaire des autorités administratives indépendantes. La CENI se trouve ainsi placée dans une situation d'autonomie statutaire imparfaitement relayée par le droit budgétaire général.

La deuxième limite réside dans le portage des crédits par une mission ministérielle. Dès lors que la LOLF ne reconnaît pas à la CENI une place budgétaire autonome, ses crédits se trouvent, en pratique, inscrits dans des programmes ou missions relevant de l'exécutif. Même lorsqu'une ligne propre peut être identifiée dans les documents budgétaires, cette individualisation demeure relative si elle ne s'accompagne pas d'un véritable détachement à l'égard du portage ministériel. Le budget de la CENI apparaît alors moins comme celui d'une institution disposant d'une capacité propre que comme un ensemble de crédits administrés dans un cadre budgétaire qui lui reste extérieur. Une telle situation est difficilement conciliable avec l'idée d'une pleine autonomie financière.

La troisième limite tient au rattachement budgétaire de fait de la CENI au ministère chargé des finances et, plus largement, à la chaîne d'exécution budgétaire organisée par la LOLF. Celle-ci prévoit que, dès la promulgation de la loi de finances, le Gouvernement procède par décret à la répartition des crédits, que les ministres chargés des Finances et du Budget prennent ensuite l'arrêté d'ouverture des crédits du budget d'exécution, et que le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, est ordonnateur principal du budget général de l'État, déléguant ses pouvoirs aux ministres, hors les seules exceptions expressément prévues pour les institutions et les assemblées parlementaires. Une autorité comme la CENI n'entre pas dans ces exceptions. Il en résulte qu'en l'état du droit, ses crédits demeurent insérés dans une chaîne de décision et d'exécution dominée par l'exécutif et l'administration financière de l'État. Le problème ne tient donc pas seulement à l'absence d'une ligne autonome ; il réside dans la structure même de la décision budgétaire et de l'ordonnancement.

3. Les effets de cette dépendance

La première conséquence de cet état du droit est de rendre l'autonomie financière de la CENI largement nominale. Sur le plan formel, l'institution peut être reconnue comme autonome ; sur le plan matériel, ses crédits restent soumis à des mécanismes de portage, de répartition, d'ouverture et d'exécution dont elle ne maîtrise pas les leviers essentiels. L'autonomie financière tend alors à demeurer une qualité statutaire déclarée, plus qu'une capacité budgétaire pleinement opératoire. Il ne s'agit pas de nier que des moyens soient alloués à la CENI, mais de constater qu'elle ne dispose pas, dans le cadre actuel, d'un régime budgétaire à la hauteur de son statut.

Il en résulte un doute persistant sur l'indépendance réelle de la Commission. Dans une matière aussi sensible que l'administration électorale, la question n'est pas seulement de savoir si l'institution dispose de crédits, mais dans quelles conditions elle y accède, les exécute et en répond. Lorsque les ressources d'une autorité indépendante demeurent insérées dans des circuits dominés par les ministères financiers et, plus largement, par l'exécutif, la perception de son autonomie s'en trouve fragilisée. La difficulté n'est pas nécessairement celle d'une ingérence démontrée dans chaque acte de gestion ; elle tient plus profondément au fait que l'architecture

budgétaire entretient la possibilité d'une dépendance ou, à tout le moins, l'apparence d'une telle dépendance.

Cette situation renforce le sentiment d'une proximité structurelle avec l'exécutif. Dès lors que la LOLF ne ménage ni mission autonome clairement identifiée pour la CENI, ni capacité propre d'ordonnancement comparable à celle reconnue à certaines institutions, la CENI apparaît comme liée, dans son fonctionnement financier, à l'appareil administratif et budgétaire du Gouvernement. Ce lien pèse lourdement sur la perception publique de son indépendance. Il nourrit l'idée que, malgré son statut juridique, l'institution n'est pas entièrement dégagée des circuits ordinaires de dépendance administrative. Dans le contexte malgache, où la confiance dans la neutralité des institutions électorales est déjà fragilisée par d'autres facteurs, cette proximité budgétaire avec l'exécutif prend une portée particulière.

Enfin, cette dépendance alimente une crise de confiance plus large dans la neutralité de l'institution. L'indépendance de la CENI n'est pas seulement une question d'organisation interne ou de statut des membres ; elle tient aussi à sa capacité à apparaître comme matériellement libre dans l'exercice de ses missions. Si son fonctionnement dépend de circuits budgétaires qui la rattachent de fait au ministère chargé des finances et, au-delà, à l'exécutif, la neutralité qu'elle revendique se trouve exposée au soupçon. La dépendance financière ne produit donc pas seulement un déséquilibre administratif ; elle affecte la crédibilité politique et démocratique de l'institution elle-même.

4. La conséquence pour la réforme

Il en résulte, en premier lieu, que la révision de la seule loi n°2015-020 ne suffira pas à lever totalement cette difficulté. Une clarification plus ferme de l'autonomie financière dans la loi sur la CENI serait utile, notamment pour préciser la portée d'une ligne budgétaire propre, les garanties d'affectation et les conditions de prévisibilité et d'exécution des crédits. Mais une telle réforme se heurterait rapidement aux limites du cadre organique général si celui-ci continue d'ignorer les autorités administratives indépendantes comme entités budgétaires autonomes et de centraliser l'ordonnancement entre les mains de l'exécutif. Autrement dit, la loi sur la CENI peut améliorer les garanties internes du régime financier de l'institution ; elle ne peut, à elle seule, corriger les contraintes structurelles de la LOLF.

Il en résulte, en second lieu, la nécessité d'articuler la réflexion sur la CENI avec une réflexion plus large sur la LOLF et sur le statut budgétaire des autorités administratives indépendantes. La réforme devrait, à terme, permettre l'inscription autonome des crédits des AAI dans la loi de finances, l'adaptation de l'article 9 sur les missions et programmes, une réflexion sur l'article 53 relatif à l'ordonnancement, ainsi qu'une meilleure organisation de la reddition des comptes devant le Parlement et la Cour des comptes. C'est à cette condition seulement que l'autonomie budgétaire de la CENI pourra cesser d'être partiellement nominale pour devenir une garantie effective, compatible à la fois avec l'indépendance institutionnelle, les exigences de responsabilité financière et le contrôle démocratique.

VII. LE DÉFICIT D'APPROPRIATION DU DROIT ÉLECTORAL PAR LES PARTIES PRENANTES COMME FACTEUR AGGRAVANT

Le déficit d'appropriation du droit électoral par les parties prenantes ne constitue pas un simple élément d'arrière-plan du diagnostic ; il en est l'un des facteurs aggravants. En effet, les insuffisances du cadre normatif ou les dérives de sa mise en œuvre ne déploient pleinement leurs effets que dans un environnement où les textes sont imparfaitement connus, inégalement

maîtrisés et difficilement mobilisables par ceux qui devraient s'en prévaloir. La difficulté ne tient donc pas seulement à la qualité du droit, mais au rapport concret que les acteurs entretiennent avec lui. À cet égard, les analyses consacrées à la refonte des listes électorales montrent que les tensions observées n'ont pas uniquement procédé de pratiques discutables ; elles ont aussi été facilitées par une compréhension insuffisante des règles applicables, y compris, dans certaines séquences, par l'institution chargée de les mettre en œuvre. Le déficit d'appropriation du droit électoral doit ainsi être appréhendé comme un facteur aggravant autonome, en ce qu'il affaiblit la capacité de qualification juridique des dérives, renforce les asymétries d'interprétation et réduit l'effectivité du contrôle exercé par les parties prenantes.

1. Le constat d'une connaissance insuffisante des textes applicables

Une première faiblesse réside dans la connaissance imparfaite de la loi sur la CENI elle-même. Plusieurs éléments du diagnostic l'ont déjà montré : certaines dispositions pourtant structurantes de la loi n°2015-020, qu'il s'agisse de la portée exacte de la notion de « représentant », de l'existence d'une formation non permanente ou encore des conditions concrètes de l'autonomie de la Commission, ne sont pas toujours identifiées avec suffisamment de netteté par les acteurs appelés à interagir avec l'institution. Mais le problème est plus profond qu'un simple déficit d'information externe. Les observations formulées à propos de la refonte laissent apparaître que, dans certaines séquences, la difficulté touche aussi l'autorité chargée d'appliquer les textes, lorsqu'elle procède par simplifications, omissions ou retranscriptions inappropriées des normes pertinentes. Le déficit d'appropriation du droit électoral ne se situe donc pas seulement du côté des destinataires de la norme ; il peut également affecter, dans sa pratique interprétative, l'institution chargée de sa mise en œuvre.

La même observation vaut pour la loi organique relative au régime général des élections et des référendums. Les controverses liées à la refonte des listes électorales ont révélé combien la compréhension des règles applicables au recensement électoral, aux textes d'application, aux opérations d'arrêtage et aux garanties procédurales demeurerait incertaine. Ce qui ressort ici n'est pas seulement une difficulté de lecture technique ; c'est une faible capacité des acteurs à situer juridiquement les actes, à en mesurer la portée normative et à distinguer ce qui relève d'une modalité d'exécution de ce qui constitue une altération du cadre légal. La connaissance insuffisante du droit positif ne se borne donc pas à produire de l'ignorance ; elle désarme la capacité de qualification juridique des acteurs.

À cela s'ajoute une maîtrise encore trop imprécise des compétences respectives des acteurs institutionnels. Or le droit électoral ne consiste pas seulement en un ensemble de règles substantielles ; il organise aussi une répartition des rôles, des pouvoirs et des responsabilités entre la CENI, le pouvoir réglementaire, les autorités administratives et les organes de contrôle. Lorsque cette architecture est mal comprise, les décisions prises par une institution peuvent apparaître comme naturelles ou nécessaires, alors même qu'elles excèdent peut-être le champ de ses attributions. La faiblesse de l'appropriation juridique produit ainsi un effet spécifique : elle brouille la frontière entre pouvoir d'organisation et dépassement de compétence, et rend moins visible le moment où l'irrégularité commence.

2. Les effets de cette méconnaissance

Le premier effet de cette situation est de rendre plus difficile l'identification des écarts à la légalité. Un droit mal connu ne permet pas seulement mal de se défendre ; il permet aussi mal de nommer juridiquement les dérives. Celles-ci ne se présentent plus alors comme des violations ou des dépassements aisément qualifiables, mais comme des pratiques discutables, perçues de manière diffuse, souvent sans armature normative suffisamment précise. Les tensions mises au jour autour

de la refonte des listes électorales montrent précisément que l'écart entre le texte et la pratique n'a pas toujours été immédiatement saisi dans sa portée juridique. Ce qui aurait dû pouvoir donner lieu à une contestation structurée sur le terrain du droit s'est trouvé déplacé vers des controverses moins stabilisées, et par là même moins opératoires.

Le deuxième effet est de renforcer la dépendance des parties prenantes à l'égard des lectures produites par l'institution elle-même. Lorsqu'un nombre significatif d'acteurs maîtrise imparfaitement les textes, l'interprétation avancée par l'autorité chargée de les appliquer tend à s'imposer plus facilement, même lorsqu'elle est discutable. Cette asymétrie interprétative est aggravée lorsque les actes normatifs ou les textes d'application sont insuffisamment accessibles, difficilement lisibles ou faiblement diffusés. Les observations formulées à propos de l'opacité de certains actes de la CENI montrent bien que l'insuffisante accessibilité du droit ne produit pas seulement une faiblesse informative ; elle modifie l'équilibre des positions interprétatives au profit de l'institution. Le déficit d'appropriation devient alors un facteur de consolidation de la lecture institutionnelle du droit, y compris lorsqu'elle mérite d'être discutée.

Le troisième effet tient à l'affaiblissement du contrôle contradictoire. L'existence d'un cadre juridique protecteur ne suffit pas si ceux qui devraient s'en prévaloir ne disposent pas d'une compréhension suffisante des règles, des procédures et des voies de contestation. Dans ces conditions, les dérives ne sont pas nécessairement tolérées par accord ou adhésion ; elles peuvent l'être par défaut de qualification juridique, par incertitude sur les recours mobilisables ou par incapacité à opposer à l'institution une lecture normativement construite. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la relative passivité de certaines parties prenantes : non comme une complicité au sens strict, mais comme l'effet d'une vigilance juridique affaiblie. Le déficit d'appropriation du droit électoral a ainsi contribué non seulement à laisser se développer certaines dérives, mais aussi à réduire la capacité collective à les contenir.

3. La portée aggravante de ce déficit

La portée de ce constat tient à ce que le déficit d'appropriation du droit n'affecte pas seulement la connaissance des textes ; il modifie les conditions mêmes dans lesquelles les dérives peuvent être perçues, discutées et contestées. Lorsqu'un écart à la légalité n'est pas clairement identifié comme tel, il tend à se dissoudre dans des controverses pratiques ou politiques, au lieu d'être immédiatement ressaisi sur le terrain normatif. Le déficit d'appropriation contribue ainsi à affaiblir la vigilance juridique des parties prenantes et à réduire leur aptitude à opposer aux pratiques contestables une contradiction suffisamment structurée. La faiblesse n'est donc pas seulement cognitive ; elle affecte la dynamique du contrôle lui-même.

Cette situation a également pour effet de réduire la capacité collective à contenir les glissements interprétatifs. Lorsqu'une institution avance une lecture extensive ou discutable du droit, celle-ci rencontre d'autant moins de résistance que les autres acteurs ne disposent pas des ressources juridiques suffisantes pour en mettre en cause la validité. Une telle faiblesse ne crée pas nécessairement les dérives, mais elle facilite leur installation, leur reconduction et parfois leur banalisation. Elle contribue à rendre moins visibles les points de rupture entre ce que le droit permet et ce que la pratique tend à lui faire dire.

Enfin, le déficit d'appropriation du droit électoral apparaît comme un facteur aggravant parce qu'il affaiblit, au-delà des seuls acteurs directement engagés dans la compétition électorale, la possibilité même d'un environnement de vigilance partagée autour du processus. Lorsque les textes sont mal connus, difficilement accessibles ou insuffisamment maîtrisés, la capacité du système à s'autoréguler juridiquement s'en trouve diminuée. Les irrégularités ou les glissements de compétence n'en deviennent pas seulement plus difficiles à corriger ; ils deviennent aussi plus

difficiles à qualifier à temps, ce qui contribue à la détérioration progressive de la confiance dans la régularité de l'ensemble du processus électoral.

VIII. CONCLUSION DU DIAGNOSTIC : LES RAISONS DÉTERMINANTES DE LA RÉFORME

Au terme de ce diagnostic, la nécessité d'une réforme de la loi n°2015-020 apparaît fondée sur une accumulation de fragilités convergentes. Celles-ci tiennent à la fois à certaines ambiguïtés du texte, à des conditions institutionnelles et budgétaires insuffisamment compatibles avec l'indépendance proclamée de la CENI, ainsi qu'à des pratiques de mise en œuvre qui ont, dans plusieurs séquences, altéré l'économie du dispositif ou affaibli les garanties qu'il était censé assurer. Ce qui se dessine ainsi n'est pas la seule juxtaposition de dysfonctionnements isolés, mais un décalage progressivement aggravé entre l'ambition normative de la loi de 2015 et les conditions concrètes de son effectivité.

De ce décalage résulte une remise en cause croissante de la capacité du cadre actuel à régir de manière satisfaisante l'organisation et la gestion des opérations électorales. La défiance suscitée par certaines pratiques, la persistance d'ambiguïtés touchant à la composition et au fonctionnement de la Commission, l'affaiblissement de mécanismes d'inclusivité pourtant prévus par la loi, la dépendance budgétaire de l'institution et la faible appropriation du droit électoral par les parties prenantes ont contribué, ensemble, à exposer davantage le processus électoral aux controverses de légalité, de crédibilité et d'acceptabilité.

Dans ces conditions, la réforme envisagée ne peut se limiter à des ajustements ponctuels. Elle doit répondre à la fois aux insuffisances du texte et aux dérives de sa mise en œuvre, en clarifiant ce que le futur cadre juridique devra préserver, garantir et rendre possible. C'est à partir de ce constat que peuvent désormais être identifiés les enjeux propres de la réforme.

Chapitre 2 : ENJEUX DE LA RÉFORME

Le diagnostic qui précède a permis d'établir que la révision de la loi n°2015-020 ne procède ni d'une volonté abstraite de réagencement institutionnel ni d'une accumulation contingente de critiques isolées. Il a mis en lumière des fragilités convergentes tenant à la fois à certaines ambiguïtés du texte, à des pratiques de mise en œuvre ayant altéré l'économie du dispositif, à des conditions institutionnelles et budgétaires insuffisamment compatibles avec l'indépendance proclamée de la CENI, ainsi qu'à un environnement juridique et civique qui n'a pas toujours permis l'exercice d'un contrôle suffisamment structuré. De ce point de vue, la section I a rempli sa fonction propre : elle a dégagé les raisons déterminantes de la réforme.

Il convient toutefois de changer à présent de niveau d'analyse. Le diagnostic a montré pourquoi une réforme apparaît nécessaire ; il faut désormais préciser ce qu'elle met en jeu. En effet, les difficultés relevées ne concernent pas seulement le bon agencement d'une loi particulière ni même le seul fonctionnement interne de la CENI. Elles engagent plus largement la crédibilité de l'institution, la sécurité du cadre juridique qui la régit, la fiabilité de l'action électorale et, au-delà, la qualité démocratique du processus électoral lui-même. La présente section n'a donc pas pour objet de revenir sur le détail des constats déjà établis, mais d'en dégager la portée propre.

Dans cette perspective, l'analyse des enjeux fait apparaître que la réforme de la loi sur la CENI répond à une pluralité d'exigences convergentes. Elle soulève d'abord une question institutionnelle majeure, en ce qu'elle touche à la crédibilité de la Commission comme organe de garantie. Elle comporte ensuite une dimension juridique décisive, dès lors qu'elle implique le rétablissement d'un cadre normatif plus clair, plus cohérent et plus sûr. Elle présente également une portée opérationnelle évidente, dans la mesure où il s'agit de doter la CENI d'une capacité d'action légalement maîtrisée, fiable et prévisible. Elle revêt enfin une signification démocratique directe, parce qu'elle intéresse les conditions mêmes de transparence, d'impartialité et d'acceptabilité du processus électoral. À ce stade, la question n'est donc plus seulement de savoir pourquoi la réforme est devenue nécessaire, mais ce qu'elle doit désormais protéger, restaurer et rendre possible.

I. UN ENJEU INSTITUTIONNEL : RESTAURER LA CRÉDIBILITÉ DE LA CENI COMME INSTITUTION DE GARANTIE

Au regard du diagnostic qui précède, le premier enjeu de la réforme est d'ordre institutionnel. Les difficultés relevées n'ont pas seulement mis en cause certaines pratiques, certaines ambiguïtés normatives ou certaines limites de fonctionnement ; elles ont plus profondément affecté la place même de la CENI dans l'économie du processus électoral. Or une autorité chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales ne saurait durablement remplir sa mission si elle cesse d'être perçue comme une institution de garantie. La réforme engage donc, à ce premier niveau, la capacité de la CENI à retrouver une place suffisamment crédible pour que son action soit reçue non comme un facteur supplémentaire de controverse, mais comme un point d'appui de la régularité du processus électoral.

1. Restaurer la confiance dans la CENI

Le premier versant de cet enjeu réside dans la restauration de la confiance accordée à la CENI par les acteurs politiques, les observateurs et les citoyens. Une institution électorale n'exerce pas seulement des compétences ; elle assume une fonction de sécurisation du processus démocratique. À ce titre, son autorité dépend autant de la régularité de son action que du crédit qu'elle inspire à ceux qui ont vocation à reconnaître, à suivre ou à contester les opérations qu'elle conduit. Dès lors que cette confiance s'érode, ce n'est pas seulement l'image de l'institution qui se trouve atteinte ; c'est sa capacité même à remplir sa fonction de garantie qui se fragilise. La réforme met ainsi en jeu la possibilité de réaffirmer la CENI comme une autorité à laquelle les acteurs du processus puissent raisonnablement s'en remettre pour l'organisation et la supervision des opérations électorales.

Cet enjeu suppose également de prévenir l'enracinement d'une perception de la CENI comme source de controverse plutôt que comme organe de garantie. Le diagnostic a montré que certaines séquences de mise en œuvre de la loi ont progressivement déplacé le regard porté sur la Commission : au lieu d'apparaître d'abord comme l'institution chargée de contenir les incertitudes et de sécuriser les opérations, elle a parfois été perçue comme l'un des foyers mêmes de la contestation. Une telle évolution est lourde de conséquences. Une autorité électorale dont l'action est structurellement reçue sous le signe du doute ou de la suspicion peine à exercer la fonction pacificatrice qui devrait être la sienne dans une démocratie. À cet effet, la réforme engage bien davantage qu'une simple amélioration organique : elle intéresse la possibilité de rétablir la Commission dans une position où elle soit à nouveau comprise comme un facteur de stabilisation plutôt que comme un élément de crispation du processus.

Enfin, la restauration de la confiance implique la reconstitution des conditions d'acceptabilité de ses décisions et de son action. L'acceptabilité ne se confond pas avec l'absence de contestation ; elle désigne plus fondamentalement la disposition des acteurs à reconnaître à l'institution une autorité suffisante pour que ses décisions soient perçues comme procéduralement recevables, même lorsqu'elles ne satisfont pas toutes les attentes en présence. Lorsqu'une telle disposition fait défaut, chaque acte de la Commission tend à être réinscrit dans une logique de suspicion préalable. L'un des points décisifs de la réforme consiste donc à rétablir les conditions dans lesquelles la CENI peut de nouveau agir dans un environnement où ses décisions soient discutées, le cas échéant, mais non systématiquement disqualifiées dans leur principe.

1. Préserver la nature indépendante de la CENI

Le deuxième versant de l'enjeu institutionnel tient à la préservation de la nature indépendante de la CENI. Le diagnostic a mis en évidence plusieurs facteurs alimentant le doute sur son indépendance réelle : ambiguïtés touchant à la composition de la Commission, lectures politisées de la désignation de ses membres, dépendance budgétaire à l'égard de l'exécutif, ou encore perceptions de proximité institutionnelle incompatibles avec la vocation d'un organe de garantie. Or, pour une autorité électorale, l'indépendance ne vaut pas seulement comme qualité juridique abstraite ; elle conditionne la crédibilité même de son action. Lorsqu'elle est fragilisée dans les faits ou dans les représentations, l'institution perd une part essentielle de la légitimité qui fonde son rôle. La réforme met ainsi en jeu la réduction des facteurs qui nourrissent le doute sur l'autonomie réelle de la CENI.

Cet enjeu implique, corrélativement, de consolider la cohérence entre le statut constitutionnel de la Commission et son fonctionnement effectif. Il ne suffit pas qu'une structure nationale indépendante soit consacrée par les textes si son organisation, ses modalités de composition, ses conditions d'action ou son environnement budgétaire entretiennent des dépendances ou des

ambiguïtés incompatibles avec cette qualification. La portée de la réforme se mesure ici à la nécessité de faire correspondre plus étroitement le principe d'indépendance, tel qu'il résulte du cadre constitutionnel, aux mécanismes concrets par lesquels l'institution agit. Faute d'une telle cohérence, l'indépendance risque de demeurer affirmée dans les principes tout en étant fragilisée dans ses expressions pratiques.

Préserver la nature indépendante de la CENI suppose enfin de réaffirmer sa distinction à l'égard des organes relevant de l'exécutif. Une administration électorale indépendante ne saurait être perçue comme un prolongement fonctionnel de l'appareil gouvernemental ni comme une structure simplement spécialisée au sein de l'administration ordinaire. Tout ce qui alimente, directement ou indirectement, une telle confusion affecte sa crédibilité. À cet égard, l'un des enjeux les plus nets de la réforme est de restaurer, dans les règles comme dans les perceptions, une séparation suffisamment claire entre la Commission et les organes de l'exécutif, afin que sa nature propre d'institution de garantie apparaisse avec la netteté requise.

3. Réouvrir la gouvernance électorale

Le troisième versant de cet enjeu institutionnel réside dans la nécessité de réouvrir la gouvernance électorale. Le diagnostic a montré que certaines garanties d'inclusivité prévues par la loi, au premier rang desquelles la formation non permanente, n'ont pas reçu l'effectivité attendue, tandis que certaines pratiques ont renforcé l'impression d'un fonctionnement trop refermé sur l'institution elle-même. Une telle fermeture ne compromet pas seulement l'image de la CENI ; elle affecte aussi les conditions dans lesquelles son action peut être comprise, suivie et acceptée par les parties prenantes. La réforme met donc en jeu la possibilité de redonner une place effective aux mécanismes d'inclusivité légalement prévus, afin que la gouvernance électorale ne soit plus perçue comme se déployant à distance excessive des acteurs qu'elle concerne directement.

Réouvrir la gouvernance électorale signifie également réduire la fermeture institutionnelle du fonctionnement électoral. L'enjeu n'est pas de substituer à l'indépendance une logique de cogestion ni de dissoudre la responsabilité de la Commission dans une pluralité d'interventions concurrentes. Il consiste plutôt à rétablir un équilibre entre la nécessaire autonomie de l'organe électoral et les formes de participation, d'information et d'association prévues par la loi ou exigées par la transparence du processus. Une institution de garantie ne se renforce pas en se retranchant de manière croissante derrière sa seule autorité ; elle se consolide aussi par sa capacité à exercer ses missions dans un environnement procédural qui rende son action plus visible, plus intelligible et plus ouverte à la contradiction légitime.

Enfin, cet enjeu institutionnel engage une meilleure acceptabilité de l'action de la CENI par une participation mieux encadrée des parties prenantes. La question n'est pas d'ouvrir indistinctement la gouvernance électorale, mais de faire en sorte que les mécanismes de participation prévus ou admis s'inscrivent dans un cadre suffisamment clair pour ne pas compromettre l'indépendance décisionnelle de la Commission. Il s'agit donc moins d'opposer indépendance et inclusivité que de penser les conditions de leur articulation. L'un des enjeux majeurs de la réforme consiste, de ce point de vue, à faire en sorte que l'ouverture du fonctionnement électoral cesse d'être perçue comme une menace pour l'autorité de la CENI et apparaisse au contraire comme l'une des conditions de sa crédibilité retrouvée.

II. UN ENJEU JURIDIQUE : RÉTABLIR UN CADRE NORMATIF CLAIR, COHÉRENT ET SÉCURISÉ

Si le diagnostic a révélé des fragilités institutionnelles affectant la crédibilité de la CENI, il a également mis en lumière une difficulté proprement juridique, tenant à la qualité même du cadre normatif qui l'organise. Les problèmes relevés ne procèdent pas seulement de pratiques contestables ou de conditions de mise en œuvre insatisfaisantes ; ils trouvent aussi leur source dans certaines ambiguïtés rédactionnelles, dans des articulations imparfaites entre les différentes composantes du dispositif et dans des incertitudes touchant au régime d'application de la loi. La réforme met ainsi en jeu la capacité du droit applicable à encadrer l'action de la CENI avec un degré suffisant de clarté, de cohérence et de sécurité. À ce niveau, l'enjeu n'est pas seulement d'améliorer la qualité formelle du texte, mais de rétablir un ordre normatif propre à prévenir les lectures divergentes, à réduire les zones d'incertitude et à mieux contenir les dérives d'interprétation révélées par la pratique.

1. Garantir la clarté et la précision du texte

Le premier aspect de cet enjeu réside dans la nécessité de mettre fin aux ambiguïtés rédactionnelles qui ont favorisé des lectures divergentes de la loi. L'analyse menée plus haut fait apparaître que certaines formulations, au lieu de fixer avec netteté la portée des règles applicables, ont laissé place à des compréhensions concurrentes, parfois difficilement conciliables entre elles, parfois même incompatibles avec l'esprit du dispositif. Une loi appelée à régir une institution de garantie ne peut laisser subsister, sur ses notions essentielles, des équivoques de cette nature. La réforme engage donc, à ce premier niveau, la capacité du texte à exprimer plus précisément ce qu'il entend organiser, permettre ou interdire, afin que la lettre de la loi cesse d'alimenter les flottements qui fragilisent son application.

Cette exigence excède d'ailleurs la seule bonne rédaction législative. Dans sa [Décision n°22-HCC/D3 du 1er avril 2015](#), la Haute Cour Constitutionnelle a consacré l'exigence de clarté de la loi ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité. La Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015 relative à la loi sur la CENI en offre une application particulièrement significative, en rappelant que le législateur demeure tenu d'édicter des normes cohérentes, suffisamment précises et aptes à prémunir les sujets de droit contre des applications contraires à la Constitution. La [Décision n°05-HCC/D3 du 26 février 2026](#) confirme, pour sa part, que cet objectif d'accessibilité et d'intelligibilité est bien dégagé par la jurisprudence de la Haute Cour. La clarification du texte ne relève donc pas seulement d'un souci de meilleure technique normative ; elle participe d'une exigence constitutionnelle de qualité de la loi.

Il faut également clarifier les notions structurantes sur lesquelles repose l'économie générale de la loi. L'exemple de la notion de « représentant » a montré combien une terminologie insuffisamment maîtrisée peut déplacer le sens d'un mécanisme juridique tout entier. Mais la difficulté ne se limite pas à un seul terme. Elle touche plus largement à l'ensemble des catégories qui gouvernent la composition de la Commission, son fonctionnement, ses modes d'intervention et ses rapports avec les autres institutions. Une réforme juridique sérieuse doit dès lors viser non seulement la correction des formulations les plus problématiques, mais aussi la stabilisation des notions directrices sans lesquelles l'intelligibilité d'ensemble du texte demeure précaire.

Garantir la clarté du texte revient enfin à prévenir les interprétations contraires à la Constitution. Le constat établi a montré que certaines ambiguïtés de la loi ont dû être corrigées ou neutralisées par l'intervention de la Haute Cour Constitutionnelle. Or une loi bien conçue ne devrait pas entretenir, dans sa formulation même, des lectures susceptibles de heurter les exigences constitutionnelles qu'elle est censée respecter. L'une des exigences majeures de la réforme

consiste donc à faire en sorte que le texte exprime plus directement, plus rigoureusement et plus sûrement les implications du principe d'indépendance de la CENI, afin de réduire la nécessité d'un redressement interprétatif ultérieur.

2. Renforcer la cohérence interne du dispositif

Le deuxième aspect de l'enjeu juridique tient à la cohérence interne du dispositif. Une loi peut être ponctuellement claire sans pour autant former un ensemble normatif véritablement cohérent. Or les développements précédents ont révélé que certaines tensions ne tenaient pas seulement à des formulations isolées, mais à des défauts d'articulation entre plusieurs dimensions du régime juridique de la CENI. La réforme met ainsi en jeu la capacité du futur texte à mieux coordonner les différentes composantes de l'institution : son statut, sa composition, ses compétences, son fonctionnement, son organisation territoriale et son régime financier. À défaut d'une telle cohérence, les contradictions de structure risquent de se reconstituer, même sous une rédaction plus soignée.

Cet enjeu suppose, corrélativement, d'éviter les décalages entre les principes affichés par la loi et les mécanismes qu'elle met en place. Plusieurs difficultés diagnostiquées tiennent précisément au fait que le texte affirme certaines garanties, indépendance, autonomie, inclusivité, transparence, sans que les mécanismes retenus permettent toujours d'en assurer la pleine traduction. Une telle dissociation fragilise la portée normative de la loi elle-même. Le problème n'est plus seulement celui d'une mise en œuvre défailante ; il devient celui d'un texte dont l'économie interne laisse subsister un écart entre ce qu'il énonce et ce qu'il rend effectivement possible. La cohérence juridique de la réforme implique donc de réduire ce type de décalage entre principes et dispositifs.

Renforcer la cohérence du dispositif revient enfin à rendre plus lisible l'économie générale du texte. Il ne suffit pas que chaque disposition soit isolément compréhensible ; encore faut-il que l'ensemble fasse apparaître une architecture claire, dans laquelle les organes, les compétences, les garanties et les procédures se répondent de manière intelligible. Une loi sur la CENI ne peut durablement produire ses effets si sa structure d'ensemble demeure difficile à lire, à interpréter ou à mobiliser. L'un des points majeurs de la réforme réside donc dans la capacité de la loi à redevenir un ensemble ordonné, dont les différentes parties concourent à une même logique institutionnelle au lieu de susciter des incertitudes sur leur articulation.

3. Sécuriser l'application de la loi

Le troisième aspect de cet enjeu réside dans la sécurisation de l'application de la loi. Plusieurs difficultés sont apparues moins en raison de l'absence de norme que de la manière dont celle-ci a été lue, aménagée ou prolongée dans la pratique. La réforme met donc en jeu la capacité du droit applicable à réduire les marges d'interprétation unilatérale dont certaines pratiques ont tiré parti. Il ne s'agit pas d'abolir toute nécessité d'interprétation, inhérente à l'application de la loi, mais de faire en sorte que le texte encadre plus étroitement les points sur lesquels des extensions, ajustements ou lectures déformantes ont pu apparaître. Un cadre juridique sécurisé est un cadre dans lequel l'espace laissé à l'incertitude n'autorise pas, par lui-même, une reconfiguration discrétionnaire de la règle.

Il faut également mieux distinguer ce qui relève de la loi, des actes d'application et des règles internes à la Commission. Le constat établi a révélé combien cette hiérarchie pouvait se brouiller lorsque les actes d'application ou les instruments internes de fonctionnement en viennent à déplacer le sens ou la portée de la norme législative. Une telle confusion n'affecte pas seulement la lisibilité du droit ; elle fragilise aussi sa sécurité, en rendant plus incertaine l'identification de la règle pertinente et du niveau normatif auquel elle doit être appréciée. La réforme appelle donc un

ordonnancement plus net entre les différents instruments juridiques concourant au fonctionnement de la CENI.

Sécuriser l'application de la loi implique enfin de prévenir la substitution de pratiques institutionnelles à la norme législative. Plusieurs développements de la section I ont montré que certaines difficultés ne résultaient pas d'une violation frontale de la loi, mais d'un glissement plus insidieux, par lequel des pratiques répétées, des ajustements opérationnels ou des lectures consolidées en venaient à produire des effets normatifs de fait. Une telle évolution est juridiquement problématique, car elle déplace le centre de gravité du régime applicable de la loi vers l'usage. L'un des enjeux essentiels de la réforme consiste donc à rétablir la primauté effective de la norme législative sur les arrangements pratiques qui, faute d'encadrement suffisant, tendent à s'y substituer.

4. Assurer la cohérence avec l'environnement juridique de la CENI

Le quatrième aspect de l'enjeu juridique tient à la nécessité d'assurer la cohérence de la loi sur la CENI avec l'environnement normatif dans lequel elle s'insère. Une réforme bien conçue ne peut traiter la loi n°2015-020 comme un îlot juridique autosuffisant. Le diagnostic a montré, au contraire, que plusieurs difficultés naissent des points de contact entre cette loi, le droit électoral général, les textes d'application et le cadre budgétaire applicable aux autorités administratives indépendantes. La réforme met donc en jeu la capacité du futur texte à s'inscrire dans un ensemble normatif plus large, sans contradiction ni décalage excessif.

Cette exigence commande, d'abord, une meilleure articulation entre la loi sur la CENI et le droit électoral général. Les controverses relatives à la refonte des listes électorales ont montré combien une compréhension insuffisamment maîtrisée des rapports entre les deux ensembles normatifs pouvait favoriser les incertitudes de compétence, les extensions discutables de pouvoir ou les flottements procéduraux. L'un des enjeux juridiques de la réforme consiste donc à mieux ordonner les rapports entre la loi organique régissant les élections et le texte organisant la CENI, afin que leurs articulations cessent d'être un lieu d'incertitude.

Elle suppose, ensuite, de prendre en compte le cadre budgétaire applicable aux autorités administratives indépendantes. Le diagnostic a montré que certaines limites de l'autonomie de la CENI ne peuvent être comprises ni traitées à partir de la seule loi n°2015-020, dès lors qu'elles tiennent au régime plus général issu de la LOLF. La cohérence juridique de la réforme commande donc de situer la loi sur la CENI dans cet environnement plus large, afin d'éviter qu'elle n'énonce des garanties dont le cadre organique général empêcherait ou limiterait l'effectivité. Un texte juridiquement cohérent n'est pas seulement un texte bien rédigé ; c'est aussi un texte dont les promesses normatives demeurent compatibles avec l'ordre juridique dans lequel elles doivent prendre effet.

Enfin, assurer la cohérence avec l'environnement juridique de la CENI revient à inscrire la réforme dans une perspective plus large de cohérence normative. La question posée n'est pas seulement celle de la réécriture d'un texte particulier, mais celle de sa place dans l'ensemble des normes qui gouvernent l'administration électorale, la responsabilité institutionnelle, les finances publiques et les garanties constitutionnelles applicables. À ce niveau, l'enjeu juridique de la réforme tient à la capacité du futur dispositif à s'intégrer sans heurt dans cet ensemble, afin que la loi sur la CENI cesse d'être un foyer récurrent d'incertitude et redevienne l'un des points de stabilité du régime électoral malgache.

III. UN ENJEU OPERATIONNEL : DETER LA CENI D'UNE CAPACITE D'ACTION LEGALE, FIALE ET PREVISIBLE

Au-delà de sa crédibilité institutionnelle et de la qualité du cadre normatif qui la régit, la réforme met en jeu la capacité même de la CENI à agir dans des conditions opérationnelles satisfaisantes. Les difficultés observées ne tenaient pas seulement à des ambiguïtés de texte ou à des perceptions de politisation ; elles révélaient aussi des fragilités dans l'exercice concret des attributions de la Commission, dans la conduite des opérations les plus sensibles et dans l'articulation entre ses organes de décision et son administration permanente. Une autorité électorale ne peut remplir sa mission de garantie si son action demeure exposée à des incertitudes de compétence, à des faiblesses de structuration ou à des déséquilibres dans la conduite pratique des opérations. L'enjeu opérationnel de la réforme consiste ainsi à faire en sorte que la CENI puisse intervenir avec une efficacité juridiquement maîtrisée, dans un cadre suffisamment stable pour rendre son action régulière, fiable et prévisible.

1. Garantir une capacité d'action juridiquement maîtrisée

Le premier aspect de cet enjeu réside dans la nécessité de permettre à la CENI d'agir efficacement sans extension incertaine de ses compétences. Il ressort du constat établi que certaines difficultés sont nées moins d'une absence d'intervention que d'un déplacement, dans la pratique, de la limite entre ce que la loi autorise clairement et ce que l'institution estime pouvoir faire au nom des nécessités du processus. Lorsqu'une autorité agit dans un espace de compétence imparfaitement maîtrisé, elle s'expose à des contestations qui affectent à la fois la régularité de ses actes et la lisibilité de son rôle. La réforme met donc en jeu, à ce premier niveau, la possibilité d'une action effective qui ne repose ni sur des extensions de pouvoir incertaines ni sur des ajustements insuffisamment fondés en droit.

Cette exigence appelle également un meilleur encadrement des opérations préélectorales déterminantes. L'expérience de la refonte des listes électorales a montré que certaines séquences préparatoires au scrutin concentrent une part décisive des risques de dérive, d'incertitude ou de contestation. Une institution électorale ne peut être dite opérationnellement robuste si les moments les plus sensibles de son intervention demeurent insuffisamment balisés quant à leurs procédures, à leurs délais, à leurs compétences et à leurs garanties. L'un des points majeurs de la réforme consiste donc à mieux sécuriser ces opérations préparatoires, non pour rigidifier abstraitement l'action de la CENI, mais pour lui donner un cadre d'intervention plus sûr dans les phases où sa responsabilité est la plus exposée.

Garantir une capacité d'action juridiquement maîtrisée suppose enfin une adéquation plus étroite entre les pouvoirs conférés et les procédures prévues. Une institution peut être investie d'attributions importantes sans disposer, pour les exercer convenablement, d'un régime procédural suffisamment ajusté. À l'inverse, des procédures trop lourdes, trop lacunaires ou mal articulées peuvent fragiliser l'exécution de compétences pourtant nécessaires. L'un des points d'attention de la réforme réside ainsi dans la capacité à mieux proportionner les moyens juridiques de l'action aux responsabilités confiées à la CENI, afin d'éviter que les insuffisances de procédure ne conduisent soit à l'improvisation, soit à une extension contestable des marges d'initiative institutionnelle.

2. Fiabiliser durablement les opérations électorales sensibles

Le deuxième aspect de l'enjeu opérationnel tient à la fiabilisation durable des opérations électorales les plus sensibles. Cette exigence ne concerne pas seulement le fichier électoral et les

opérations préparatoires au scrutin ; elle s'étend également à la transmission des plis, à la centralisation des données, au traitement des résultats et à leur validation. Lorsqu'une difficulté apparaît à l'un de ces niveaux, elle ne se réduit pas à un incident technique : elle affecte la crédibilité du support électoral, la confiance dans la chaîne de traitement des données issues du vote et, au-delà, l'acceptabilité même des résultats proclamés.

Dans cette perspective, la question du fichier électoral et du Registre électoral national conserve une place décisive. Une fragilité à ce niveau ne se réduit pas à une imperfection administrative ; elle atteint directement la qualité du support sur lequel repose la participation électorale elle-même. Mais l'expérience récente montre qu'une élection ne devient pas contestable seulement en raison des faiblesses de son inscription en amont ; elle peut aussi le devenir du fait d'irrégularités, d'opacités ou de dysfonctionnements intervenant dans la remontée, la confrontation et la consolidation des résultats. Pour l'élection présidentielle de 2023, le [communiqué du KMF-CNOE](#) signale notamment l'arrivée d'enveloppes non scellées au niveau de certaines structures de recensement, le non-respect du gel des listes électorales, des difficultés de distribution des cartes d'électeurs et des restrictions affectant des observateurs. De son côté, [SAFIDY relève, pour le même scrutin](#), des interrogations sur le respect des procédures de traitement, sur la poursuite de la réception des plis le jour même de la proclamation provisoire et sur l'accès effectif des observateurs aux opérations de centralisation. Pour les [législatives de 2024](#), l'observatoire fait encore état d'irrégularités et d'un manque de transparence au niveau des SRMV, de la CENI et de la HCC, d'un dysfonctionnement entre les résultats traités par les SRMV et ceux publiés par la CENI, ainsi que d'incendies de locaux SRMV dans deux districts, révélateurs d'une défiance aiguë à l'égard de ces phases de traitement. Le même rapport relève enfin que six candidats proclamés vainqueurs provisoires par la CENI ont ensuite été défaits à la suite des redressements opérés par la HCC, ce qui a nourri l'incompréhension des acteurs concernés et ravivé les soupçons pesant sur la chaîne finale de validation.

Cet enjeu implique dès lors de réduire la part des contestations et du contentieux née des insuffisances des opérations préparatoires comme de celles tenant au traitement des résultats. Une institution électorale véritablement opérationnelle n'est pas seulement celle qui agit ; c'est aussi celle dont l'action est suffisamment maîtrisée pour ne pas produire elle-même une part excessive des litiges qu'elle devrait contribuer à prévenir. Lorsque les opérations préparatoires, la remontée des procès-verbaux, la centralisation des données ou la confrontation des résultats sont conduites dans un environnement trop incertain, les tensions se déplacent vers les organes de proclamation et de contrôle, au prix d'un affaiblissement général de la confiance dans la chaîne électorale. L'un des enjeux majeurs de la réforme est donc de mieux arrimer l'ensemble de ces séquences à des exigences de régularité, de transparence et de fiabilité susceptibles de réduire, à la source, la conflictualité qu'elles génèrent.

Fiabiliser durablement les opérations sensibles suppose enfin de clarifier les rôles respectifs des institutions intervenant dans la chaîne électorale. Les difficultés observées proviennent non seulement d'ambiguïtés touchant aux compétences de la CENI, mais aussi d'une articulation imparfaite entre son intervention, celle de l'administration, celle des structures de recensement et celle des juridictions de contrôle. Une chaîne électorale n'est fiable que si les responsabilités qui la composent sont suffisamment délimitées pour éviter les chevauchements, les transferts implicites de responsabilité ou les zones grises dans la conduite des opérations. L'un des enjeux opérationnels de la réforme consiste donc à rendre cette répartition plus lisible et plus stable, afin que chaque acteur puisse être situé avec netteté dans la séquence électorale, depuis la préparation du scrutin jusqu'à la validation des résultats.

Fiabiliser durablement les opérations sensibles suppose enfin de clarifier les rôles respectifs des institutions intervenant dans la chaîne électorale. Le diagnostic a mis en évidence que certaines difficultés proviennent non seulement d'ambiguïtés touchant aux compétences de la CENI, mais aussi d'une articulation imparfaite entre son intervention, celle de l'administration, celle des

structures de recensement, celle des juridictions de contrôle et, plus largement, celle des autres institutions appelées à intervenir dans le processus. Une chaîne électorale n'est fiable que si les responsabilités qui la composent sont suffisamment délimitées pour éviter les chevauchements, les transferts implicites de responsabilité ou les zones grises dans la conduite des opérations. L'un des enjeux opérationnels de la réforme consiste donc à rendre cette répartition plus lisible et plus stable, afin que chaque acteur puisse être situé avec netteté dans la séquence électorale, depuis la préparation du scrutin jusqu'à la validation des résultats.

3. Renforcer la professionnalisation de l'administration électorale

Le troisième aspect de l'enjeu opérationnel réside dans le renforcement de la professionnalisation de l'administration électorale. Une institution de garantie ne peut durablement remplir sa mission si son action repose principalement sur des ajustements conjoncturels, des équilibres fragiles ou des pratiques insuffisamment stabilisées. Les rapports d'observation soulignent, au contraire, que la qualité du fonctionnement électoral dépend étroitement de l'existence d'une administration permanente techniquement compétente, capable d'assurer la continuité de l'action, la capitalisation de l'expérience et l'exécution rigoureuse des opérations. Ils relèvent en particulier des insuffisances dans la formation des membres des bureaux électoraux, dans la préparation des démembrements, dans la qualité de la communication institutionnelle et, plus généralement, dans les conditions concrètes d'organisation des scrutins.

Cette exigence suppose également d'améliorer la cohérence entre les organes de décision et les organes d'exécution. Une institution peut être dotée d'un cadre organique apparemment structuré tout en souffrant, dans la pratique, de relations insuffisamment clarifiées entre ses instances délibératives, son bureau permanent et son administration technique. Or l'efficacité opérationnelle dépend aussi de cette articulation interne. Si la conduite institutionnelle des opérations et leur mise en œuvre administrative ne sont pas suffisamment coordonnées, il en résulte des risques de confusion de rôle, de dilution de responsabilité ou de déséquilibre dans la chaîne de décision. L'un des enjeux de la réforme consiste donc à mieux organiser cette relation, afin que la collégialité institutionnelle et l'administration permanente se complètent sans se concurrencer ni se neutraliser.

Renforcer la professionnalisation revient enfin à prévenir les dérives nées de l'improvisation, de la personnalisation ou d'une structuration administrative insuffisante. Une administration électorale robuste ne peut reposer durablement ni sur des réponses ad hoc aux difficultés rencontrées, ni sur la seule autorité des personnes en charge, ni sur des équilibres fonctionnels trop dépendants des circonstances. Lorsque l'organisation administrative manque de stabilité, les risques de décision opportuniste, d'ajustement empirique ou de désordre procédural augmentent mécaniquement. L'enjeu opérationnel de la réforme est donc aussi un enjeu de consolidation administrative : il s'agit de faire en sorte que l'action de la CENI repose davantage sur des compétences stabilisées, des procédures prévisibles et une organisation suffisamment structurée pour résister aux tensions propres aux cycles électoraux.

IV. UN ENJEU DÉMOCRATIQUE : GARANTIR LA TRANSPARENCE, L'IMPARTIALITÉ ET L'ACCEPTABILITÉ DE LA GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL PAR LA CENI

Au-delà de sa crédibilité institutionnelle, de la qualité du cadre juridique qui la régit et de sa capacité opérationnelle, la réforme met en jeu la qualité démocratique de la manière dont la CENI assure la gestion du processus électoral. Les fragilités relevées ne pèsent pas seulement sur l'organisation interne de l'institution ; elles affectent plus largement les conditions dans lesquelles son action peut être perçue comme suffisamment visible, suffisamment neutre et suffisamment

recevable pour être reconnue par les parties prenantes. Or la gestion d'un processus électoral ne remplit pleinement sa fonction démocratique que si ceux qui y prennent part, qui l'observent ou qui en subissent les effets peuvent en comprendre les règles, en suivre les séquences décisives et en reconnaître la régularité d'ensemble. La réforme engage ainsi, à ce niveau, la possibilité de restaurer un mode de gestion électorale dans lequel la transparence, l'impartialité et l'acceptabilité ne relèvent pas de proclamations générales, mais de garanties effectivement perceptibles dans la manière dont la CENI exerce sa mission.

1. Assurer la transparence de la gestion électorale

Le premier aspect de cet enjeu réside dans la nécessité d'assurer une transparence effective dans la manière dont la CENI gère le processus électoral. Il ne suffit pas que les opérations soient prévues par les textes ; encore faut-il qu'elles soient conduites dans des conditions suffisamment visibles pour que les acteurs concernés puissent en suivre le déroulement, en comprendre les séquences déterminantes et identifier les décisions qui les structurent. Les constats dressés à propos de la refonte des listes électorales, de la diffusion des textes applicables, de la publication des informations utiles ou encore de l'accès aux opérations de traitement des résultats montrent précisément que cette visibilité n'a pas toujours été assurée de manière satisfaisante. Lorsque les procédures demeurent mal connues, que les décisions circulent imparfaitement ou que certaines phases de gestion échappent à l'observation ordinaire des acteurs concernés, la transparence cesse d'être une qualité effective de l'action de la CENI pour devenir une exigence imparfaitement réalisée.

Cette exigence commande, d'abord, de rendre plus visibles les procédures, les décisions et les opérations préparatoires. Une institution chargée de l'administration électorale ne saurait fonctionner dans un environnement où les textes d'application, les choix opérés dans la conduite des opérations et les modalités de traitement des séquences sensibles demeurent difficilement accessibles ou insuffisamment intelligibles. Les rapports d'observation de SAFIDY et de KMF-CNOE évoqués plus tôt ont relevé, à cet égard, des limites touchant à la communication institutionnelle, à l'accès aux informations cruciales, à la diffusion des données électorales ou encore à l'observation des structures chargées du traitement des résultats. Il en résulte qu'une part importante des tensions entourant les scrutins naît moins d'une absence complète de règles que d'un déficit de visibilité sur leur mise en œuvre concrète. La réforme met donc en jeu la capacité de la CENI à rendre sa gestion davantage observable, traçable et compréhensible.

Elle suppose, ensuite, de permettre aux parties prenantes d'exercer un contrôle informé sur l'action de la Commission. La transparence n'a pas seulement une fonction déclarative ; elle constitue aussi la condition d'un contrôle contradictoire réellement opérant. Les observateurs, les candidats, les partis, les organisations civiques et, plus largement, les citoyens ne peuvent exercer utilement leur vigilance que s'ils disposent d'un accès suffisant aux informations pertinentes, aux documents nécessaires et aux phases décisives de gestion du scrutin. Les difficultés signalées quant à l'accès des observateurs à certains bureaux, à certaines opérations de centralisation ou au traitement des résultats montrent bien qu'un contrôle démocratique privé de ses conditions d'exercice perd une part substantielle de son effectivité. L'un des enjeux majeurs de la réforme consiste donc à faire de la transparence non une simple politique de communication, mais une condition réelle d'exercice du contrôle par les parties prenantes sur la manière dont la CENI conduit le processus électoral.

Assurer la transparence de la gestion électorale revient enfin à en faire une condition effective de la crédibilité du processus. Un scrutin devient difficilement acceptable lorsqu'il donne le sentiment que ses moments les plus sensibles se déroulent dans une visibilité inégale, selon des modalités insuffisamment explicitées ou sous des conditions d'accès contestées. Inversement, plus la manière dont les opérations sont conduites est lisible, documentée et ouverte à l'observation,

plus il devient possible d'en asseoir la crédibilité indépendamment même des intérêts concurrents en présence. L'enjeu démocratique de la réforme tient donc aussi à cette fonction propre de la transparence : non pas seulement informer, mais produire les conditions d'une confiance procédurale plus solide dans la façon dont la CENI administre le processus électoral.

2. Assurer l'impartialité de l'administration électorale

Le deuxième aspect de l'enjeu démocratique tient à la nécessité d'assurer l'impartialité de l'administration électorale dans l'exercice de sa mission. Le diagnostic a montré que la question ne se réduit pas à l'existence d'une irrégularité démontrée dans chaque séquence litigieuse ; elle touche plus largement aux facteurs qui alimentent la suspicion de partialité dans la manière dont la CENI gère le processus, qu'il s'agisse de lectures politisées de sa composition, de dépendances structurelles, d'opacités décisionnelles ou de dysfonctionnements dans la conduite des opérations. Or, dans un domaine aussi sensible que l'organisation des scrutins, l'impartialité ne vaut pas seulement comme qualité subjective des acteurs ; elle constitue une condition objective de la confiance démocratique. Dès lors qu'une part significative des parties prenantes doute de la neutralité de l'organe chargé de conduire les élections, la régularité même des opérations se trouve exposée à une lecture conflictuelle.

Cette exigence commande d'abord de réduire les facteurs qui alimentent la suspicion de partialité. Les rapports d'observation des scrutins de 2023 et de 2024 relèvent, sous des formes diverses, des critiques relatives à l'indépendance, à l'impartialité, à la transparence ou à l'accessibilité de l'administration électorale. Ils évoquent également, dans l'environnement général du processus, des interrogations sur la neutralité de certaines administrations publiques et sur les conditions d'accès équitable aux informations ou aux moyens de campagne. Sans confondre ces différents plans, il apparaît clairement que l'impartialité de la CENI ne peut être garantie de manière convaincante si la gestion du processus électoral demeure traversée par des facteurs de suspicion non traités. La réforme met donc en jeu la capacité de réduire ces facteurs, non seulement dans les textes, mais aussi dans les mécanismes concrets par lesquels l'institution agit et se donne à voir.

Elle suppose ensuite de préserver la neutralité des membres, des organes et du personnel qui concourent à l'administration électorale. Une institution de garantie ne peut être pleinement reçue comme impartiale si la distinction entre fonctions de décision, fonctions d'exécution et appartenances d'origine demeure brouillée, ou si la conduite des opérations laisse apparaître des déséquilibres récurrents dans le traitement des acteurs. La neutralité attendue ne s'attache donc pas seulement aux commissaires ; elle concerne aussi les démembrements, les organes techniques, les structures de recensement et l'ensemble des agents dont l'intervention conditionne la régularité pratique du scrutin. L'un des enjeux démocratiques de la réforme consiste, de ce point de vue, à faire en sorte que l'administration électorale soit perçue non comme un espace de prolongement d'intérêts concurrents, mais comme un appareil de garantie suffisamment dégagé des influences susceptibles d'affecter la régularité de son action.

Assurer l'impartialité de l'administration électorale revient enfin à renforcer la confiance dans la régularité des opérations conduites par la CENI. Lorsque la transparence est incomplète, que la neutralité est douteuse ou que des irrégularités affectent les séquences sensibles du processus, chaque opération tend à être relue à travers une présomption de suspicion. À l'inverse, lorsque les règles sont plus claires, les responsabilités mieux délimitées, les procédures plus visibles et les comportements institutionnels mieux maîtrisés, l'administration électorale peut retrouver une autorité procédurale suffisante pour que ses actes soient reçus comme réguliers, même en contexte conflictuel. L'un des enjeux démocratiques majeurs de la réforme est donc de rétablir les conditions dans lesquelles la CENI peut redevenir, aux yeux des acteurs, un organe de garantie plutôt qu'un foyer supplémentaire de doute.

3. Assurer l'acceptabilité de la conduite du processus électoral

Le troisième aspect de l'enjeu démocratique réside dans la nécessité d'assurer l'acceptabilité de la manière dont la CENI conduit le processus électoral. Une élection ne se stabilise pas démocratiquement par la seule production d'un résultat ; elle suppose aussi que les modalités selon lesquelles l'institution en a assuré la préparation, la conduite, la supervision et le suivi puissent être reconnues comme suffisamment recevables par ceux qui y ont pris part, qui les ont observées ou qui doivent en subir les conséquences. L'acceptabilité ne signifie ni l'absence de contestation ni l'adhésion unanime aux décisions prises. Elle désigne plus fondamentalement la possibilité pour les acteurs de reconnaître, malgré leurs divergences, que la gestion du processus s'est déroulée dans un cadre suffisamment ouvert, intelligible et fiable pour que ses opérations et ses résultats puissent être politiquement et juridiquement reçus. Or les observations relatives aux derniers cycles électoraux montrent que cette condition a été profondément fragilisée.

Cette exigence suppose, d'abord, d'associer les acteurs concernés selon des modalités prévues par la loi. Le diagnostic a déjà mis en évidence la non-effectivité de mécanismes d'inclusivité pourtant expressément prévus, ainsi que l'insuffisance de certaines formes de concertation ou d'ouverture procédurale. Dans un environnement marqué par la défiance, la fermeture institutionnelle tend à renforcer l'idée que les opérations se déploient à distance excessive de ceux qu'elles affectent directement. L'enjeu démocratique de la réforme consiste donc à rétablir les conditions dans lesquelles la participation des acteurs concernés peut intervenir selon des formes juridiquement encadrées, suffisamment ordonnées pour ne pas compromettre l'indépendance de l'institution, mais suffisamment réelles pour éviter l'isolement de son action.

Elle implique, ensuite, d'éviter la fermeture de la conduite du processus sur l'institution seule. Une administration électorale indépendante ne se consolide pas en se retranchant derrière sa seule autorité ; elle se renforce aussi par sa capacité à faire vivre un environnement procédural dans lequel l'information circule, l'observation est possible, les contestations peuvent être formulées utilement et les responsabilités sont situées avec clarté. Les difficultés observées dans l'accès aux opérations, dans la communication institutionnelle, dans la visibilité des décisions ou dans le traitement des résultats montrent à quel point la fermeture de certaines séquences peut nourrir la défiance. L'un des enjeux démocratiques de la réforme est donc de substituer à cette logique de clôture une logique d'ouverture régulée, compatible avec l'autorité de la CENI mais moins exposée aux soupçons qu'engendre l'opacité.

Assurer l'acceptabilité de la conduite du processus revient enfin à favoriser l'acceptation des opérations et des résultats par un environnement procédural plus ouvert, plus intelligible et plus fiable. L'acceptation des résultats ne dépend jamais exclusivement du comportement des vainqueurs ou des perdants ; elle tient aussi à la manière dont le processus a été préparé, conduit, observé et validé par l'institution qui en a la charge. Lorsque les règles sont mieux comprises, les décisions mieux explicitées, les opérations mieux encadrées et les voies de contrôle mieux garanties, les conditions d'une réception moins conflictuelle du processus s'en trouvent renforcées. L'enjeu démocratique de la réforme consiste donc, à ce dernier niveau, à faire en sorte que la gestion électorale assurée par la CENI cesse d'être structurellement exposée à une contestation de principe et retrouve les conditions minimales d'une acceptabilité procédurale durable.

Toutefois, les enjeux de la réforme montrent que la révision de la loi n°2015-020 ne peut être appréhendée comme une simple entreprise de correction ponctuelle. Elle engage à la fois la crédibilité institutionnelle de la CENI, la qualité du cadre juridique qui la régit, la fiabilité de son action et la qualité démocratique de la gestion du processus électoral. Dès lors, la réflexion ne peut

plus porter seulement sur ce qu'il convient de corriger ; elle doit désormais s'attacher à identifier les références normatives, les exigences de qualité juridique et les principes directeurs appelés à gouverner la réforme.

Chapitre 3 : CADRE CONCEPTUEL ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RÉFORME

Après l'exposé du contexte de la réforme et l'identification des enjeux qu'elle met en jeu, il convient désormais de fixer le cadre de référence dans lequel devra s'inscrire la révision de la loi n°2015-020. En effet, la seule nécessité de réformer ne suffit pas à orienter juridiquement et conceptuellement la réécriture du texte. Encore faut-il déterminer les références normatives auxquelles elle devra se conformer, les exigences de qualité juridique auxquelles le futur dispositif devra satisfaire, ainsi que les principes directeurs appelés à gouverner sa conception. La présente section a précisément pour fonction de définir ce cadre de référence.

Il ne s'agit pas encore, à ce stade, de détailler les solutions à retenir ni d'anticiper les choix de rédaction qui devront être opérés ultérieurement. L'objet de la section est d'un autre ordre. Il consiste à identifier les critères de conformité et de conception de la réforme, afin que celle-ci ne procède ni d'une simple réaction aux difficultés constatées, ni d'une juxtaposition d'ajustements ponctuels, mais d'une reconstruction juridiquement ordonnée du statut et du fonctionnement de la CENI. En d'autres termes, il s'agit moins ici de déterminer ce que la réforme devra produire dans le détail que de préciser à partir de quoi elle devra être pensée.

Dans cette perspective, la démarche retenue procède selon une progression en trois temps. Elle conduit d'abord à rappeler les sources normatives pertinentes, qu'elles soient constitutionnelles, jurisprudentielles, internationales, africaines ou comparées, dès lors qu'elles forment le socle de référence dans lequel la réforme doit prendre place. Elle appelle ensuite l'identification des exigences de qualité juridique auxquelles le futur texte devra satisfaire, notamment en termes de clarté, de cohérence, de complétude et d'intelligibilité. Elle conduit enfin à dégager les principes directeurs qui devront gouverner la réécriture de la loi, afin que le texte révisé demeure fidèlement arrimé à la nature, à la mission et à la vocation institutionnelle de la CENI. C'est à l'examen successif de ces références, de ces exigences et de ces principes qu'est consacrée la présente section.

I. LES RÉFÉRENCES NORMATIVES DE LA RÉFORME

La réforme de la loi n°2015-020 ne peut être conçue à partir du seul constat de ses insuffisances ni même des seuls enjeux qu'elle met en lumière. Une révision de cette nature doit également être arrimée à un ensemble de références normatives qui en fixent le cadre de validité, la portée institutionnelle et les limites de conception. L'objet du présent paragraphe n'est donc pas encore de déterminer ce que la réforme devra produire dans le détail, mais d'identifier le socle normatif dans lequel elle devra prendre place. À ce stade, il s'agit moins de déduire des objectifs que de fixer des points d'appui : ceux que fournissent la Constitution, la jurisprudence et les références internationales, africaines et comparées pertinentes.

1. Les références constitutionnelles

La première série de références est d'ordre constitutionnel. La réforme de la loi sur la CENI s'inscrit d'abord dans un cadre où la souveraineté populaire constitue le fondement même de la

légitimité électorale. Dès lors que l'élection est l'un des modes essentiels d'expression de cette souveraineté, les conditions juridiques de son organisation ne peuvent être regardées comme de simples modalités techniques ; elles touchent directement à la sincérité du suffrage, à la régularité de la compétition électorale et, au-delà, à la légitimité des institutions issues des urnes. La révision de la loi n°2015-020 doit ainsi être pensée à partir de cette donnée première : l'administration électorale ne constitue pas un appendice de l'État, mais l'un des instruments par lesquels se trouve juridiquement rendue possible l'expression du suffrage.

Cette référence constitutionnelle se prolonge dans le choix même, opéré par la Constitution malgache, d'une « structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales ». La Haute Cour Constitutionnelle rappelle expressément, dans sa Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015, que l'article 5, alinéa 2, de la Constitution dispose que « l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante » et que l'alinéa 3 du même article renvoie à la loi le soin d'en fixer les modalités de fonctionnement. La loi sur la CENI apparaît ainsi, non comme une création institutionnelle simplement contingente, mais comme l'application d'une exigence déjà inscrite dans l'ordre constitutionnel.

À cette donnée s'ajoute la compétence du législateur pour définir l'organisation et le fonctionnement de cette structure. La réforme devra donc être conçue dans le respect de cette répartition constitutionnelle des rôles : à la Constitution revient l'affirmation du principe d'une administration électorale indépendante ; à la loi revient la tâche de lui donner une traduction organique, fonctionnelle et procédurale conforme à ce principe. Ce point est essentiel, car il signifie que la loi révisée ne disposera pas d'une liberté de pure opportunité. Elle devra organiser la CENI d'une manière qui demeure fidèle à la portée normative du choix constitutionnel dont elle procède, dans le cadre de la Constitution de la IV^{ème} République, qui demeure le référentiel juridique immédiat de la réforme, alors même que celle-ci s'inscrit dans une séquence transitoire orientée vers des élections de sortie de crise et une recomposition constitutionnelle.

Enfin, la portée constitutionnelle du principe d'indépendance de la CENI constitue l'un des points d'ancrage majeurs de la réforme. Cette indépendance ne saurait être réduite à une simple formule statutaire. Elle engage la cohérence d'ensemble des mécanismes relatifs à la composition de l'institution, à l'exercice de ses compétences, à son organisation administrative et aux conditions concrètes de son autonomie. La Constitution ne se borne donc pas à permettre l'existence de la CENI ; elle commande que celle-ci soit organisée d'une manière compatible avec la mission de garantie qui lui est confiée. C'est dans ce cadre que devra être appréciée la conformité du futur texte.

2. Les références jurisprudentielles

La deuxième série de références réside dans la jurisprudence de la Haute Cour Constitutionnelle. Celle-ci ne se borne pas à un contrôle abstrait de conformité ; elle contribue, de manière décisive, à déterminer la portée des dispositions constitutionnelles relatives à l'administration électorale indépendante, à interpréter la loi sur la CENI et à fixer les exigences auxquelles son organisation doit satisfaire. À cet égard, la jurisprudence de la Haute Cour ne constitue pas un simple commentaire du texte ; elle forme l'un des cadres de référence à partir desquels la réforme doit désormais être pensée.

La Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015 occupe, sur ce point, une place centrale. Elle ne se borne pas à valider la loi n°2015-020 ; elle donne une portée particulièrement nette aux dispositions de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, en présentant l'« organisation et la gestion de toutes les opérations électorales » comme relevant, par principe, de la compétence d'une structure nationale indépendante. La Haute Cour précise en outre que l'indépendance de cette

structure comporte non seulement une dimension institutionnelle ou organique, mais aussi une dimension « substantielle ou matérielle », qui se rapporte « aux attributions et à la nature des responsabilités confiées à la Commission ». Par là même, la jurisprudence constitutionnelle rattache l'indépendance de la CENI à l'ampleur et à la nature de la mission électorale qui lui est confiée.

Cette lecture n'est pas sans conséquence sur la portée des attributions de la CENI. Elle signifie que, dans le cadre défini par la Constitution et précisé par la loi, tout ce qui relève de la gestion des opérations électorales a vocation à être rattaché, par principe, à la structure nationale indépendante. Cette orientation a été reprise par la [Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018](#) relative au régime général des élections et des référendums, puis prolongée dans la [Décision n°02-HCC/D2 du 24 mai 2023](#) relative à la refonte totale des listes électorales et du registre électoral national, ce qui conforte l'idée que le recensement électoral lui-même entre, dans le cadre légal, dans les attributions de la CENI. La [loi organique n°2018-008](#) va d'ailleurs dans le même sens en confiant à la CENI et à ses démembrements l'établissement des listes électorales, l'organisation du recensement au niveau local et l'arrêlage des listes.

La jurisprudence de la Haute Cour a également fixé une exigence de cohérence entre les modalités de désignation des membres de la Commission et le principe d'indépendance de l'institution. Dans cette même décision du 16 octobre 2015, la Haute Cour refuse toute lecture de la notion de « représentant » qui reviendrait à introduire, au sein de la CENI, une logique de délégation, de subordination ou de redevabilité à l'égard des entités de désignation. Elle pose ainsi qu'un mécanisme procédural de nomination ne saurait être interprété comme le support d'une représentation d'intérêts dans une autorité électorale indépendante. La réforme devra donc demeurer pleinement cohérente avec cette ligne jurisprudentielle.

Enfin, la jurisprudence de la Haute Cour a consacré un véritable standard de qualité de la loi. La Décision n°22-HCC/D3 du 1er avril 2015 constitue, à cet égard, la décision de principe ayant consacré l'exigence de clarté de la loi ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité. La Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015, relative à la loi sur la CENI, en offre une application particulièrement significative, en rappelant que le législateur demeure soumis à une exigence de précision et de clarté et qu'il lui appartient d'édicter des normes cohérentes et suffisamment précises afin de prémunir les sujets de droit contre des applications contraires à la Constitution. Cette référence n'a pas ici pour fonction de détailler encore les exigences de rédaction du futur texte ; elle sert à établir que la réforme devra être conçue sous le contrôle d'un standard jurisprudentiel déjà constitué de qualité normative.

Il est à relever que, la jurisprudence ne fournit pas seulement des solutions ponctuelles ; elle dessine les limites dans lesquelles la réforme peut être conçue sans méconnaître ni la compétence de principe de la CENI sur l'organisation et la gestion des opérations électorales, ni les exigences constitutionnelles d'indépendance et de qualité normative. Elle forme l'une des références directrices du futur texte.

3. Les références internationales, africaines et comparées

La troisième série de références tient aux normes et standards extérieurs au seul ordre interne, dès lors qu'ils éclairent la conception d'une administration électorale conforme aux exigences d'un État démocratique. Il ne s'agit pas ici de transposer mécaniquement des solutions étrangères ni de faire primer des modèles abstraits sur les données propres à l'ordre constitutionnel malgache. L'intérêt de ces références est d'offrir des points de comparaison, des critères d'appréciation et des standards de bonne administration électorale susceptibles d'éclairer la réforme. Dans le cas malgache, leur importance est d'autant plus grande que le débat sur la CENI ne peut plus être

envisagé uniquement comme une question d'organisation institutionnelle interne ; il s'inscrit aussi dans un environnement normatif africain et régional de plus en plus structuré.

Sur le plan international et continental, la [Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance](#) occupe une place centrale. Son préambule met en avant la nécessité d'un organe électoral national indépendant, compétent et impartial, chargé d'assurer la transparence et la crédibilité du processus électoral, et que son article 17 engage les États parties à créer et renforcer des organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux. Pour Madagascar, cette référence revêt une portée particulière, dès lors que l'État malgache a signé la Charte le 30 janvier 2014, l'a ratifiée par la [loi n°2015-034](#) du 15 janvier 2016 et a déposé son instrument de ratification le [13 avril 2017](#). Dans l'ordre interne malgache, conformément aux dispositions de l'article 137 alinéa 4 de la Constitution, les traités régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, ce qui renforce la portée juridique de cette référence pour la conception de la réforme.

À côté de cet instrument contraignant, la [Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique](#), de 2002, et les [Lignes directrices de l'UA pour les missions d'observation et de suivi des élections](#) jouent un rôle de densification normative. Certes, ils n'ont pas la même force obligatoire qu'un traité, mais ils contribuent néanmoins à préciser les standards africains de transparence, d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance de l'administration électorale. Ces textes sont importants non parce qu'ils imposeraient mécaniquement un modèle institutionnel unique, mais parce qu'ils transforment progressivement les principes généraux de la démocratie électorale en critères d'évaluation plus concrets de la crédibilité des processus électoraux.

La jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples participe à cette consolidation. À cet égard, les arrêts [Actions pour la protection des droits de l'homme \(APDH\) c. République de Côte d'Ivoire](#) du 18 novembre 2016 et [Affaire Suy Bi Gohore Emile et autres c. Côte d'Ivoire](#) du 15 juillet 2020 constituent des décisions de référence dans lesquelles la Cour africaine relie l'indépendance de l'administration électorale aux garanties institutionnelles du droit des citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques. L'intérêt de cette jurisprudence, pour la présente réforme, n'est pas de fournir un modèle de composition transposable en bloc, mais de montrer que l'indépendance et l'impartialité de l'organe électoral sont désormais traitées, dans l'ordre juridique africain, comme des garanties institutionnelles essentielles de l'élection démocratique.

Au niveau sous-régional, les instruments de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) complètent et précisent ce cadre. Les « Principes for Election Management, Monitoring and Observation » (PEMMO), traduits en français sous l'intitulé « [Principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC](#) » insistent déjà sur la nécessité de mettre en place un organe de gestion électorale indépendant et impartial, dont l'autonomie ne soit pas seulement proclamée dans les textes mais garantie à travers les modalités de nomination, la stabilité du mandat et des ressources administratives et financières suffisantes. Les « [Principes et lignes directrices de la SADC régissant les élections démocratiques](#) » dans leur version révisée de 2015, prolongent cette orientation en exigeant des organismes d'administration électorale impartiaux, professionnels et indépendants, composés de commissaires compétents et non partisans, dotés de ressources humaines, logistiques et financières adéquates sur l'ensemble du cycle électoral. Ces instruments ont, pour Madagascar, une importance particulière, dès lors que l'État malgache est membre à la fois de l'Union africaine et de la SADC.

Pris dans leur ensemble, ces instruments continentaux, jurisprudentiels et sous-régionaux font apparaître les éléments d'un standard africain convergent de gouvernance électorale. Dans ce cadre normatif, l'existence d'un organe électoral indépendant, impartial, professionnel et doté de

garanties réelles d'autonomie tend à apparaître non plus comme un simple choix d'organisation interne, mais comme l'une des garanties essentielles de la crédibilité et de la transparence des processus électoraux. Pour la réforme de la loi n°2015-020, la fonction de ces références n'est donc pas de dicter une solution unique, mais de fournir un horizon de conformité et d'appréciation à partir duquel pourra être évaluée la robustesse du futur dispositif malgache.

II. LES EXIGENCES DE CONCEPTION JURIDIQUE DE LA RÉFORME

Une fois identifié le socle normatif dans lequel la réforme devra s'inscrire, il convient de préciser les exigences de conception juridique auxquelles le futur texte devra satisfaire. À ce stade, la question n'est plus seulement de savoir à quelles références la réforme doit se conformer, mais selon quelles exigences le texte à venir devra être conçu pour éviter la reconstitution des fragilités déjà révélées par le droit positif et par sa mise en œuvre. L'enjeu est ici celui de la qualité juridique de la loi elle-même, envisagée sous l'angle de sa formulation, de sa structuration, de sa couverture normative et de son appropriation par ses destinataires.

Dans cette perspective, quatre exigences doivent être dégagées. La première tient à la clarté normative, entendue comme qualité de formulation de la règle. La deuxième concerne la cohérence interne du dispositif, c'est-à-dire l'articulation logique de ses différentes composantes. La troisième réside dans la complétude du texte, qui doit permettre de couvrir les dimensions essentielles de l'institution sans laisser subsister de lacunes structurelles. La quatrième, enfin, tient à l'intelligibilité et à l'accessibilité de la loi, envisagées non comme des objectifs politiques autonomes, mais comme des qualités de réception et d'appropriation du texte par ses destinataires.

1. L'exigence de clarté normative

La clarté est ici envisagée non plus comme une référence jurisprudentielle de validité, mais comme une exigence de conception gouvernant l'écriture du futur texte. À ce niveau, la question n'est pas encore celle de l'intelligibilité d'ensemble de la loi pour ses destinataires, mais celle de la qualité propre de ses énoncés. Une norme est claire lorsqu'elle formule avec netteté ce qu'elle institue, autorise, interdit ou organise, sans laisser subsister d'équivoques inutiles sur sa portée immédiate. Dans le cas de la loi sur la CENI, cette exigence revêt une importance particulière, dès lors que plusieurs difficultés mises en évidence par le diagnostic ont trouvé leur origine dans des formulations insuffisamment maîtrisées, dans des catégories imprécises ou dans des expressions susceptibles de soutenir des lectures divergentes.

Cette exigence commande, d'abord, d'employer une terminologie précise, stable et non équivoque. La loi révisée devra éviter les mots ou expressions dont le sens peut fluctuer selon les contextes, les usages institutionnels ou les lectures intéressées. En matière d'administration électorale, la rigueur terminologique ne constitue pas une simple élégance rédactionnelle ; elle conditionne directement la sûreté du dispositif. Lorsqu'un même terme peut être compris tantôt comme désignant une procédure de nomination, tantôt comme le support d'une logique de représentation, ou lorsqu'une catégorie institutionnelle demeure insuffisamment définie, c'est l'ensemble du mécanisme auquel elle se rattache qui se trouve fragilisé. Le futur texte devra donc veiller à stabiliser son vocabulaire, à expliciter les notions structurantes qu'il retient et à écarter toute terminologie susceptible d'altérer la portée des institutions qu'il entend organiser.

Elle impose, ensuite, d'écarter les formulations susceptibles de lectures divergentes ou contraires à la Constitution. Une loi bien conçue n'est pas seulement celle qui énonce des règles ; c'est aussi celle qui réduit, autant que possible, la possibilité d'interprétations incompatibles avec les

principes auxquels elle doit demeurer arrimée. Dans le cas de la CENI, cette exigence vaut tout particulièrement pour les dispositions touchant à la composition de la Commission, à la délimitation de ses compétences, aux modalités de participation d'autres acteurs au processus électoral et aux rapports entre l'institution et les autres autorités publiques. Le futur texte devra donc être rédigé de manière à prévenir, par sa seule lettre, les interprétations qui seraient de nature à affaiblir le principe d'indépendance, à brouiller la répartition des rôles ou à autoriser des extensions incertaines de compétence.

Elle implique, enfin, de réduire les ambiguïtés rédactionnelles affectant le statut, la composition, les compétences et les mécanismes de fonctionnement de la CENI. La loi révisée devra être pensée comme un texte d'institution, ce qui suppose que chacune de ses composantes essentielles soit formulée avec un degré suffisant de précision. Le statut de la CENI, les modalités de désignation de ses membres, la structuration de ses organes, les contours de ses attributions, les procédures qui encadrent l'exercice de ses missions et les mécanismes internes de fonctionnement devront être rédigés de façon à limiter les zones de flottement qui, en pratique, favorisent les lectures concurrentes et les usages déformants. À ce premier niveau, la qualité du texte dépend donc de sa capacité à dire exactement ce qu'il entend instituer.

2. L'exigence de cohérence interne

La cohérence interne renvoie, quant à elle, non plus à la qualité de formulation de chaque disposition, mais à la logique d'ensemble du dispositif que la loi révisée devra instituer. Une loi peut être rédigée avec précision sans pour autant former un ensemble normatif véritablement cohérent si ses différentes parties ne se répondent pas de manière ordonnée. Or l'une des difficultés révélées par le diagnostic tient précisément aux décalages susceptibles d'apparaître entre les principes affirmés par la loi et les mécanismes par lesquels elle prétend les mettre en œuvre. La réforme devra donc veiller à produire un texte dont l'économie générale soit suffisamment maîtrisée pour que ses différentes composantes concourent à une même rationalité institutionnelle.

Cette exigence commande, d'abord, d'assurer l'articulation logique entre les différentes parties de la loi. Le statut de la CENI, sa composition, ses attributions, son organisation territoriale, son régime financier, ses règles de fonctionnement et les mécanismes d'ouverture ou de contrôle ne peuvent être pensés comme des blocs isolés. Ils doivent former un ensemble organisé, dans lequel chaque partie prolonge l'autre sans contradiction ni rupture de logique. Le futur texte devra dès lors être construit selon une architecture suffisamment ordonnée pour que les dispositions relatives à l'institution se soutiennent mutuellement et participent d'une même cohérence d'ensemble.

Elle implique, ensuite, d'éviter les contradictions entre les principes affirmés et les mécanismes retenus. Une loi perd une part de sa portée normative lorsqu'elle proclame certaines garanties sans se donner les moyens juridiques de les rendre effectives, ou lorsqu'elle maintient des dispositifs dont l'économie contredit les orientations qu'elle énonce. Le texte révisé devra ainsi éviter qu'une indépendance proclamée soit fragilisée par des modes de composition inadéquats, qu'une inclusivité annoncée demeure sans traduction effective, ou qu'une autonomie affirmée reste privée des relais institutionnels qui devraient en assurer la réalité. La cohérence interne exige donc une correspondance plus étroite entre les finalités normatives du texte et les procédés juridiques qu'il met en place.

Elle suppose, enfin, d'harmoniser le vocabulaire, les catégories institutionnelles et les régimes juridiques prévus. Une loi devient instable lorsque ses termes varient sans nécessité d'une disposition à l'autre, lorsque des réalités identiques sont désignées par des expressions différentes, ou lorsque des catégories proches se trouvent soumises à des régimes difficilement

conciliables. Le futur texte devra ainsi veiller à l'unité de son lexique, à la stabilité de ses catégories et à la cohérence des régimes qu'il institue. En ce sens, la cohérence interne n'est pas seulement une qualité abstraite d'ordonnement ; elle constitue aussi une condition concrète de sécurité juridique et de solidité institutionnelle.

3. L'exigence de complétude

La complétude renvoie, pour sa part, à l'aptitude du futur texte à couvrir l'ensemble des dimensions essentielles de l'institution qu'il entend organiser. Après la clarté de la règle et la cohérence du dispositif, l'exigence porte ici sur le degré suffisant d'achèvement de la loi elle-même. Une loi peut être rédigée avec précision et articulée avec logique, tout en demeurant insuffisante si elle laisse hors de son champ des éléments essentiels à l'organisation, au fonctionnement ou à l'effectivité de l'institution. Or, dans le cas de la CENI, plusieurs difficultés révélées par la pratique ont précisément trouvé leur origine moins dans une contradiction explicite du texte que dans des silences, des insuffisances de cadrage ou des lacunes structurelles ayant laissé place à des ajustements incertains. La réforme devra donc veiller à produire un texte suffisamment complet pour éviter que son inachèvement ne devienne lui-même une source d'instabilité juridique.

Cette exigence commande, d'abord, de couvrir l'ensemble des dimensions essentielles de l'organisation et du fonctionnement de la CENI. Le futur texte ne pourra se limiter à préciser la composition de la Commission ou l'énoncé général de ses attributions principales, en laissant dans l'ombre d'autres aspects pourtant déterminants, tels que l'architecture de ses organes, le rôle de ses démembrements, les mécanismes de fonctionnement interne, les rapports entre la structure centrale et ses relais territoriaux, les conditions d'exercice de ses compétences, ou encore les garanties attachées à la conduite des opérations électorales. Une loi institutionnelle n'est complète que si elle prend en charge, avec un degré suffisant de densité normative, les éléments sans lesquels l'institution ne peut fonctionner conformément à la logique qui la fonde.

Elle implique, ensuite, de réduire les zones d'ombre structurelles qui favorisent les incertitudes d'application. Une loi laisse se développer des pratiques de substitution lorsqu'elle ne tranche pas suffisamment certaines questions sensibles, lorsqu'elle renvoie de manière excessive à des textes d'application ou lorsqu'elle demeure silencieuse sur des mécanismes pourtant décisifs dans l'économie du dispositif. Le futur texte devra donc s'attacher à identifier les points sur lesquels l'absence de prévision normative a, par le passé, rendu possibles des flottements d'interprétation, des extensions discutables de compétence ou des neutralisations pratiques de certaines garanties légales. L'exigence de complétude ne consiste pas à tout dire ni à surcharger la loi d'éléments secondaires ; elle consiste à ne pas laisser sans encadrement ce qui, par sa sensibilité ou sa centralité, ne peut être abandonné à l'incertitude.

Elle suppose, enfin, de prévoir les garanties nécessaires à l'effectivité du texte. Une loi demeure incomplète lorsqu'elle organise des compétences sans en encadrer suffisamment l'exercice, affirme des principes sans en prévoir les relais procéduraux, ou institue des mécanismes sans définir les conditions minimales de leur mise en œuvre. Le futur texte devra donc veiller à intégrer les garanties indispensables à la réalité de son propre dispositif : garanties relatives à la composition et au fonctionnement de la Commission, garanties entourant l'exercice de ses attributions, garanties liées à la transparence, à l'inclusivité, à la sécurité des procédures ou encore à l'autonomie concrète de l'institution. À ce niveau, la complétude se mesure moins à l'abondance des dispositions qu'à la capacité du texte à rendre possible, par sa seule économie, l'effectivité des règles qu'il institue.

4. L'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité

L'intelligibilité et l'accessibilité sont ici envisagées non plus comme des références jurisprudentielles de validité, mais comme des exigences de conception gouvernant la manière dont le futur texte pourra être lu, compris et effectivement mobilisé par ses destinataires. À ce niveau, la question n'est plus celle du standard de qualité normative consacré par la jurisprudence, mais celle des conditions dans lesquelles la loi révisée pourra être reçue comme un instrument utilisable par ceux qui auront à l'appliquer, à l'interpréter, à s'en prévaloir ou à en contester la mise en œuvre. Dans le cas de la CENI, cette exigence revêt une importance particulière, dès lors que le diagnostic a montré combien les flottements du cadre normatif, l'opacité de certaines règles et la dépendance excessive à l'égard des seules interprétations institutionnelles ont pu fragiliser l'appropriation du droit électoral par les parties prenantes.

Cette exigence commande, d'abord, de permettre une lecture effective du texte par ses destinataires institutionnels, politiques et civiques. Une loi sur la CENI ne s'adresse pas seulement aux juridictions ou aux spécialistes du droit public ; elle concerne également les membres de l'institution, ses démembrements, les administrations appelées à concourir au processus électoral, les partis politiques, les candidats, les observateurs, les organisations civiques et, plus largement, les acteurs concernés par la gestion électorale. Le futur texte devra donc être conçu de manière à rendre perceptible son économie générale, à hiérarchiser clairement ses dispositions et à offrir une prise effective sur les règles qu'il établit. L'intelligibilité d'une loi ne se mesure pas à sa simplicité apparente, mais à sa capacité à rendre son sens disponible pour ceux qui doivent s'y orienter.

Elle implique, ensuite, de réduire la dépendance des parties prenantes à l'égard des seules interprétations institutionnelles. Une loi insuffisamment intelligible tend, en pratique, à déplacer son centre de gravité de la norme écrite vers les lectures qu'en proposent les autorités chargées de son application. Une telle situation affaiblit la sécurité juridique, mais aussi la capacité des acteurs extérieurs à exercer un contrôle contradictoire éclairé sur la manière dont la CENI conduit le processus électoral. Le futur texte devra donc être conçu de façon à ce que ses destinataires puissent identifier par eux-mêmes les règles essentielles qui gouvernent l'organisation et le fonctionnement de la Commission, sans être contraints de s'en remettre exclusivement à des médiations interprétatives internes ou institutionnelles.

Elle suppose, enfin, de faire de la loi un instrument juridiquement appropriable et opérationnel. Une loi institutionnelle remplit pleinement sa fonction lorsqu'elle peut être mobilisée de manière effective par ceux qui doivent l'appliquer ou s'en prévaloir. Le futur texte devra ainsi être structuré de manière à être non seulement normativement solide, mais aussi pratiquement utilisable : utilisable par la CENI elle-même dans l'exercice de ses missions, par les acteurs politiques dans la compréhension des règles du jeu électoral, par les observateurs dans l'exercice de leur vigilance, par les juridictions dans le contrôle qu'elles ont à exercer. L'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité trouve ici sa portée propre : elle vise à faire de la loi non seulement un texte conforme, mais un texte effectivement appropriable dans la pratique.

III. LES PRINCIPES DIRECTEURS DEVANT GOUVERNER LA RÉFORME

Après l'identification des références normatives pertinentes et la mise en évidence des exigences de conception juridique auxquelles devra satisfaire le futur texte, l'analyse doit désormais se déplacer vers les principes directeurs appelés à gouverner la réforme elle-même. À ce stade, il ne s'agit plus seulement de déterminer à quelles sources la loi révisée devra se conformer ni sous quelles exigences elle devra être écrite ; il s'agit de fixer les orientations de fond auxquelles son

économie générale devra demeurer fidèle. La présente partie constitue, sous cet angle, le cœur de la section. Elle n'a pas pour objet d'énoncer par avance les solutions à retenir, mais de préciser les principes au regard desquels la loi révisée devra être conçue, appréciée et ordonnée.

Ces principes ne valent pas comme de simples références d'opportunité. Ils définissent les qualités substantielles que doit présenter une administration électorale chargée d'organiser et de gérer les opérations électorales dans des conditions compatibles avec les exigences d'un État démocratique. Ils traduisent, sur le terrain de la conception du dispositif, ce que la CENI doit être dans sa nature, dans son fonctionnement et dans sa pratique. Il convient, à cet effet, de dégager successivement les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de transparence, d'inclusivité, d'efficacité et de professionnalisme. Chacun d'eux devra être compris non comme une formule déclaratoire, mais comme une orientation directrice devant structurer la loi à venir. Sans constituer une source normative à proprement parler, le [manuel de l'IDEA international relatif à la conception de la gestion électorale](#) peut également être regardé comme un appui utile pour éclairer, dans une perspective pratique et comparée, la conduite de la réforme.

1. Le principe d'indépendance

Le premier principe directeur est celui de l'indépendance. Il constitue la condition première de toute administration électorale appelée à exercer une fonction de garantie. Dans le cas de la CENI, ce principe ne saurait être réduit à une qualification formelle ni à une simple affirmation statutaire. Il commande que l'institution soit conçue de manière à pouvoir former sa volonté, exercer ses compétences, organiser ses services et disposer de ses moyens sans se trouver placée dans une relation de dépendance incompatible avec la nature de sa mission. L'indépendance doit ainsi être entendue à la fois comme qualité organique, comme exigence fonctionnelle, comme nécessité administrative et comme condition d'autonomie réelle.

Sous son aspect organique, l'indépendance implique que la CENI soit instituée selon une configuration qui la distingue nettement des organes relevant de l'exécutif et la protège contre toute captation institutionnelle ou partisane. Sous son aspect fonctionnel, elle exige que l'exercice de ses compétences ne soit pas soumis à des influences extérieures incompatibles avec la liberté de décision requise d'un organe de gestion électorale. Sous son aspect administratif, elle suppose que l'organisation de ses organes, de ses démembrements et de son administration permanente réponde à une logique propre, compatible avec la continuité de sa mission. Sous son aspect financier, enfin, elle appelle des garanties suffisantes pour que l'autonomie proclamée ne demeure pas purement nominale. Le principe d'indépendance n'est donc pas un attribut accessoire de l'institution ; il en constitue l'une des lignes de force structurantes.

2. Le principe d'impartialité

Le deuxième principe directeur est celui de l'impartialité. Si l'indépendance concerne la position institutionnelle de la CENI, l'impartialité vise la manière dont elle exerce sa mission à l'égard des acteurs du processus électoral. Une administration électorale ne saurait inspirer confiance si son action donne prise à l'idée qu'elle favorise certains intérêts, certaines candidatures ou certaines composantes du jeu politique. Le principe d'impartialité commande ainsi que la Commission se tienne à égale distance des compétiteurs électoraux et qu'elle exerce ses attributions selon une logique de neutralité institutionnelle.

Ce principe implique, d'abord, que les membres de la CENI ne puissent être compris ni comme les délégués des entités ayant concouru à leur désignation, ni comme les relais d'intérêts extérieurs dans l'exercice de leur mandat. Il exige, ensuite, que les décisions de l'institution soient prises sans allégeance, sans fidélité particulière et sans logique de représentation d'intérêts. Il requiert, enfin,

que l'ensemble des acteurs du processus électoral soit traité selon des standards égaux de considération juridique et procédurale. L'impartialité ne se réduit donc pas à l'absence de préférence subjective ; elle désigne une manière d'agir institutionnellement ordonnée à l'égalité de traitement et à la neutralité de l'administration électorale.

3. Le principe d'intégrité

Le troisième principe directeur est celui de l'intégrité. Ce principe touche à la probité de l'institution, à la rectitude des comportements qu'elle exige et à la régularité des procédures qu'elle met en œuvre. Une administration électorale ne peut remplir sa mission de garantie si elle ne présente pas elle-même les qualités d'honnêteté, de loyauté normative et de rigueur procédurale qui fondent la crédibilité du processus dont elle a la charge. L'intégrité engage ainsi tout à la fois la conduite des membres et du personnel, la prévention des conflits d'intérêts et le respect des formes juridiques qui encadrent l'action institutionnelle.

Sous ce rapport, la probité des membres et des agents ne constitue qu'une première dimension. Le principe d'intégrité exige également que l'institution soit conçue de manière à prévenir les situations dans lesquelles des intérêts privés, politiques ou institutionnels pourraient altérer l'exercice de la mission électorale. Il implique enfin que la régularité des procédures soit regardée non comme une contrainte secondaire, mais comme l'une des expressions essentielles de l'intégrité institutionnelle elle-même. Une administration électorale intègre n'est pas seulement celle qui se prémunit contre la fraude ou la manipulation ; c'est aussi celle dont les règles, les pratiques et les mécanismes internes concourent à garantir une conduite juridiquement irréprochable des opérations électorales.

4. Le principe de transparence

Le quatrième principe directeur est celui de la transparence. Celle-ci concerne les conditions dans lesquelles l'action de la CENI se donne à voir, se laisse comprendre et peut être suivie par les parties prenantes. Une administration électorale chargée de gérer des opérations aussi sensibles que le recensement, l'organisation du scrutin, le traitement des résultats ou la mise en œuvre des règles applicables ne peut durablement remplir sa mission si ses décisions, ses procédures et ses opérations demeurent insuffisamment visibles. Le principe de transparence exige dès lors que la loi révisée fasse de la publicité des règles, de la visibilité des procédures et de l'accès à l'information utile des composantes normales de la gouvernance électorale.

Ce principe implique, d'abord, la publicité des décisions et des normes applicables, afin que l'action de la CENI ne se déploie pas dans un espace d'opacité normative. Il exige, ensuite, que les procédures et les opérations électorales présentent un degré suffisant de visibilité pour que les acteurs concernés puissent en suivre le déroulement et en apprécier la régularité. Il commande, enfin, que les parties prenantes disposent d'une information utile, intelligible et disponible en temps opportun. La transparence ne se confond donc ni avec une simple communication institutionnelle ni avec une obligation abstraite de publicité ; elle constitue un principe directeur de la gestion électorale elle-même, en ce qu'elle conditionne la possibilité d'un contrôle informé et d'une confiance procédurale durable.

5. Le principe d'inclusivité

Le cinquième principe directeur est celui de l'inclusivité. Il ne remet nullement en cause l'indépendance décisionnelle de la CENI ; il commande seulement que la gouvernance électorale ne soit pas pensée comme un espace fermé sur la seule institution. Dans un domaine où la

confiance dépend étroitement de la possibilité pour les acteurs concernés de comprendre, de suivre et, dans les formes prévues par le droit, de participer aux mécanismes qui structurent le processus électoral, l'inclusivité doit être regardée comme une orientation de fond de la réforme. Elle implique que la loi ménage des formes d'association ordonnée des parties prenantes, compatibles avec la mission propre de la Commission et sans confusion avec une logique de cogestion.

Ce principe exige, d'abord, que les acteurs concernés puissent être associés selon des modalités prévues par la loi et non au gré d'arrangements purement circonstanciels. Il commande, ensuite, que les mécanismes d'ouverture de la gouvernance électorale soient effectifs et non simplement affirmés. Il suppose, enfin, que soit préservé un équilibre entre la participation des parties prenantes et l'autonomie de la décision institutionnelle. L'inclusivité ne signifie donc ni dilution de la responsabilité de la CENI ni effacement de son autorité ; elle désigne la manière dont la loi peut organiser une ouverture procédurale compatible avec la nature d'une institution de garantie.

6. Le principe d'efficacité

Le sixième principe directeur est celui de l'efficacité. Une administration électorale ne saurait être tenue pour adéquatement conçue si elle n'est pas en mesure d'exercer effectivement les responsabilités que la loi lui confie. L'efficacité ne doit pas être comprise ici comme une simple recherche de rendement ou de rapidité. Elle renvoie à la capacité de l'institution à remplir ses missions dans des conditions de sécurité juridique, de prévisibilité procédurale et de maîtrise suffisante de ses moyens d'action. Le principe exige ainsi que la CENI soit conçue comme une institution opérationnellement apte à conduire les processus électoraux sans improvisation, sans neutralisation de ses compétences et sans décalage excessif entre ses responsabilités et les moyens juridiques qui lui sont reconnus.

Ce principe implique, d'abord, une aptitude réelle à exercer les missions confiées dans un environnement juridiquement sécurisé. Il commande, ensuite, une adéquation suffisamment étroite entre les compétences attribuées, les procédures prévues et les moyens disponibles. Il exige, enfin, que les mécanismes institués par la loi soient conçus de telle manière qu'ils puissent fonctionner effectivement et non demeurer à l'état de garanties seulement proclamées. L'efficacité, entendue en ce sens, n'est pas opposée à la régularité ; elle en constitue au contraire l'un des prolongements institutionnels, dès lors qu'une loi incapable de produire des mécanismes opératoires expose l'institution à l'incertitude, à la contestation et à la perte de crédibilité.

7. Le principe de professionnalisme

Le septième principe directeur est celui du professionnalisme. Il s'attache à la qualité des femmes et des hommes qui composent l'institution, à la technicité de son administration et à la continuité de son savoir-faire. Une administration électorale ne peut durablement inspirer confiance ni remplir sa mission de garantie si son action repose sur l'improvisation, sur des apprentissages discontinus ou sur des équilibres institutionnels trop dépendants des circonstances. Le principe de professionnalisme commande ainsi que la CENI soit conçue comme une institution disposant des compétences, des méthodes et des ressources humaines nécessaires à l'exercice rigoureux de ses fonctions.

Ce principe implique, d'abord, que les membres et le personnel présentent les aptitudes requises au regard des tâches qui leur sont confiées. Il suppose, ensuite, une administration électorale techniquement structurée, stable et capable de porter la continuité de l'action institutionnelle au-delà des seules séquences de scrutin. Il exige, enfin, que l'expérience acquise dans la conduite des opérations soit conservée, transmise et capitalisée, afin que chaque cycle électoral ne recommence

pas dans les conditions d'une reconstruction incertaine. Le professionnalisme n'est donc pas une qualité périphérique ; il constitue l'un des principes directeurs sans lesquels l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'inclusivité et l'efficacité risquent de demeurer insuffisamment incarnées dans le fonctionnement réel de l'institution.

Ainsi définies, les références normatives, les exigences de conception juridique et les principes directeurs dégagés par la présente section forment le socle à partir duquel la réforme de la loi n°2015-020 doit désormais être pensée. Elles n'en déterminent pas encore les solutions, mais elles en fixent le cadre de validité, les conditions de cohérence et les orientations de fond. Il convient, dès lors, de passer du cadre de référence aux finalités de la révision elle-même, en dégageant les objectifs poursuivis et la philosophie générale de la réforme de la loi sur la CENI.

Chapitre 4 : OBJECTIFS ET PHILOSOPHIE DE LA RÉFORME

Après avoir fixé les références normatives pertinentes, dégagé les exigences de conception juridique auxquelles devra satisfaire le futur texte et précisé les principes directeurs appelés à gouverner sa réécriture, il convient désormais d'en déterminer les finalités. À ce stade, la question n'est plus seulement de savoir à partir de quelles références la loi révisée devra être pensée, ni selon quelles exigences elle devra être élaborée, mais vers quels résultats institutionnels, juridiques et fonctionnels la révision de la loi n°2015-020 devra être orientée. La présente section a précisément pour objet d'identifier ces objectifs, tout en faisant apparaître la philosophie générale dans laquelle la réforme doit être conduite.

Il ne s'agit pas encore, ici, de détailler les solutions normatives ou les dispositifs particuliers qui devront être retenus. L'objet de la section est d'un autre ordre. Il consiste à déduire des constats du diagnostic, des enjeux de la réforme et du cadre de référence précédemment établi les finalités concrètes que devra poursuivre la révision de la loi sur la CENI. En d'autres termes, après avoir établi pourquoi une réforme est devenue nécessaire et à quelles références elle devra se conformer, il faut désormais préciser ce qu'elle doit permettre de restaurer, de sécuriser, de rendre effectif et de renforcer.

Dans cette perspective, l'analyse se déploiera selon quatre orientations principales. La première tient à la restauration de la crédibilité institutionnelle de la CENI, condition de son autorité comme institution de garantie. La deuxième concerne la sécurisation juridique de son organisation et de son fonctionnement, afin que le cadre applicable cesse d'alimenter les ambiguïtés, les incertitudes et les dérives d'interprétation. La troisième vise le rétablissement de l'effectivité des garanties de fonctionnement prévues par la loi, en particulier celles qui touchent à l'inclusivité, à la transparence et à l'autonomie. La quatrième, enfin, porte sur le renforcement de la capacité opérationnelle et de la fiabilité de l'action de la CENI, de manière à mieux arrimer l'institution à la réalité des responsabilités qu'elle exerce. C'est de l'articulation de ces différentes finalités que pourra être dégagée la philosophie d'ensemble de la réforme, avant que celle-ci ne trouve sa traduction plus concrète dans les axes majeurs de révision de la loi.

I. RESTAURER LA CRÉDIBILITÉ INSTITUTIONNELLE DE LA CENI

Le premier objectif de la réforme tient à la restauration de la crédibilité institutionnelle de la CENI. Cette finalité procède directement du diagnostic établi plus haut. Les difficultés relevées n'ont pas seulement affecté certaines pratiques, certaines règles ou certaines modalités d'organisation ; elles ont plus profondément altéré la manière dont la Commission est désormais située dans l'économie du processus électoral. Or une autorité chargée d'organiser et de gérer les opérations électorales ne peut durablement remplir sa mission si elle cesse d'être reconnue comme une institution de garantie. La réforme doit donc tendre, à ce premier niveau, à rétablir la CENI dans une position suffisamment solide pour que son action puisse de nouveau être reçue comme un facteur de régulation, et non comme une source supplémentaire d'incertitude ou de controverse.

1. Réinstaller la CENI dans son rôle d'institution de garantie

La première dimension de cet objectif consiste à réinstaller la CENI dans son rôle propre d'institution de garantie. Une commission électorale indépendante n'existe pas seulement pour accomplir des tâches administratives ou pour assurer matériellement la préparation des scrutins ; elle a pour fonction plus profonde de porter, dans l'ordre public électoral, la crédibilité même de la gestion électorale. Réaffirmer la CENI comme organe de garantie du processus électoral signifie donc lui restituer la place qui doit être la sienne : celle d'une institution dont l'existence, l'organisation et l'action concourent à sécuriser la compétition électorale, à contenir les doutes qui l'entourent et à offrir aux acteurs un point d'appui suffisamment fiable dans la conduite des opérations.

Une telle réinstallation suppose également de réduire l'écart qui s'est creusé entre le statut juridique de la Commission et l'idée que s'en font les parties prenantes. Le diagnostic a montré que la reconnaissance légale d'une autorité indépendante ne suffit pas, par elle-même, à produire les effets de confiance qui devraient s'y attacher. Dès lors que les garanties proclamées apparaissent partiellement neutralisées dans la pratique, ou que certaines modalités de fonctionnement viennent brouiller la portée du statut attribué à l'institution, l'image publique de celle-ci tend à s'éloigner de sa définition juridique. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de rapprocher de nouveau la qualification normative de la CENI et la représentation qu'en reçoivent les acteurs du processus électoral.

Il s'agit, enfin, de rétablir son autorité dans la conduite des opérations électorales. L'autorité d'une institution de garantie ne se confond ni avec l'exercice unilatéral d'un pouvoir, ni avec l'immunité contre la critique. Elle tient à la capacité d'agir dans un cadre où ses interventions sont reconnues comme légitimes dans leur principe, même lorsqu'elles demeurent discutées dans leur contenu. Or une Commission dont les actes sont spontanément relus à travers une présomption de suspicion voit cette autorité se fragiliser jusque dans l'exercice normal de ses responsabilités. La réforme doit ainsi tendre à restaurer les conditions dans lesquelles la CENI pourra de nouveau exercer ses missions avec l'assise requise d'un organe de garantie.

2. Réduire les facteurs structurels de défiance

La deuxième dimension de cet objectif tient à la réduction des facteurs structurels de défiance. La perte de crédibilité de la CENI ne procède pas seulement de difficultés circonstanciées ou d'incidents isolés ; elle s'alimente aussi de traits plus profonds touchant à la manière dont la Commission est appréhendée dans sa composition, dans son environnement et dans son fonctionnement. Restaurer sa crédibilité implique donc de traiter non seulement les manifestations visibles de la contestation, mais aussi les causes plus durables qui nourrissent le doute.

Cela suppose, d'abord, de dissiper les causes de suspicion affectant la perception de son indépendance. Tant que subsistent des éléments propres à faire douter de l'autonomie réelle de l'institution, qu'il s'agisse de sa composition, de l'interprétation de certaines règles, de son environnement budgétaire ou de ses rapports avec d'autres autorités publiques, la confiance dans son action demeure exposée. Il ne suffit pas, à cet égard, d'affirmer abstraitement l'indépendance ; encore faut-il que l'organisation et le fonctionnement de la Commission soient conçus de manière à ne plus entretenir eux-mêmes les raisons du soupçon. La réforme doit ainsi viser à réduire, autant que possible, les facteurs qui altèrent l'image d'une autonomie pourtant essentielle à la nature de l'institution.

Elle doit, ensuite, réduire les perceptions de politisation, de fermeture institutionnelle ou de dépendance à l'égard de l'exécutif. Ces perceptions ne recouvrent pas nécessairement des irrégularités formellement établies dans chaque séquence de l'action électorale ; mais elles suffisent, dès lors qu'elles s'installent durablement, à fragiliser la réception des décisions de la CENI. Une institution électorale n'a pas seulement besoin d'être juridiquement distincte ; elle doit aussi apparaître comme suffisamment dégagée des logiques d'appartenance, des influences extérieures et des mécanismes de clôture susceptibles d'affecter la confiance dans son rôle. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de réduire ces représentations durablement défavorables, en rapprochant davantage l'économie du texte et le fonctionnement de la Commission des exigences attachées à une véritable institution de garantie.

Il s'agit, enfin, de redonner aux acteurs des garanties objectives de confiance. Celle-ci ne se décrète pas ; elle se reconstruit à partir de garanties identifiables, intelligibles et suffisamment robustes pour que les acteurs puissent y adosser leurs attentes légitimes. La réforme doit donc viser non une simple amélioration d'image, mais la reconstitution de conditions objectivement propres à rétablir la confiance dans la Commission. C'est à cette condition seulement que la CENI pourra cesser d'apparaître comme une institution dont la place demeure en débat, pour redevenir un point de référence acceptable dans la gestion du processus électoral.

3. Refaire de la CENI une institution acceptable par l'ensemble des parties prenantes

La troisième dimension de cet objectif réside dans la nécessité de refaire de la CENI une institution acceptable par l'ensemble des parties prenantes. L'acceptabilité institutionnelle ne signifie ni absence de désaccord, ni adhésion unanime aux choix opérés par la Commission. Elle renvoie plus fondamentalement à la possibilité, pour les différents acteurs du processus électoral, de reconnaître à l'institution une légitimité suffisante pour que ses décisions, ses procédures et ses interventions puissent être reçues comme procéduralement recevables, même en situation de compétition ou de conflit.

Cet objectif suppose, d'abord, de favoriser l'acceptabilité de ses décisions et de ses procédures. Une décision ne devient acceptable ni par sa seule conformité formelle au droit, ni par la seule autorité de celui qui l'édicte. Elle le devient lorsqu'elle s'inscrit dans un cadre où les règles sont suffisamment claires, les compétences suffisamment identifiables, les procédures suffisamment visibles et les garanties suffisamment crédibles pour que la contestation ne se transforme pas d'emblée en remise en cause de l'institution elle-même. La réforme doit donc tendre à créer les conditions dans lesquelles les actes de la CENI puissent être discutés sans que leur validité soit systématiquement suspectée dans son principe.

Elle doit également restaurer sa capacité à agir dans un environnement plus apaisé. Une Commission électorale ne peut remplir pleinement sa mission si chaque intervention importante réactive des tensions structurelles, nourrit des oppositions préalables ou ravive des controverses qui excèdent la seule question litigieuse. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de rendre possible une action moins exposée à la conflictualité permanente, non en supprimant le désaccord, qui demeure inhérent à la matière électorale, mais en réduisant les facteurs qui transforment chaque séquence de gestion en crise de confiance renouvelée.

Il convient, enfin, de réduire le risque que la CENI elle-même devienne un facteur supplémentaire de contestation du processus électoral. Une institution de garantie manque sa vocation lorsqu'elle cesse d'être perçue comme un lieu de stabilisation pour devenir l'un des foyers de la controverse. Restaurer sa crédibilité implique ainsi de faire en sorte que son existence, ses décisions et ses procédures concourent de nouveau à la régulation du processus électoral au lieu d'en amplifier les tensions. C'est en cela que cet objectif revêt une portée déterminante : l'enjeu n'est pas seulement

d'améliorer le fonctionnement de la Commission, mais de lui permettre de retrouver la place sans laquelle aucune réforme du cadre électoral ne pourrait durablement produire ses effets.

II. SÉCURISER JURIDIQUEMENT L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CENI

Le deuxième objectif de la réforme consiste à sécuriser juridiquement l'organisation et le fonctionnement de la CENI. Cette finalité répond à une difficulté plus profonde qu'une simple insuffisance rédactionnelle du texte de 2015. Les controverses révélées par sa mise en œuvre ont montré que l'incertitude affectait tout à la fois la qualification juridique de la Commission, la compréhension de son architecture interne, le contour de ses attributions et le régime des normes appelées à encadrer son action. À ce niveau, l'enjeu est donc de doter la CENI d'un cadre juridique plus stable, plus rigoureux et plus lisible, afin que l'exercice de ses responsabilités ne demeure plus tributaire de flottements de qualification, de glissements d'interprétation ou d'ajustements pratiques insuffisamment fondés en droit. Cette sécurisation doit porter successivement sur son statut propre, sur le régime de ses organes et de ses membres, sur le périmètre de ses compétences et sur le cadre d'application de la loi.

1. Clarifier le statut de la CENI comme autorité administrative indépendante

La première dimension de cet objectif réside dans la clarification du statut propre de la CENI. Il ne s'agit pas d'une simple question de vocabulaire. La manière de qualifier juridiquement la Commission commande la compréhension de sa place dans l'ordre public, la nature de ses rapports avec les autres autorités et l'étendue des garanties qui doivent entourer l'exercice de ses missions. À cet égard, l'un des apports attendus de la réforme doit être de lever les ambiguïtés persistantes qui entourent encore le statut de la CENI, en évitant notamment toute assimilation impropre aux institutions de l'État au sens de l'article 40 de la Constitution. Celui-ci énumère de manière limitative le Président de la République et le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat, ainsi que la Haute Cour Constitutionnelle, tandis que la CENI procède, pour sa part, de l'article 5, alinéa 2, qui la rattache à la catégorie d'une « structure nationale indépendante » compétente pour l'organisation et la gestion des opérations électorales.

Une telle clarification suppose, d'abord, de nommer plus explicitement la CENI pour ce qu'elle est dans son économie juridique propre : une autorité administrative indépendante investie d'une mission de garantie dans le champ électoral. Cette qualification n'est pas sans ancrage dans le droit positif malgache. Si la législation y a longtemps recouru de manière dispersée, progressive et parfois allusive dans plusieurs secteurs, elle ne l'a consacrée expressément que de façon relativement tardive, notamment à l'article 39, alinéa premier, de la [loi n°2018-020 du 23 août 2018](#) portant refonte de la loi sur la concurrence, aux termes duquel le Conseil de la concurrence est qualifié d'autorité administrative indépendante dotée d'un pouvoir autonome de décision ou d'influence, de la personnalité morale, ainsi que de l'autonomie administrative et financière. La Haute Cour Constitutionnelle en a, pour sa part, précisé de manière prétorienne les éléments essentiels.

Dans sa [Décision de principe n°30-HCC/D3 du 12 août 2016](#) relative au Code de la communication médiatisée, elle admet expressément l'existence d'une autorité administrative indépendante à propos de l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée, en soulignant qu'une telle autorité doit pouvoir agir en toute liberté, à l'abri des instructions et des pressions, sans pouvoir hiérarchique ni tutelle. Puis, dans sa [Décision n°23-HCC/D3 du 14 août 2018](#) relative à la loi sur la concurrence, elle affirme que les autorités administratives indépendantes doivent être soustraites aux pouvoirs hiérarchiques, de tutelle ou de contrôle, et que leur indépendance

est à la fois organique et fonctionnelle. Une telle construction jurisprudentielle fournit un appui particulièrement significatif à la clarification du statut propre de la CENI.

Il convient, ensuite, de rendre plus lisible la portée de l'autonomie qui s'attache à ce statut. Une autorité administrative indépendante ne se définit pas seulement par une autonomie proclamée ; elle se caractérise aussi par l'absence de subordination incompatible avec sa mission. C'est précisément ce que la HCC a rappelé lorsqu'elle a censuré, en 2018, le rattachement ministériel et la tutelle financière prévus pour le Conseil de la concurrence. Cette jurisprudence éclaire directement la situation de la CENI : si celle-ci doit être regardée comme une AAI, sa qualification doit emporter des conséquences plus explicites sur la compréhension de son autonomie organique, fonctionnelle, administrative et, par cohérence, financière. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de tirer plus rigoureusement les conséquences juridiques du statut retenu, au lieu de laisser subsister une autonomie d'énoncé dont le contenu demeure trop incertain.

Il s'agit, enfin, de mieux situer la CENI dans l'architecture publique. Elle ne relève ni des institutions de l'État limitativement visées par la Constitution, ni de l'administration ordinaire placée sous l'autorité de l'exécutif. Elle occupe une place propre, qui appelle une détermination législative plus précise. La réforme doit ainsi permettre de mieux définir la position de la Commission dans l'ordre juridique malgache, en cohérence avec son fondement constitutionnel, avec la logique des autorités administratives indépendantes déjà reconnues dans d'autres secteurs et avec la mission particulière de garantie qui lui est confiée dans le domaine électoral. Une telle clarification serait d'autant plus utile qu'elle éclairerait, par ricochet, la question déjà soulevée plus haut de l'insuffisante prise en compte des AAI dans l'architecture budgétaire, et plus spécialement dans les mécanismes issus de la LOLF.

2. Clarifier le régime des organes et des membres

La deuxième dimension de cet objectif tient à la clarification du régime des organes et des membres de la CENI. Une autorité administrative indépendante ne peut remplir sa mission avec la sécurité requise si sa composition, ses formations, ses organes et les modalités d'accès aux fonctions en son sein demeurent imparfaitement définis. Or le diagnostic a montré que plusieurs difficultés sont nées de formulations équivoques, de distinctions insuffisamment maîtrisées et d'une compréhension incertaine de la place respective des différentes composantes de la Commission. La réforme doit donc viser à rendre plus nette son organisation interne, afin que celle-ci ne demeure plus exposée à des lectures concurrentes ou à des usages déformants.

Cela implique, d'abord, de sécuriser juridiquement les modalités de désignation des membres. La question n'est pas seulement procédurale ; elle touche à la nature même de l'autorité constituée. Dès lors que la CENI doit être pensée comme une autorité administrative indépendante, le mécanisme de désignation de ses membres doit être formulé de telle manière qu'il ne puisse plus être compris comme le support d'une relation de représentation, d'allégeance ou de dépendance à l'égard des entités intervenant dans la nomination. Le futur texte devra ainsi entourer cette étape de garanties suffisantes pour que l'accès aux fonctions soit clairement dissocié de toute logique de délégation d'intérêts.

Il convient, ensuite, de lever les ambiguïtés portant sur la composition de la formation permanente. La question n'est pas seulement celle du nombre ou de l'origine des membres ; elle est aussi celle du sens juridique de leur présence au sein de la Commission. Tant que la définition de cette formation laisse subsister des catégories équivoques ou des formulations susceptibles d'alimenter des compréhensions politisées, l'organisation interne de la CENI demeure exposée à une fragilité structurelle. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de fixer plus clairement le régime de cette formation, son économie propre et la logique qui préside à sa composition.

La réforme doit, enfin, mieux distinguer les organes, les formations et les niveaux d'intervention au sein de la CENI. Une telle autorité ne gagne pas en solidité lorsque la répartition de ses composantes demeure brouillée. Le futur texte devra donc préciser davantage ce qui relève de la formation permanente, de la formation non permanente, du bureau permanent, du secrétariat exécutif et des démembrements, afin d'éviter les confusions fonctionnelles, les concentrations implicites de pouvoir ou les déplacements incertains de responsabilité. La sécurité juridique de la Commission dépend ici directement de la netteté de son architecture interne.

3. Clarifier le périmètre des compétences

La troisième dimension de cet objectif réside dans la clarification du périmètre des compétences de la CENI. Une autorité administrative indépendante ne peut exercer ses responsabilités dans des conditions juridiquement sûres si l'étendue de ses attributions demeure trop largement tributaire de lectures variables, de déductions extensives ou d'arrangements pratiques. Or les controverses révélées par la mise en œuvre de la loi ont montré combien la question du contour exact des missions de la Commission restait sensible, notamment lorsqu'il s'agit d'articuler le texte sur la CENI avec le droit électoral général et avec la jurisprudence de la Haute Cour.

Il s'agit, d'abord, de délimiter plus précisément les attributions propres de la Commission. La Constitution confie à une structure nationale indépendante l'organisation et la gestion des opérations électorales, et la HCC a donné à cette formule une portée de principe en rattachant à cette structure une indépendance également substantielle ou matérielle. Il n'en demeure pas moins que la traduction législative de cette compétence doit être suffisamment précise pour éviter que la détermination des attributions de la CENI ne reste dépendante d'interprétations trop ouvertes. Le futur texte devra donc fixer avec davantage de netteté ce qui relève de sa compétence propre, ce qu'elle exerce directement et ce qui, au contraire, ressort d'autres autorités.

Il convient, ensuite, de réduire les risques d'interprétation extensive ou fluctuante. Lorsqu'un texte laisse ouvertes des questions centrales, il permet alternativement des lectures restrictives qui paralysent l'action de la Commission, ou des lectures extensives qui l'exposent à la contestation. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de refermer, autant que possible, les zones d'indétermination qui alimentent ces oscillations. Il ne s'agit pas de rigidifier excessivement la loi, mais de mieux encadrer les points sur lesquels l'incertitude a déjà produit, dans la pratique, des effets déstabilisateurs.

Il faut, enfin, mieux articuler les missions de la CENI avec celles de l'État et des autres autorités concernées. La clarification des compétences ne peut être menée de manière abstraite ni isolée. Elle suppose que soient plus rigoureusement ordonnés les rapports entre la Commission, les administrations publiques, les structures de recensement, les juridictions compétentes et, plus largement, l'ensemble des acteurs institutionnels appelés à intervenir dans le processus électoral. La réforme doit ainsi permettre une répartition plus lisible des rôles, afin de réduire les chevauchements, les zones grises et les transferts implicites de responsabilité.

4. Stabiliser le cadre d'application de la loi

La quatrième dimension de cet objectif tient à la stabilisation du cadre d'application de la loi. Les difficultés mises en évidence plus haut ne résultent pas uniquement d'ambiguïtés législatives ; elles tiennent aussi à la manière dont les normes applicables se sont articulées dans la pratique, à la place laissée aux textes d'exécution et aux règles internes, ainsi qu'à l'installation de pratiques susceptibles de concurrencer la norme législative. La réforme doit donc viser non seulement une meilleure définition du régime de la CENI, mais aussi un environnement normatif plus stable et plus ordonné.

Cela implique, d'abord, de réduire l'incertitude sur la hiérarchie des normes applicables à l'action de la Commission. Lorsque les rapports entre la loi, les textes réglementaires, les décisions internes et les pratiques consolidées demeurent mal ordonnés, la sécurité juridique de l'ensemble s'en trouve fragilisée. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de mieux fixer la place respective des différents niveaux normatifs qui encadrent l'action de la CENI, afin que la règle pertinente puisse être identifiée avec davantage de certitude.

Il convient, ensuite, de mieux distinguer ce qui relève de la loi, des textes d'application et des règles internes. Une réforme juridiquement sécurisante ne saurait laisser des questions essentielles à la discrétion d'instruments subordonnés, pas plus qu'elle ne peut permettre à des mécanismes internes de déplacer la portée de la norme législative. Le futur dispositif devra donc mieux répartir les matières entre ces différents niveaux, afin de préserver la fonction propre de chacun et d'éviter que le centre de gravité du régime applicable ne glisse de la loi vers des instruments de mise en œuvre.

Il faut, par ailleurs, prévenir la récurrence de pratiques institutionnelles substitutives à la norme législative. L'expérience récente a montré que certaines difficultés tenaient moins à une contrariété frontale avec la loi qu'à l'installation de pratiques qui, à la faveur de ses silences ou de ses ambiguïtés, ont fini par acquérir une portée quasi normative. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de redonner à la loi une autorité plus immédiatement opératoire, afin que l'organisation et le fonctionnement de la CENI ne soient plus gouvernés, en fait, par des usages consolidés au détriment de la norme.

Il s'agit, enfin, de rendre le cadre applicable plus immédiatement intelligible pour ses destinataires. La sécurité juridique d'un dispositif ne dépend pas seulement de la cohérence de ses règles ; elle tient aussi à la possibilité, pour ceux qui ont à l'appliquer, à le contrôler ou à s'en prévaloir, d'en identifier sans excès de médiation les principales données. La stabilisation du cadre d'application de la loi implique donc également un droit plus lisible, moins dépendant d'interprétations dominantes et plus directement appropriable par les acteurs du processus électoral.

III. RÉTABLIR L'EFFECTIVITÉ DES GARANTIES DE FONCTIONNEMENT PRÉVUES PAR LA LOI

Le troisième objectif de la réforme consiste à rétablir l'effectivité des garanties de fonctionnement que la loi avait entendu attacher à la CENI. Cette finalité procède d'un constat désormais bien établi : plusieurs mécanismes prévus par le texte de 2015 n'ont pas été pleinement mis en œuvre, tandis que d'autres, bien que formellement affirmés, n'ont pas reçu la traduction pratique suffisante pour produire les effets attendus d'eux. Il en est résulté un décalage croissant entre l'économie normative de la loi et le fonctionnement réel de la Commission. À ce niveau, l'enjeu n'est donc pas seulement d'ajouter de nouvelles garanties, mais de rendre pleinement opératoires celles qui existent déjà dans l'architecture du dispositif, afin que la CENI puisse fonctionner conformément à la logique d'ouverture, de visibilité et d'autonomie qui devait présider à son régime.

Dans cette perspective, la réforme doit tendre à rendre effectives trois séries de garanties étroitement liées entre elles. La première touche à l'inclusivité, entendue comme ouverture juridiquement encadrée de la gouvernance électorale aux parties prenantes dans les cas prévus par la loi. La deuxième concerne la transparence, qui commande la publicité des règles, la lisibilité des procédures et l'accès à une information utile sur l'action de la Commission. La troisième porte sur l'autonomie, laquelle ne peut demeurer une qualité simplement proclamée si elle ne se traduit pas dans les conditions concrètes de fonctionnement de la CENI. L'effectivité de ces garanties constitue l'un des passages obligés d'une réforme réellement opérante.

1. Rendre effectives les garanties d'inclusivité

La première dimension de cet objectif réside dans la nécessité de rendre effectives les garanties d'inclusivité prévues par la loi. La difficulté ici en cause ne tient pas à l'absence de mécanisme normatif, mais à sa neutralisation pratique. Le texte de 2015 n'avait pas conçu la CENI comme une structure intégralement refermée sur sa seule composante permanente ; il avait entendu ménager, dans certaines hypothèses, une présence encadrée des acteurs directement concernés par le processus électoral. Dès lors que cette ouverture est demeurée sans portée réelle, l'économie même du dispositif s'en est trouvée altérée. La réforme doit donc viser à redonner pleine consistance à cette dimension inclusive.

Cela suppose, d'abord, de donner une portée réelle aux mécanismes de participation prévus par la loi. Une garantie d'ouverture ne peut être regardée comme acquise lorsqu'elle demeure cantonnée au texte sans trouver de traduction dans le fonctionnement effectif de la Commission. Le futur dispositif devra donc faire en sorte que les formes de participation légalement prévues cessent d'être de simples virtualités normatives et deviennent des composantes réelles de la gouvernance électorale dans les cas où le législateur a entendu les instituer.

Il convient, ensuite, de réduire la fermeture institutionnelle du fonctionnement électoral. Une commission électorale indépendante ne se renforce pas nécessairement en se retranchant derrière sa seule autorité ; elle gagne aussi en légitimité lorsqu'elle exerce ses responsabilités dans un cadre procédural qui ne donne pas le sentiment d'un enfermement sur elle-même. La réforme doit donc tendre à corriger les mécanismes ou les pratiques qui ont contribué à refermer la gouvernance électorale sur son noyau permanent, au détriment des ouvertures pourtant prévues par la loi.

Il faut, enfin, assurer une meilleure association des parties prenantes dans les formes compatibles avec l'indépendance de la Commission. L'objectif n'est pas d'instaurer une cogestion du processus électoral ni de dissoudre la responsabilité de la CENI dans une pluralité d'interventions concurrentes. Il s'agit plutôt d'organiser une participation suffisamment encadrée pour concilier deux exigences qui ne doivent pas être artificiellement opposées : l'autonomie décisionnelle de la Commission et la présence procéduralement ordonnée des acteurs concernés. L'inclusivité doit ainsi être conçue comme une modalité de consolidation, et non d'affaiblissement, de la fonction de garantie confiée à la CENI.

2. Rendre effectives les garanties de transparence

La deuxième dimension de cet objectif tient à la nécessité de rendre effectives les garanties de transparence. Ici encore, la difficulté ne réside pas dans l'inexistence de toute exigence de publicité ou de visibilité, mais dans l'insuffisance des conditions concrètes dans lesquelles ces exigences ont pu être satisfaites. Les constats déjà établis révèlent que la diffusion imparfaite des règles, la visibilité inégale de certaines procédures, l'accès insuffisant à des informations décisives ou les limites entourant l'observation de certaines opérations ont durablement fragilisé la lisibilité de l'action de la CENI. La réforme doit donc viser à faire de la transparence une garantie de fonctionnement réellement opératoire.

Cela suppose, d'abord, d'accroître la visibilité des décisions, des procédures et des opérations préparatoires. Une autorité chargée de gérer un processus électoral ne peut durablement conserver sa crédibilité si les séquences les plus sensibles de son action demeurent insuffisamment perceptibles pour les acteurs concernés. Le futur cadre devra donc permettre une

meilleure exposition des actes, des choix procéduraux et des opérations qui structurent la gestion électorale, afin que leur déroulement puisse être suivi avec plus de netteté.

Il convient, ensuite, de favoriser un contrôle mieux informé par les parties prenantes. La transparence n'a pas seulement une fonction de publicité ; elle conditionne aussi la possibilité d'un contrôle contradictoire effectif. Les partis, les candidats, les observateurs, les organisations de la société civile œuvrant dans l'éducation civique et, plus largement, les acteurs du processus électoral ne peuvent exercer utilement leur vigilance que s'ils disposent d'un accès suffisant aux informations pertinentes et aux phases décisives de l'action de la Commission. La réforme doit donc tendre à faire de la transparence non un simple attribut déclaratoire de la gouvernance électorale, mais une condition concrète d'exercice de la vigilance des parties prenantes.

Il faut, enfin, mieux arrimer la pratique de la Commission aux exigences de publicité et de lisibilité. Une loi peut affirmer des obligations de transparence sans que les usages administratifs qui se développent autour d'elle en traduisent fidèlement l'esprit. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de rapprocher plus étroitement le fonctionnement effectif de la CENI des exigences qui découlent de la publicité des règles et de l'intelligibilité des procédures. La transparence ne doit plus être seulement un principe invoqué ; elle doit devenir une dimension ordinaire de la manière dont la Commission agit, décide et se donne à voir.

3. Rendre effectives les garanties d'autonomie

La troisième dimension de cet objectif réside dans la nécessité de rendre effectives les garanties d'autonomie. Le diagnostic a montré que l'autonomie reconnue à la CENI par les textes ne produit pas nécessairement, à elle seule, une indépendance de fonctionnement suffisante. Dès lors que certaines dépendances organiques, administratives ou budgétaires subsistent, l'autonomie tend à demeurer partiellement nominale. La réforme doit donc viser à faire en sorte que cette autonomie cesse d'être seulement affirmée dans son principe et trouve une traduction plus assurée dans les mécanismes concrets de fonctionnement de la Commission.

Cela suppose, d'abord, d'assurer une autonomie non seulement proclamée, mais opérationnelle. Une autorité indépendante ne peut être regardée comme telle si l'exercice quotidien de ses missions dépend de circuits décisionnels ou administratifs qui en réduisent substantiellement la liberté d'action. Le futur dispositif devra donc tendre à rapprocher davantage l'énoncé de l'autonomie et ses conditions effectives d'exercice, afin que la CENI puisse fonctionner selon une logique réellement conforme à son statut.

Il convient, ensuite, d'intégrer pleinement la dimension budgétaire et administrative dans les garanties de fonctionnement de la CENI. L'autonomie d'une commission électorale ne se joue pas seulement dans la définition abstraite de ses pouvoirs ; elle se mesure aussi à sa capacité à organiser ses services, à disposer d'une administration stable et à exercer ses responsabilités dans un cadre budgétaire qui ne la place pas dans une dépendance structurelle à l'égard d'autorités extérieures. La réforme doit donc faire une place plus explicite à cette dimension, afin que l'autonomie de fonctionnement de la Commission ne soit plus dissociée de ses conditions matérielles d'existence.

Il faut, enfin, prévenir les dépendances structurelles incompatibles avec la nature d'une autorité indépendante. Tant que subsistent, dans l'environnement juridique ou administratif de la CENI, des mécanismes de rattachement ou de contrainte de nature à relativiser son autonomie réelle, la garantie d'indépendance demeure exposée à une fragilité persistante. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de limiter ces dépendances, non dans une logique d'isolement institutionnel, mais afin que la Commission puisse exercer ses responsabilités avec la liberté de

fonctionnement requise par sa mission. C'est à cette condition que l'autonomie, au lieu de demeurer une qualité d'énoncé, pourra devenir une garantie effective de l'action de la CENI.

IV. RENFORCER LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE ET LA FIABILITÉ DE L'ACTION DE LA CENI

Le quatrième objectif de la réforme consiste à renforcer la capacité opérationnelle et la fiabilité de l'action de la CENI. Cette finalité répond à une difficulté qui ne se confond ni avec les ambiguïtés du cadre normatif, ni avec la seule insuffisance d'effectivité de certaines garanties de fonctionnement. Elle tient plus directement à l'aptitude de la Commission à exercer ses responsabilités dans des conditions d'organisation, de préparation, d'exécution et de coordination suffisamment maîtrisées pour que son intervention demeure à la fois régulière, prévisible et crédible. Le diagnostic a montré, sur ce point, que plusieurs fragilités affectaient moins l'existence des compétences que la manière dont elles pouvaient être concrètement mises en œuvre, qu'il s'agisse de l'administration permanente, de la conduite des opérations sensibles, de la gestion des instruments électoraux ou de l'articulation entre le niveau central et les structures déployées sur le territoire. La réforme doit donc tendre à doter la CENI d'une capacité d'action plus robuste, plus cohérente et mieux adaptée à la réalité de ses missions.

1. Consolider l'administration électorale permanente

Cet objectif réside tout d'abord dans la consolidation de l'administration électorale permanente. Une commission électorale indépendante ne peut durablement remplir sa mission si son activité repose principalement sur des ajustements ponctuels, sur des équilibres fragiles ou sur une mobilisation intermittente de ses moyens humains et techniques. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de renforcer le socle administratif sur lequel repose l'action de la CENI, afin que celle-ci ne soit pas seulement dotée de compétences en droit, mais aussi d'une capacité soutenue de préparation, d'exécution et de suivi.

Cela suppose, d'abord, de renforcer le rôle et la stabilité du Secrétariat exécutif. Une administration électorale ne gagne pas en solidité lorsque son appareil technique demeure insuffisamment identifié dans ses responsabilités, trop exposé aux discontinuités ou trop dépendant d'équilibres circonstanciels. Le futur dispositif devra donc mieux affermir la place de ce secrétariat dans le fonctionnement de la Commission, afin qu'il puisse assumer avec continuité les tâches de préparation, d'appui, de coordination et de mise en œuvre dont dépend l'efficacité concrète de l'action électorale.

Il convient, ensuite, de mieux articuler la gouvernance collégiale et l'administration technique. Une autorité comme la CENI ne peut fonctionner de manière satisfaisante si la délibération, la décision et l'exécution se développent dans des logiques insuffisamment coordonnées. La réforme doit donc tendre à mieux ordonner les rapports entre les formations délibératives, les organes de direction et les structures administratives, afin d'éviter les confusions de rôle, les décalages d'intervention ou les déséquilibres dans la chaîne de responsabilité.

Il faut, enfin, favoriser la continuité institutionnelle et la capitalisation des compétences. Une administration électorale ne peut être durablement fiable si chaque cycle électoral recommence dans des conditions proches d'une reconstitution empirique. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de permettre la conservation, la transmission et la consolidation de l'expérience acquise, afin que les savoir-faire administratifs, techniques et organisationnels puissent s'inscrire dans la durée au lieu de demeurer dispersés ou réversibles.

2. Mieux encadrer la mise en œuvre, par la CENI, des opérations électorales sensibles

La deuxième dimension de cet objectif tient à la nécessité de mieux encadrer la mise en œuvre, par la CENI, des opérations électorales sensibles. Il ne s'agit pas, pour la loi sur la CENI, de redéfinir les règles substantielles applicables à ces opérations, lesquelles relèvent de la législation électorale. L'enjeu est d'une autre nature. Il consiste à prévoir, dans le texte régissant la Commission, des garanties suffisamment claires pour que celle-ci intervienne dans la conduite de ces opérations comme organe d'exécution et de gestion, sans que les nécessités pratiques du processus ne servent de fondement à des lectures *extra legem* de la loi électorale. La réforme doit donc tendre, non à déplacer vers la CENI le centre de gravité normatif du droit électoral, mais à mieux borner juridiquement les conditions dans lesquelles elle met en œuvre les séquences les plus sensibles du processus.

Cela suppose, d'abord, de tirer les conséquences des difficultés révélées par la refonte des listes électorales. Les controverses qu'elle a suscitées ont montré qu'en l'absence de bornes suffisamment explicites, la gestion d'opérations particulièrement sensibles pouvait conduire la CENI à confondre sa responsabilité d'exécution avec une prétention implicite à définir elle-même l'étendue de ses pouvoirs. L'un des objectifs de la réforme doit donc être d'empêcher que de telles situations ne se reproduisent, en précisant plus clairement, dans la loi sur la CENI, les garanties, les limites et les responsabilités qui doivent encadrer son intervention lorsqu'elle met en œuvre les prescriptions de la législation électorale.

Il convient, ensuite, de sécuriser la conduite des opérations préparatoires au scrutin, non en modifiant le régime matériel, mais en définissant plus rigoureusement la place qu'y occupe la Commission. Une autorité chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales doit pouvoir agir avec efficacité, mais cette exigence ne saurait justifier qu'elle déduise d'elle-même, au-delà du texte, des facultés d'interprétation ou d'ajustement qui appartiennent au législateur ou au juge. La réforme doit donc viser à mieux encadrer juridiquement les modalités selon lesquelles la CENI prépare, coordonne et met en œuvre ces opérations, afin que son action demeure continûment rattachée à la loi électorale.

Il faut, enfin, prévenir la réapparition d'incertitudes majeures sur la légalité des pratiques électorales. L'objectif n'est pas seulement de mieux ordonner l'action future de la CENI ; il est aussi d'éviter que la gestion des opérations sensibles ne redevienne le lieu d'une confusion entre exécution de la règle et production pratique de normes implicites. Le futur texte devra ainsi faire apparaître avec plus de netteté que la CENI n'est pas investie d'un pouvoir autonome de redéfinition des règles électorales, mais d'une responsabilité de mise en œuvre juridiquement encadrée. C'est à cette condition que pourra être réduite l'une des sources les plus récurrentes de fragilité dans la conduite du processus électoral.

3. Mieux encadrer la gestion, par la CENI, des instruments essentiels du processus électoral

La troisième dimension de cet objectif réside dans la nécessité de mieux encadrer la gestion, par la CENI, des instruments essentiels du processus électoral. Il ne s'agit pas, pour la loi sur la Commission, de redéfinir le régime substantiel de ces instruments, lequel relève de la législation électorale. L'enjeu est plus précis : il consiste à fixer, dans le texte régissant la CENI, des garanties suffisamment claires pour que celle-ci assume, dans ce domaine, une responsabilité de gestion et de mise en œuvre juridiquement mieux délimitée. Le diagnostic a montré que plusieurs supports décisifs du processus électoral, au premier rang desquels le fichier électoral, les opérations de recensement, d'enregistrement et de contrôle, ont cessé d'apparaître comme suffisamment maîtrisés pour constituer des appuis stables de la crédibilité du système. La réforme doit donc

tendre à mieux borner les conditions dans lesquelles la CENI administre ces instruments, afin d'éviter que leur gestion ne demeure exposée à des incertitudes persistantes, à des contestations récurrentes ou à des glissements d'interprétation sur l'étendue de ses responsabilités.

Cela suppose, d'abord, de replacer la fiabilité du fichier électoral au cœur de la crédibilité du système, non en réécrivant, dans la loi sur la CENI, les règles substantielles qui relèvent du droit électoral, mais en définissant plus clairement les responsabilités qui incombent à la Commission dans la gestion de ce support. Tant que la qualité du registre électoral demeure durablement exposée au doute, c'est l'ensemble du processus qui se trouve fragilisé en amont. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de mieux encadrer, dans la loi sur la CENI, les conditions dans lesquelles la Commission intervient dans l'administration de cet instrument, afin que son rôle apparaisse avec plus de netteté et ne prête plus à des extensions implicites ou à des incertitudes persistantes.

Il convient, ensuite, de réduire les contentieux et controverses liés aux opérations de recensement, d'enregistrement et de contrôle. Ces opérations ne relèvent pas de simples aspects techniques détachés de la sincérité du scrutin ; elles participent directement de la confiance qui peut être accordée à l'ensemble du dispositif. Sans empiéter sur le domaine propre de la législation électorale, la réforme doit donc viser à mieux définir le cadre dans lequel la CENI intervient dans leur mise en œuvre, afin que la responsabilité qui lui revient ne puisse plus être exercée dans un environnement normatif trop incertain. L'objectif est ici moins de modifier le contenu des règles électorales que de mieux fixer, dans la loi sur la Commission, les garanties, les limites et les obligations qui doivent entourer l'exercice de ses responsabilités.

Il faut, enfin, assurer une meilleure cohérence entre compétences, procédures, moyens et responsabilités dans la gestion de ces instruments. Un support n'est réellement fiable que s'il s'inscrit dans une chaîne d'action où les pouvoirs attribués, les règles applicables, les ressources disponibles et les responsabilités assumées se répondent de manière ordonnée. L'un des objectifs de la réforme doit ainsi être de rapprocher davantage ces différentes dimensions, afin que la fiabilité recherchée ne demeure pas théorique, mais se traduise dans la manière dont la CENI exerce, dans le respect de la loi électorale, ses fonctions de gestion et d'exécution. C'est à cette condition que les instruments essentiels du processus électoral pourront cesser d'être des foyers récurrents de fragilité pour redevenir des supports stables de la crédibilité du système.

4. Mieux encadrer l'articulation entre la CENI centrale et ses démembrements territoriaux

La quatrième dimension de cet objectif tient à la nécessité de mieux encadrer l'articulation entre la CENI centrale et ses démembrements territoriaux. Là encore, il ne s'agit pas, pour la loi sur la Commission, de redéfinir les règles substantielles applicables aux opérations électorales selon les territoires. L'enjeu est d'une autre nature : il consiste à mieux organiser, dans le cadre propre de la loi sur la CENI, les conditions dans lesquelles l'action de la Commission se déploie à travers ses relais territoriaux. Le diagnostic a montré que des écarts sensibles pouvaient apparaître entre les prescriptions arrêtées au niveau central, leur traduction par les démembrements et la réalité des pratiques de terrain, au point d'affecter la lisibilité, l'homogénéité et la régularité de l'action électorale. La réforme doit donc tendre à mieux ordonner cette chaîne interne de mise en œuvre, afin que le déploiement territorial de la CENI ne demeure plus exposé à des décalages persistants entre organisation, direction et exécution.

Cela suppose, d'abord, d'améliorer l'articulation entre les organes centraux et les démembrements. Une action électorale conduite au nom d'une même autorité ne peut conserver sa cohérence si les rapports entre le centre et les structures territoriales demeurent insuffisamment ordonnés. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de mieux définir les

conditions dans lesquelles les démembrements interviennent, exécutent et rendent compte, afin de prévenir les brouillages de responsabilité, les dédoublements implicites de fonction ou les discontinuités de mise en œuvre. Il s'agit ici de mieux encadrer le fonctionnement interne de la Commission, non de substituer la loi sur la CENI à la législation électorale dans la détermination des opérations elles-mêmes.

Il convient, ensuite, de rendre plus lisible la chaîne d'exécution territoriale des opérations électorales. Une organisation trop peu claire du déploiement local affaiblit la compréhension des responsabilités, complique le contrôle des opérations et fragilise la capacité de la Commission à répondre de l'action conduite en son nom. La réforme doit donc tendre à mieux structurer cette chaîne d'exécution, afin que chaque niveau d'intervention puisse être identifié avec plus de netteté dans ses attributions, ses limites et ses obligations. Une telle clarification est d'autant plus nécessaire que l'action électorale, pour être crédible, doit pouvoir être imputée avec suffisamment de précision à des organes et à des relais clairement situés dans l'organisation de la CENI.

Il faut, enfin, réduire les écarts entre les prescriptions du niveau central et les pratiques de terrain. Une commission électorale ne peut durablement préserver sa fiabilité si l'application concrète de ses orientations varie de manière excessive selon les lieux, les circonstances ou les acteurs chargés de l'exécution. L'un des objectifs de la réforme doit donc être de mieux garantir l'homogénéité de la mise en œuvre territoriale, afin que l'action de la CENI gagne en prévisibilité, en cohérence et, par là même, en crédibilité. L'enjeu n'est pas de nier les contraintes propres au terrain, mais d'éviter qu'elles ne conduisent, en pratique, à une fragmentation excessive de l'action de la Commission ou à une réinterprétation locale des cadres fixés au niveau central.

À ce stade de l'analyse, la réforme de la loi n°2015-020 apparaît répondre à une triple exigence. Elle est, d'abord, une réforme de clarification, en ce qu'elle doit rendre plus lisibles les notions, les organes, les compétences et les procédures, tout en mettant fin aux ambiguïtés qui ont favorisé les dérives d'interprétation. Elle est, ensuite, une réforme de restauration, dès lors qu'elle tend à rétablir la crédibilité de la CENI ainsi que l'effectivité des garanties d'indépendance, d'inclusivité et de transparence attachées à son fonctionnement. Elle est, enfin, une réforme de consolidation, en ce qu'elle doit préserver les acquis utiles du texte de 2015, renforcer la capacité institutionnelle et opérationnelle de la Commission et préparer un cadre plus stable, plus robuste et plus durable pour la gouvernance électorale. Une telle orientation appelle désormais une traduction plus concrète dans les axes majeurs de la réforme, qui constitueront la section suivante.

Chapitre 5 : AXES MAJEURS DE LA RÉFORME

La présente section a pour objet de déterminer les principaux champs dans lesquels la loi n°2015-020 devra être reprise, afin de donner une traduction normative plus précise aux exigences de clarification, de restauration et de consolidation dégagées plus haut. Il convient désormais de passer d'une logique de finalités à une logique de réécriture. Il ne s'agit plus ici de revenir, pour elles-mêmes, sur les fragilités du dispositif en vigueur ni de récapituler les objectifs généraux assignés à la réforme. L'analyse doit à présent identifier les points sur lesquels une intervention législative apparaît nécessaire, à la lumière du diagnostic déjà établi, des principes directeurs dégagés et des résultats attendus de la révision.

En ce sens, les axes qui suivent ne constituent ni une simple reprise des constats antérieurs, ni un inventaire dispersé de corrections ponctuelles. Ils correspondent aux principaux chantiers de réécriture de la loi sur la CENI, entendus comme les lieux dans lesquels le texte devra être clarifié, restructuré ou complété pour répondre, de manière cohérente, aux difficultés révélées par sa mise en œuvre.

Dans cette perspective, la réforme appelle, en premier lieu, une clarification du statut juridique propre de la CENI, de manière à mieux fixer sa place dans l'ordre juridique malgache et à tirer les conséquences du choix d'une autorité administrative indépendante dans le champ électoral. Elle implique, en deuxième lieu, une révision de la composition de la Commission et une sécurisation du statut de ses membres, afin de réduire les ambiguïtés qui ont nourri la politisation de sa lecture institutionnelle. Elle suppose, en troisième lieu, une réorganisation de ses organes et une rationalisation de son architecture interne, de façon à rendre son fonctionnement plus lisible, plus ordonné et plus stable.

La réécriture de la loi devra également porter sur le cadre d'exercice des attributions de la CENI, afin d'en mieux borner le périmètre, d'en ordonner l'articulation avec l'action d'autres autorités et d'en encadrer plus rigoureusement la mise en œuvre. Elle devra, de même, réactiver les garanties d'inclusivité, de transparence et de traçabilité procédurale prévues ou appelées par l'économie du dispositif, afin de renforcer la visibilité, l'ouverture et la vérifiabilité du fonctionnement électoral. La réforme devra encore consolider la professionnalisation de l'administration électorale et la capacité opérationnelle de la Commission, en renforçant les supports administratifs, les conditions d'exercice des fonctions électorales et l'adéquation entre moyens et responsabilités. Elle devra enfin mieux organiser le déploiement territorial de la CENI, en clarifiant le statut de ses démembrements, en assurant une plus grande cohérence de leur articulation avec le niveau central et en encadrant plus rigoureusement l'action conduite au niveau local.

La section V ordonne ainsi les principaux champs d'intervention normative appelés par la réforme, en les rattachant aux fragilités du cadre en vigueur et aux exigences auxquelles la révision devra répondre. Elle fixe, en ce sens, l'architecture d'ensemble des choix de réécriture législative qu'impose la refondation du régime de la CENI.

I. AXE 1 : CLARIFICATION DU STATUT JURIDIQUE PROPRE DE LA CENI COMME AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE

Le premier axe majeur de la réforme doit porter sur la clarification du statut juridique propre de la CENI. Cet axe présente une portée structurante, dès lors qu'il commande à la fois la compréhension de la place de la Commission dans l'ordre juridique malgache, l'étendue des garanties qui doivent entourer son fonctionnement et la cohérence de l'ensemble du dispositif à venir. Les analyses précédentes soulignent que l'ambiguïté ne tient pas seulement au contenu de certaines dispositions particulières ; elle affecte plus en amont la manière même dont la CENI est qualifiée, située et appréhendée. En ce sens, la réforme ne peut se limiter à corriger des mécanismes ponctuels si elle laisse subsister une incertitude sur la nature juridique de l'organe qu'elle entend réorganiser. Le premier chantier de réécriture doit donc consister à mieux déterminer ce qu'est la CENI dans l'ordre juridique positif.

1. Préciser la qualification juridique de la CENI dans l'ordre juridique malgache

Un premier effort de clarification doit porter sur la qualification juridique de la CENI elle-même. Il y aurait un inconvénient manifeste à laisser subsister des formulations susceptibles d'entretenir une confusion entre la CENI et les institutions de l'État au sens strict de la Constitution. La réforme devrait, de ce point de vue, écarter toute terminologie de nature à accréditer l'idée que la Commission relèverait de la catégorie limitativement énumérée par l'article 40. Elle devrait, au contraire, assumer plus explicitement la singularité de la CENI comme organe distinct, chargé d'une mission de garantie dans le champ électoral.

Dans cette perspective, le premier axe de révision devrait conduire à reconnaître plus nettement la CENI comme autorité administrative indépendante. Une telle qualification n'aurait, au demeurant, rien d'inhabituel au regard des modèles contemporains d'administration électorale. Elle correspond, dans une perspective comparée, à une forme largement reconnue d'organisation des organes de gestion électorale, conçus précisément pour soustraire la conduite des opérations électorales aux dépendances hiérarchiques ordinaires et aux influences gouvernementales directes. La réforme ne ferait ainsi que donner à la CENI une qualification plus rigoureuse, plus lisible et plus conforme à la logique générale des institutions chargées d'assurer, dans un État démocratique, l'organisation et la gestion des processus électoraux.

Dans l'ordre juridique malgache lui-même, une telle orientation ne manquerait pas de points d'appui. D'une part, la législation a déjà recouru, quoique de manière progressive et inégale, à la catégorie des autorités administratives indépendantes dans d'autres secteurs. D'autre part, la Haute Cour Constitutionnelle en a précisé de manière prétorienne les éléments essentiels, en soulignant notamment que l'indépendance de telles autorités doit être entendue à la fois dans sa dimension organique et dans sa dimension fonctionnelle. La révision de la loi sur la CENI devrait ainsi tirer les conséquences de cette évolution, en donnant à la Commission une qualification juridique plus explicite et plus cohérente avec la mission que la Constitution lui confie.

2. Tirer les conséquences juridiques de cette qualification sur son organisation et son fonctionnement

La clarification de la qualification de la CENI n'aurait toutefois qu'une portée limitée si elle ne produisait aucun effet sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission. Le deuxième aspect de cet axe devrait donc consister à tirer les conséquences normatives du statut d'autorité administrative indépendante. L'enjeu n'est pas ici d'ériger une formule supplémentaire, mais de

faire en sorte que la qualification retenue commande réellement la compréhension du régime applicable à la CENI.

Cela implique, d'abord, de préciser davantage la portée de l'indépendance attachée à la Commission. La loi révisée devrait permettre de mieux distinguer ce que cette indépendance exclut, à savoir toute subordination, tutelle ou logique de dépendance incompatible avec la mission de garantie, et ce qu'elle implique positivement, notamment une capacité propre d'organisation, de décision et de fonctionnement. Elle devrait également mieux articuler cette indépendance avec les exigences de responsabilité, de contrôle juridictionnel et de respect de la légalité, afin d'éviter que l'autonomie reconnue à la CENI ne soit réduite à une affirmation sans effet ou comprise comme un espace de liberté détaché de tout encadrement normatif.

Dans le même esprit, la réforme devrait contribuer à mieux situer la CENI dans l'architecture publique et à tirer les conséquences concrètes de son statut d'autorité administrative indépendante. Une telle qualification ne peut demeurer sans effet sur les garanties d'autonomie qui doivent entourer son organisation et son fonctionnement. Elle appelle notamment une clarification plus ferme des conditions de son autonomie administrative, mais aussi une prise en compte plus cohérente de son autonomie budgétaire et financière. De ce point de vue, la révision de la seule loi sur la CENI ne saurait suffire entièrement si le cadre organique général continue d'ignorer les autorités administratives indépendantes comme entités budgétaires propres. La réforme devra ainsi être pensée, au moins dans son principe, en articulation avec une réflexion plus large sur la nomenclature de la LOLF, afin que l'autonomie reconnue à la Commission puisse recevoir une traduction financière réellement compatible avec son statut.

3. Mieux définir la portée de l'autonomie administrative proclamée par la loi

Le troisième aspect de cet axe concerne la portée effective de l'autonomie administrative proclamée par la loi. Les sections précédentes ont montré qu'une autonomie simplement affirmée ne suffit pas, par elle-même, à assurer des conditions de fonctionnement réellement compatibles avec l'indépendance attendue. La réforme devrait donc ouvrir un chantier de clarification sur le contenu même de cette autonomie, afin qu'elle ne demeure pas une formule générale dont les implications pratiques resteraient incertaines.

Dans cette perspective, la loi révisée devrait permettre d'identifier plus clairement les garanties minimales qu'implique une autonomie administrative réelle : capacité d'organisation interne, maîtrise plus nette de la chaîne de décision administrative, stabilité du support technique permanent et cohérence entre la gouvernance collégiale et l'appareil d'exécution. Il ne s'agit pas encore, à ce stade, de fixer le détail des solutions qui devront être retenues, mais de faire apparaître que la réécriture de la loi devra nécessairement porter sur ces éléments si elle entend donner au statut de la CENI une traduction juridique crédible.

Le premier axe de la réforme ne se réduit donc pas à une opération de qualification abstraite. Il constitue le point d'ancrage à partir duquel les autres chantiers de révision pourront être ordonnés avec cohérence. Tant que le statut propre de la CENI demeurera insuffisamment clarifié, les questions relatives à sa composition, à ses organes, à ses attributions ou à son autonomie risqueront de rester traitées de manière fragmentaire. C'est pourquoi ce premier axe doit être regardé comme l'un des points d'entrée décisifs de la réécriture de la loi n°2015-020.

II. AXE 2 : RÉVISION DE LA COMPOSITION DE LA CENI ET SÉCURISATION DU STATUT DES MEMBRES

Le deuxième axe majeur de la réforme doit porter sur l'architecture de composition de la CENI et sur le statut des membres appelés à exercer des responsabilités en son sein. Ce chantier prolonge directement plusieurs constats établis plus haut : l'ambiguïté attachée à la notion de « représentant », la persistance d'une lecture politisée de la composition de la Commission, mais aussi la non-effectivité de la formation non permanente pourtant prévue par la loi. Il ne s'agit donc pas seulement de corriger une difficulté terminologique ni de revoir isolément les procédures de désignation. L'enjeu est plus large. Il consiste à reconsidérer l'architecture même de la CENI, à clarifier la fonction de ses différentes composantes éventuelles et à sécuriser le statut des personnes appelées à y siéger, afin que la configuration retenue concilie de manière cohérente indépendance, neutralité, continuité de l'action et inclusivité du processus électoral.

1. Réexaminer l'architecture de composition de la CENI

Un premier effort doit porter sur l'architecture de composition de la CENI elle-même. L précède des développements qui précèdent que la loi de 2015 repose sur un schéma dual, articulant une formation permanente et une formation non permanente. Une telle organisation ne doit toutefois pas être reconduite comme une donnée allant de soi. Elle appelle au contraire un réexamen explicite. La réforme devrait ainsi déterminer s'il convient de maintenir cette dualité ou de privilégier une configuration unifiée, dès lors que chacune de ces options engage une certaine conception de l'indépendance, de l'inclusivité et de la gouvernance électorale.

Si le choix devait être celui du maintien de la dualité, il importerait alors d'en clarifier plus fermement la justification et la logique. Dans cette hypothèse, la formation permanente ne pourrait être comprise que comme le support de la continuité institutionnelle, de la neutralité décisionnelle et de l'indépendance de la Commission, tandis que la formation non permanente aurait vocation à assurer, dans les cas prévus par la loi, l'inclusivité procédurale du processus électoral, sans créer de confusion avec la fonction de garantie propre à l'organe de conduite permanente. La réforme devrait, dans ce cas, mieux définir la fonction respective de ces deux formations, afin d'éviter que la dualité ne demeure purement formelle ou qu'elle ne devienne elle-même une source d'ambiguïté.

Si, à l'inverse, l'option d'une structure unique devait être retenue, la réforme devrait alors s'assurer que cette simplification ne conduise ni à affaiblir les garanties d'indépendance, ni à effacer sans compensation les mécanismes d'ouverture prévus pour associer les parties prenantes dans certaines hypothèses. Dans l'un ou l'autre cas, l'enjeu du premier volet de cet axe est donc d'arrêter une architecture suffisamment claire pour que la CENI ne soit ni exposée à la politisation de son noyau de décision, ni refermée sur elle-même au point d'aggraver la défiance des acteurs du processus électoral.

2. Clarifier les modalités de désignation des membres de l'organe chargé de la conduite permanente de la CENI

Le deuxième aspect de cet axe concerne les modalités de désignation des membres appelés à siéger dans l'organe assurant la conduite permanente de la CENI, quelle que soit, au demeurant, l'architecture retenue. Les analyses précédentes ont montré que la difficulté ne résidait pas seulement dans l'origine des nominations, mais dans la manière dont le texte en a permis la compréhension. La réforme devrait, de ce point de vue, revenir sur les formulations qui ont entretenu l'idée d'une représentation substantielle des entités intervenant dans la désignation.

Tant que le mécanisme continuera de pouvoir être lu à travers une logique de délégation ou de relai institutionnel, la composition de la Commission demeurera exposée à des interprétations difficilement conciliables avec l'indépendance attendue d'un organe de garantie.

Dans cette perspective, la révision de la loi devrait d'abord écarter toute terminologie de nature à faire croire qu'un membre de la CENI siège au nom, pour le compte ou dans l'intérêt de l'entité qui a concouru à sa nomination. Elle devrait ensuite tirer plus directement les conséquences de l'interprétation constitutionnelle déjà fixée par la Haute Cour, en faisant apparaître sans équivoque que l'intervention des entités concernées n'a qu'une portée procédurale. La réforme devrait enfin mieux sécuriser les règles de désignation elles-mêmes, afin que celles-ci ne puissent plus être mobilisées comme support d'une lecture politisée de la composition de la Commission ni comme fondement implicite d'un lien de fidélité institutionnelle.

3. Mieux définir le statut des membres

Le troisième aspect de cet axe porte sur le statut des membres eux-mêmes. La clarification de l'architecture de composition et des procédures de désignation n'aurait qu'une portée incomplète si elle ne s'accompagnait pas d'une définition plus nette des garanties attachées à l'exercice de la fonction. L'un des enjeux de la réforme doit donc être de mieux faire apparaître que les membres de la CENI, une fois désignés, n'entretiennent aucun lien de subordination, de redevabilité ou de fidélité institutionnelle à l'égard des entités d'origine. La loi devrait, sur ce point, exprimer plus clairement la rupture entre le moment de la désignation et celui de l'exercice du mandat.

Cette clarification appelle également une meilleure détermination des exigences attachées à la qualité de membre de la Commission. Les garanties d'indépendance, de probité, de neutralité et de compétence, déjà présentes dans l'économie générale du texte, devraient être reprises dans une logique plus structurante, afin que le statut des membres apparaisse moins comme le simple prolongement d'une procédure de nomination que comme le support d'une fonction autonome. Dans le même mouvement, la réforme devrait conduire à mieux encadrer les incompatibilités, les obligations et les garanties entourant l'exercice du mandat, de manière à réduire les zones de flottement qui ont pu fragiliser la perception d'impartialité de la Commission.

Le deuxième axe de la réforme ne peut être limité ni à la seule question des désignations, ni à celle du maintien formel de la dualité actuelle. Il concerne plus largement les conditions dans lesquelles la composition de la CENI peut cesser d'être perçue comme le prolongement d'appartenances extérieures pour être pleinement rattachée à la logique d'une autorité indépendante. C'est à cette condition que la réécriture de la loi pourra réduire l'une des sources les plus persistantes de défiance à l'égard de la Commission.

III. AXE 3 : RÉORGANISATION DES ORGANES DE LA CENI ET RATIONALISATION DE SON ARCHITECTURE INTERNE

Le troisième axe majeur de la réforme doit porter sur la réorganisation des organes de la CENI et sur la rationalisation de son architecture interne. Ce chantier se distingue de celui relatif à la composition de la Commission. Il ne s'agit plus ici de déterminer qui siège au sein de la CENI ni selon quelle logique de désignation, mais de mieux organiser les structures par lesquelles elle délibère, décide, prépare et exécute ses missions. L'examen antérieur fait apparaître que plusieurs fragilités tenaient moins à l'absence de compétences qu'à une articulation insuffisamment nette entre les organes de décision, les structures administratives et les différents niveaux internes d'intervention. La réforme devrait donc viser à rendre l'organisation de la CENI plus lisible, plus

cohérente et plus fonctionnelle, afin que la répartition des rôles, la chaîne de responsabilité et les conditions d'exercice des missions apparaissent avec davantage de clarté.

1. Clarifier la distinction entre les formations, organes et niveaux internes d'intervention

Un premier effort devrait porter sur la clarification des formations de travail, des organes et des différents niveaux internes d'intervention au sein de la CENI. Les ambiguïtés relevées plus haut montrent qu'une institution peut être juridiquement établie sans que sa structuration interne soit suffisamment intelligible pour ceux qui ont à la faire fonctionner, à la contrôler ou à interagir avec elle. La réforme devrait donc s'attacher à mieux distinguer les cadres de délibération, les organes d'impulsion, les structures administratives et les niveaux d'exécution, afin d'éviter que plusieurs fonctions distinctes ne se trouvent confondues dans la pratique.

Dans cette perspective, il importerait, sur un premier point, de mieux distinguer la formation des commissaires et le Secrétariat exécutif. Cette distinction est essentielle, car elle conditionne la séparation entre ce qui relève de la délibération, de l'orientation ou de la décision, et ce qui relève de la préparation technique, de l'appui administratif ou de l'exécution. Tant que cette ligne de partage demeure imparfaitement formulée, le fonctionnement de la Commission reste exposé à des chevauchements de rôle ou à des déplacements implicites de responsabilité.

Une autre exigence tient à la réduction des confusions de rôle qui peuvent naître d'une organisation insuffisamment hiérarchisée ou d'une définition trop imprécise des compétences internes. Une structuration peu lisible tend, en effet, à produire des pratiques de substitution, à brouiller l'imputation des décisions et à affaiblir la cohérence du fonctionnement d'ensemble. La révision de la loi devrait ainsi mieux fixer ce qui relève de chaque organe, de chaque formation de travail et de chaque niveau d'intervention.

S'y ajoute la nécessité de prévenir les concentrations implicites de pouvoir. Une organisation mal ordonnée favorise souvent l'accumulation de fonctions diverses entre les mêmes mains ou au sein des mêmes structures, au détriment de la clarté institutionnelle et de l'équilibre interne. La réforme devrait donc tendre à répartir plus nettement les responsabilités, afin que la CENI fonctionne selon une logique d'ordonnancement explicite plutôt que par superposition ou captation silencieuse de fonctions.

2. Redéfinir les rapports entre gouvernance collégiale et administration technique

Le deuxième aspect de cet axe concerne les rapports entre la gouvernance collégiale de la CENI et son administration technique. Les difficultés relevées dans la pratique montrent qu'une commission électorale ne peut agir de manière satisfaisante si la décision, la préparation et l'exécution demeurent insuffisamment articulées. La réforme devrait donc viser à mieux organiser les relations entre les instances collégiales de la Commission et les structures administratives chargées de soutenir et de mettre en œuvre son action.

Une première exigence consiste à mieux articuler décision, préparation et exécution. Une institution de garantie ne peut fonctionner durablement si les organes appelés à définir les orientations interviennent dans les tâches d'administration courante, ou si, à l'inverse, les structures techniques se trouvent en situation d'infléchir de manière implicite des choix qui devraient relever d'un cadre collégial. La loi révisée devrait ainsi mieux ordonner ces trois séquences, afin que chacune d'elles trouve sa place propre dans le fonctionnement de la CENI.

La réforme doit également renforcer la cohérence de la chaîne interne de responsabilité. Une architecture bien conçue ne se contente pas de juxtaposer des organes ; elle organise entre eux des rapports suffisamment clairs pour que l'imputation des actes, le contrôle des décisions et la continuité de l'action puissent être assurés sans flottement excessif. Il importe, à cette fin, de mieux définir les rapports fonctionnels entre les instances de gouvernance et les structures administratives, afin de réduire les décalages et les incertitudes dans la conduite des missions.

Une attention particulière doit, enfin, être portée à la place du Secrétariat exécutif. L'expérience déjà évoquée met en évidence que l'administration permanente constitue l'un des supports essentiels de la capacité d'action de la Commission. Sans faire du Secrétariat exécutif un centre autonome de décision, la réforme devrait mieux affermir sa position dans l'organisation interne, de manière à lui permettre d'assumer avec continuité ses fonctions d'appui, de coordination et de mise en œuvre.

3. Assurer une organisation plus lisible et plus fonctionnelle de la Commission

Le troisième aspect de cet axe réside dans la nécessité d'assurer une organisation plus lisible et plus fonctionnelle de la Commission. Au-delà de la distinction des organes et de l'articulation entre gouvernance et administration, la réforme devrait viser une amélioration plus générale de l'économie interne du dispositif. Une CENI ne gagne pas seulement en crédibilité par la qualité de ses principes ; elle y tient aussi à la manière dont son organisation permet une action ordonnée, compréhensible et stable.

La réforme devrait, de ce point de vue, rendre l'architecture de la CENI plus intelligible. Une organisation trop complexe, trop implicite ou insuffisamment hiérarchisée affaiblit non seulement le fonctionnement interne de la Commission, mais aussi la capacité des acteurs extérieurs à comprendre ses responsabilités et à exercer un contrôle éclairé sur son action. La loi révisée devrait donc contribuer à rendre plus nette l'économie générale des organes et des fonctions de la CENI.

Elle devrait également renforcer la continuité institutionnelle. Une organisation interne bien pensée doit permettre à la Commission d'agir dans la durée, sans dépendre excessivement des circonstances, des personnes en place ou de solutions improvisées. La révision de la loi devrait ainsi favoriser une structuration capable d'assurer la permanence de l'action électorale et la transmission de l'expérience administrative et technique.

Enfin, cet axe devrait tendre à favoriser une meilleure stabilité du fonctionnement interne. Une institution électorale ne peut durablement remplir sa mission de garantie si son organisation demeure exposée à des ajustements empiriques, à des glissements de fonction ou à des déséquilibres récurrents. La réforme devrait donc rechercher une structuration plus stable, plus cohérente et plus prévisible, afin que l'architecture interne de la CENI constitue un appui pour l'action, et non une source supplémentaire d'incertitude.

Ainsi, le troisième axe de la réforme ne porte pas sur la composition de la CENI, mais sur les conditions dans lesquelles ses organes peuvent être organisés de manière plus ordonnée et plus efficace. Il vise à donner à la Commission une architecture interne mieux rationalisée, propre à soutenir l'exercice de ses missions dans un cadre plus lisible, plus équilibré et plus stable.

IV. AXE 4 : CLARIFICATION DU CADRE D'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DE LA CENI

Le quatrième axe majeur de la réforme doit porter sur la clarification du cadre dans lequel les attributions de la CENI sont appelées à s'exercer. Les constats déjà posés, envisagés sous l'angle du diagnostic, des références normatives et des objectifs de la réforme, ont fait apparaître les difficultés tenant à l'étendue des interventions de la Commission, à l'articulation de son action avec celle d'autres autorités et aux glissements interprétatifs relevés dans la pratique. Il ne s'agit plus, à ce stade, de revenir sur ces questions pour elles-mêmes, ni de redéfinir dans le détail le contenu matériel des compétences confiées à la CENI. L'enjeu est désormais plus précis : il consiste à identifier les points sur lesquels la loi devra être reprise afin de rendre plus lisible, plus ordonné et plus sûr le cadre dans lequel ces attributions s'exercent. La réforme doit ainsi viser moins à redessiner abstraitement le champ des compétences qu'à mieux fixer leur périmètre d'intervention, à mieux organiser leurs rapports avec l'action d'autres autorités et à mieux encadrer les conditions concrètes de leur mise en œuvre.

1. Mieux circonscrire le périmètre d'exercice des attributions de la CENI

Un premier effort devrait porter sur le périmètre dans lequel les attributions de la CENI sont appelées à s'exercer. La difficulté ne réside pas seulement dans l'énoncé des compétences reconnues à la Commission, mais dans le fait que leur portée est demeurée, dans certaines hypothèses, insuffisamment circonscrite au moment de leur mise en œuvre. La réforme devrait donc s'attacher à mieux identifier ce qui relève de l'espace propre d'intervention de la CENI, non pour multiplier les affirmations de principe, mais pour refermer les zones d'incertitude qui favorisent les lectures extensives ou fluctuantes.

Dans cette perspective, la loi révisée devrait mieux faire apparaître la ligne de partage entre ce qui relève directement de la Commission et ce qui continue de ressortir à d'autres autorités. Une telle clarification est nécessaire, non pour reprendre l'analyse de la compétence de principe reconnue à la structure nationale indépendante, mais pour en donner une traduction législative plus précise dans le régime applicable à la CENI. Le texte devrait ainsi mieux circonscrire l'espace dans lequel la Commission est appelée à intervenir, afin que l'ampleur de sa mission ne se traduise ni par une indétermination persistante, ni par un élargissement implicite de ses marges d'action.

Une autre exigence tient à la réduction des marges d'interprétation extensive ou fluctuante qui peuvent affecter l'exercice des attributions de la Commission. Une autorité électorale ne peut agir dans des conditions pleinement satisfaisantes si les contours de son intervention dépendent, selon les circonstances, de lectures variables du droit applicable. L'un des objets de la réécriture devrait donc être de mieux borner les conditions dans lesquelles la CENI met en œuvre ses compétences, afin de limiter les glissements interprétatifs susceptibles d'affaiblir la sécurité juridique de son action.

Il importe, enfin, que la loi révisée reflète plus fidèlement la ligne d'interprétation issue de la jurisprudence relative à l'article 5 de la Constitution. Il ne s'agit pas ici d'en reprendre l'analyse, déjà exposée plus haut, mais de faire en sorte que le texte nouveau en tire plus explicitement les conséquences. Le cadre dans lequel les attributions de la CENI sont exercées gagnerait ainsi en cohérence si la loi exprimait plus nettement la logique constitutionnelle dans laquelle il s'inscrit.

2. Mieux articuler l'exercice des attributions de la CENI avec celui des autres autorités

Le deuxième aspect de cet axe concerne l'articulation entre l'exercice des attributions de la CENI et celui des autres autorités appelées à intervenir dans le champ électoral. L'examen des difficultés

déjà relevées fait apparaître que l'insécurité ne provient pas seulement d'une imprécision affectant l'espace propre d'intervention de la Commission, mais aussi d'un ordonnancement encore insuffisamment net entre son action, celle de l'administration, celle des juridictions et, plus largement, celle des autres institutions concernées. À ce niveau, l'enjeu de la réforme est de mieux organiser les rapports entre ces différents acteurs afin que la répartition des responsabilités apparaisse avec davantage de lisibilité.

Une première exigence tient à la clarification des rapports entre la CENI et l'administration. La mission confiée à la Commission ne s'exerce pas dans un vide institutionnel ; elle suppose, dans plusieurs séquences, le concours ou l'intervention de structures administratives. Mais cette articulation ne peut demeurer juridiquement satisfaisante si elle laisse subsister des zones grises sur la part respective de chaque acteur. La loi révisée devrait donc mieux définir les conditions dans lesquelles la CENI exerce ses attributions à côté de l'administration, avec son concours ou en distinction d'elle, afin de prévenir les confusions de rôle et les transferts implicites de responsabilité.

Il convient également de mieux ordonner les rapports avec les juridictions compétentes. L'exercice des attributions de la CENI doit être situé dans un cadre où le juge conserve sa place propre, sans que la Commission puisse apparaître comme une instance d'interprétation souveraine du droit applicable. La réécriture devrait ainsi mieux faire apparaître les lignes de partage entre la responsabilité de la CENI dans la conduite du processus et la compétence des juridictions pour contrôler, interpréter ou redresser ce qui relève de leur office.

La loi révisée devrait, enfin, tendre à réduire les chevauchements et transferts implicites de responsabilité. Un système institutionnel devient fragile lorsque plusieurs autorités paraissent intervenir sur des segments voisins sans que leurs rapports soient suffisamment ordonnés. La clarification attendue ne consiste pas à rigidifier artificiellement les relations institutionnelles, mais à rendre plus nette l'imputation des responsabilités, afin que chaque acteur puisse être situé avec plus de précision dans la chaîne électorale.

3. Encadrer plus rigoureusement les conditions d'exercice des compétences confiées à la CENI

Le troisième aspect de cet axe réside dans la nécessité d'encadrer plus rigoureusement les conditions d'exercice des compétences confiées à la CENI. Les analyses antérieures ont déjà montré que certaines fragilités ne tenaient pas à l'existence formelle des attributions de la Commission, mais à la manière dont leur exercice a pu, dans certaines circonstances, s'écarter de la stricte logique d'exécution et de gestion pour glisser vers des formes d'interprétation pratique *extra legem*. À ce stade, il ne s'agit plus de reprendre ce constat pour lui-même, mais d'en tirer une conséquence de réécriture : la loi devra mieux fixer les garanties, les limites et les responsabilités qui encadrent l'action de la CENI, sans déplacer vers elle le centre de gravité normatif du droit électoral.

Cela suppose de prévenir les glissements *extra legem* dans la mise en œuvre du droit électoral. La Commission doit pouvoir agir avec efficacité dans les limites de sa mission, mais cette exigence ne saurait justifier qu'elle déduise d'elle-même, au-delà des textes, des facultés d'ajustement ou d'interprétation qui appartiennent au législateur ou au juge. La loi révisée devrait ainsi mieux rappeler que la CENI intervient comme organe d'exécution et de gestion, et non comme source autonome de redéfinition des règles électorales.

Il importe également de mieux fixer les garanties, les limites et les responsabilités attachées à l'action de la Commission. L'objectif n'est pas d'entraver son intervention, mais de la replacer dans un cadre plus sûr, plus intelligible et plus conforme aux exigences de légalité. La réforme devrait

donc contribuer à mieux encadrer les conditions dans lesquelles la CENI exerce ses compétences, afin que sa responsabilité puisse être assumée avec davantage de netteté et que les acteurs du processus puissent identifier plus clairement les bornes de son action.

Une attention particulière doit, enfin, être portée aux séquences les plus sensibles de la gestion électorale. La loi sur la CENI n'a pas à redéfinir les règles substantielles applicables à ces opérations. Elle devrait en revanche mieux encadrer la manière dont la Commission y intervient, afin que leur mise en œuvre demeure continûment rattachée au droit électoral applicable et qu'aucune confusion ne puisse plus s'installer entre exercice des attributions et production pratique de normes implicites.

Le quatrième axe de la réforme ne vise pas à redéfinir matériellement les compétences de la CENI, mais à mieux fixer le cadre dans lequel elles doivent être exercées. Il tend à faire en sorte que la Commission puisse agir avec l'autorité nécessaire, sans que l'étendue de son intervention, la répartition de ses rapports avec d'autres autorités ou les conditions concrètes de son action demeurent exposées à des incertitudes récurrentes.

V. AXE 5 : RÉACTIVATION DES GARANTIES D'INCLUSIVITÉ, DE TRANSPARENCE ET DE TRAÇABILITÉ PROCÉDURALE

Le cinquième axe majeur de la réforme doit porter sur la réactivation des garanties d'inclusivité, de transparence et de traçabilité procédurale. Il ressort des analyses déjà conduites que ces exigences ne relèvent ni d'objectifs accessoires ni de simples qualités d'apparence du fonctionnement électoral. Elles constituent, au contraire, des conditions substantielles de la crédibilité procédurale de l'action de la CENI. La question n'est toutefois plus ici de revenir sur ces garanties en tant qu'enjeux démocratiques ou objectifs généraux de la réforme. L'enjeu devient plus précis : il consiste à identifier les points sur lesquels la loi devra être reprise afin que l'ouverture du fonctionnement électoral, la visibilité des décisions et la lisibilité des séquences d'action de la Commission reçoivent une traduction plus complète, plus explicite et plus opératoire. La réforme doit ainsi tendre à faire passer des garanties demeurées trop souvent partielles, implicites ou inégalement effectives au rang de mécanismes juridiques plus nettement inscrits dans le dispositif législatif.

1. Rétablir l'effectivité des mécanismes d'inclusivité prévus par la loi

Un premier effort devrait porter sur les mécanismes d'inclusivité prévus par la loi. Les analyses précédentes ont montré que la difficulté ne tenait pas seulement à l'affirmation abstraite d'une ouverture de la gouvernance électorale, mais à la non-effectivité ou à l'insuffisante mobilisation des dispositifs par lesquels cette ouverture devait se réaliser. La réforme devrait donc s'attacher à réactiver, dans les hypothèses prévues par la loi, les mécanismes institutionnels d'inclusivité, afin que l'association des parties prenantes ne dépende plus d'arrangements circonstanciels, de pratiques fluctuantes ou d'interprétations restrictives du texte.

Dans cette perspective, la loi révisée devrait mieux assurer l'effectivité des dispositifs destinés à permettre, lorsque le cadre retenu le prévoit, une ouverture ordonnée de la gouvernance électorale. Il ne s'agit pas ici de présupposer définitivement l'architecture institutionnelle qui sera finalement retenue, mais de faire en sorte que, quelle qu'elle soit, les mécanismes d'inclusivité prévus par la loi ne demeurent pas purement virtuels. La réforme devrait ainsi viser à donner une portée réelle aux formes d'association légalement organisées, sans confusion avec la fonction propre d'une autorité indépendante.

Une autre exigence tient à la réduction de la fermeture institutionnelle du fonctionnement électoral. Une CENI indépendante ne se consolide pas en se retranchant derrière sa seule qualité d'organe de garantie. Elle gagne aussi en légitimité lorsque le droit permet, dans des formes précisément définies, que les acteurs concernés puissent comprendre, suivre et, le cas échéant, être associés aux mécanismes qui structurent certaines séquences de la vie électorale. La révision du texte devrait donc mieux fixer les conditions dans lesquelles cette ouverture peut se déployer, afin qu'elle ne dépende plus d'usages variables ou de décisions discrétionnaires.

Il importe, enfin, de mieux organiser l'association des parties prenantes dans des formes compatibles avec l'indépendance de la Commission. L'objectif n'est ni d'instaurer une cogestion du processus électoral ni d'affaiblir la responsabilité propre de la CENI. Il est plus précisément de faire apparaître dans la loi les modalités selon lesquelles l'inclusivité peut être assurée sans altérer la neutralité de l'organe de décision. L'un des objets de la réécriture devrait ainsi être de mieux concilier l'ouverture du fonctionnement électoral avec la préservation de l'autorité et de l'autonomie de la Commission.

2. Renforcer les garanties de transparence dans le fonctionnement de la CENI

Le deuxième aspect de cet axe concerne le renforcement des garanties de transparence dans le fonctionnement de la CENI. Les constats déjà établis font apparaître que la visibilité de l'action de la Commission ne peut être réduite à une simple politique d'information. Elle engage plus profondément la publicité des règles applicables, la lisibilité des décisions et la possibilité, pour les acteurs du processus électoral, de suivre utilement certaines opérations décisives. À ce niveau, l'enjeu de la réforme est de mieux inscrire dans la loi les exigences procédurales qui empêchent cette transparence de demeurer un principe général dépourvu de traduction suffisamment précise.

Cela implique, notamment, d'améliorer la publicité des décisions et des textes applicables. La loi révisée devrait mieux faire apparaître les obligations qui pèsent sur la Commission en matière de diffusion des normes, de publication des décisions et de mise à disposition des informations nécessaires à la compréhension de son action. Une telle clarification est nécessaire pour éviter que la connaissance des règles ne reste inégalement répartie entre les acteurs ou ne dépende excessivement de circuits institutionnels peu accessibles.

La réforme doit également accroître la visibilité des procédures et des opérations sensibles. Plusieurs séquences du processus électoral concentrent des risques particuliers d'incertitude, de contestation ou de défiance lorsque leur déroulement demeure insuffisamment perceptible pour les parties prenantes. La réforme devrait donc tendre à mieux encadrer, dans la loi, les conditions de visibilité de ces procédures, afin que la transparence ne peut être ramenée à la publication d'actes formels, mais s'étende à la compréhension effective de la manière dont certaines opérations sont conduites.

Une attention particulière doit, enfin, être portée aux conditions d'un contrôle mieux informé par les parties prenantes. La transparence n'acquiert une portée réelle que si elle rend possible une vigilance éclairée. La loi devrait ainsi mieux organiser l'accès aux informations utiles, aux documents nécessaires et aux éléments procéduraux décisifs, afin que les acteurs concernés puissent exercer un contrôle contradictoire effectif sur l'action de la Commission. L'objet de la réforme n'est pas ici de multiplier les obligations déclaratives, mais de mieux inscrire dans le droit les conditions d'un contrôle procédural plus substantiel.

3. Mieux assurer la traçabilité procédurale de l'action de la Commission

Le troisième aspect de cet axe tient à la nécessité de mieux assurer la traçabilité procédurale de l'action de la Commission. Cette exigence prolonge celle de la transparence sans se confondre avec elle. Elle vise plus directement l'identification des actes, des étapes, des séquences et des responsabilités qui structurent la gestion électorale. Les analyses antérieures ont montré que certaines fragilités tenaient moins à l'absence de règles qu'à la difficulté de suivre clairement le cheminement procédural des décisions et des opérations. La réforme devrait donc s'attacher à mieux inscrire dans la loi les éléments de formalisation permettant de rendre l'action de la CENI plus repérable, plus vérifiable et plus aisément suivable dans son déroulement.

Une première nécessité consiste à clarifier les actes et les étapes décisives du processus de gestion électorale. Le texte révisé devrait mieux faire apparaître les séquences qui appellent une formalisation particulière, une identification plus nette des actes accomplis ou une détermination plus précise des responsabilités engagées. Il ne s'agit pas d'alourdir inutilement le fonctionnement de la Commission, mais de faire en sorte que les moments structurants de son action puissent être juridiquement localisés avec une netteté suffisante.

Il est également nécessaire de réduire les zones d'opacité qui affectent la conduite des opérations. Une procédure devient difficilement contrôlable lorsque certaines de ses phases essentielles demeurent peu identifiées, insuffisamment documentées ou trop dépendantes de pratiques internes non explicitement encadrées. La réforme devrait donc préciser davantage les exigences procédurales applicables à la conduite de ces opérations, afin que leur déroulement ne repose plus sur des implicites institutionnels difficilement vérifiables.

La loi révisée devrait, par ailleurs, mieux arrimer la pratique institutionnelle aux exigences de publicité et de lisibilité. La traçabilité procédurale ne se réduit pas à l'existence d'actes isolés ; elle suppose une organisation d'ensemble permettant de suivre le cours de l'action administrative, d'en comprendre les séquences et d'en identifier les points de décision. L'un des objets de la réécriture devrait ainsi être de rapprocher plus étroitement la pratique de la Commission des exigences de formalisation, de publicité et de lisibilité qui conditionnent la régularité et la crédibilité de son intervention.

Le cinquième axe de la réforme ne vise pas seulement à rappeler que l'inclusivité, la transparence et la traçabilité procédurale sont souhaitables. Il tend à faire apparaître les points sur lesquels la loi devra être reprise pour que ces garanties trouvent une traduction plus complète dans le fonctionnement de la CENI. C'est à cette condition que l'ouverture du processus, la visibilité des décisions et le suivi des séquences de gestion pourront cesser d'être partiels ou inégaux pour devenir de véritables composantes du régime juridique de la Commission.

VI. AXE 6 : PROFESSIONNALISATION DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE ET CONSOLIDATION DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE

Le sixième axe majeur de la réforme doit porter sur la professionnalisation de l'administration électorale et sur la consolidation de la capacité opérationnelle de la CENI. Les constats déjà établis montrent que l'effectivité des missions confiées à la Commission dépend non seulement de la clarté de son cadre juridique et de la cohérence de son organisation interne, mais aussi de la qualité des moyens humains, techniques et administratifs dont elle dispose pour agir dans la durée. Le centre de gravité de l'analyse se déplace ici de l'organisation des organes vers les conditions concrètes d'exercice des missions de la CENI. L'enjeu est, dès lors, plus précis. Il consiste à identifier les points sur lesquels la loi devra être reprise afin de doter la Commission

d'un support administratif plus stable, de conditions d'exercice plus maîtrisées et d'une capacité d'action mieux ajustée à l'ampleur de ses responsabilités. La réforme doit ainsi viser à réduire la dépendance de l'institution à l'improvisation, aux ajustements empiriques et aux fragilités de circonstance, en renforçant ce qui fait la continuité et la fiabilité concrètes de l'administration électorale.

1. Consolider le socle administratif permanent de la CENI

Un premier effort devrait porter sur le socle administratif permanent de la CENI. La difficulté ne tient pas seulement à la répartition formelle des fonctions au sein de la Commission, mais au fait que l'exercice de ses missions suppose un appui administratif suffisamment stable pour assurer la préparation, le suivi et l'exécution des tâches qui lui incombent. La réforme devrait donc s'attacher à renforcer les éléments permanents sur lesquels repose l'action de la CENI, afin que celle-ci puisse fonctionner dans un cadre moins dépendant des circonstances et des reconstitutions successives.

Dans cette perspective, il conviendrait de consolider la stabilité du Secrétariat exécutif. L'enjeu n'est pas ici de revenir sur sa place dans l'organisation générale de la Commission, mais de mieux garantir la continuité de l'appareil administratif qui soutient son activité. Une administration électorale ne peut agir de manière fiable si le support technique chargé de l'appui, de la coordination et de la mise en œuvre demeure exposé à des discontinuités excessives. La loi révisée devrait donc mieux asseoir les conditions de stabilité de ce secrétariat, afin qu'il puisse porter durablement la mémoire administrative et la continuité opérationnelle de l'institution.

La consolidation du socle permanent appelle également un renforcement des capacités administratives et techniques de la CENI. L'existence d'un organe permanent ne suffit pas si celui-ci ne dispose pas des ressources humaines, des compétences techniques et des outils administratifs nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Le texte nouveau devrait ainsi permettre de mieux soutenir la montée en capacité de l'administration électorale, en faisant apparaître plus nettement les exigences de qualification, de structuration et d'appui qui conditionnent son efficacité réelle.

Au-delà même de ces deux points, la réforme devrait tendre à assurer une meilleure continuité de l'action de la CENI. Une institution chargée de gérer le processus électoral ne peut remplir pleinement sa mission si son activité se recompose à chaque séquence dans des conditions proches de la reconstruction. L'un des objets de la réforme devrait donc être de mieux inscrire dans la durée l'action administrative de la Commission, afin que les cycles électoraux successifs puissent s'appuyer sur une base de fonctionnement plus constante, plus prévisible et plus robuste.

2. Mieux structurer les conditions d'exercice des fonctions électorales

Le deuxième aspect de cet axe concerne les conditions d'exercice des fonctions électorales elles-mêmes. Les difficultés relevées dans la pratique ont montré que la qualité de l'action de la CENI dépend aussi des aptitudes de ses membres et de son personnel, de la stabilité des méthodes de travail et de la capacité de l'institution à capitaliser l'expérience acquise. À ce niveau, l'enjeu de la réforme est de mieux faire apparaître, dans la loi, les exigences qui doivent gouverner l'exercice des fonctions électorales afin d'en réduire le caractère aléatoire ou empirique.

Cela suppose d'améliorer la compétence des membres et du personnel. L'enjeu n'est pas seulement de rappeler une exigence générale de qualité, mais de mieux inscrire dans le régime applicable à la CENI l'idée que l'exercice de responsabilités électorales requiert des aptitudes effectives, adaptées à la technicité de la matière et à la sensibilité des opérations conduites. La

réforme devrait ainsi permettre de mieux valoriser la compétence comme condition normale d'un fonctionnement électoral rigoureux.

La structuration des fonctions électorales appelle également une meilleure organisation de la capitalisation des savoir-faire. L'expérience accumulée lors de la préparation et de la conduite des processus électoraux constitue une ressource institutionnelle essentielle. Lorsqu'elle n'est ni conservée, ni transmise, ni consolidée, l'institution s'expose à recommencer sous une forme appauvrie ce qu'elle avait pourtant déjà appris à maîtriser. La loi révisée devrait donc mieux prendre en compte la nécessité de préserver et de transmettre les acquis administratifs, techniques et procéduraux liés à l'exercice des fonctions électorales.

La réforme devrait, en dernier lieu, réduire la dépendance à l'improvisation ou aux ajustements empiriques. Une administration électorale professionnalisée ne peut reposer durablement sur des réponses ad hoc à des difficultés récurrentes. Elle doit pouvoir s'appuyer sur des méthodes de travail stabilisées, sur des pratiques mieux maîtrisées et sur des repères suffisamment constants pour éviter que l'incertitude ne devienne une modalité ordinaire de gestion. La réécriture du texte devrait ainsi contribuer à faire émerger un cadre plus propice à la maîtrise des opérations et à la régularité des pratiques.

3. Mieux ajuster les moyens administratifs aux responsabilités confiées

Le troisième aspect de cet axe tient à la nécessité de mieux ajuster les moyens administratifs aux responsabilités confiées à la CENI. Il apparaît, à l'examen de la pratique, que l'institution a pu se voir reconnaître des missions étendues sans que les conditions concrètes de leur mise en œuvre soient toujours à la hauteur de cette charge. À ce niveau, l'enjeu de la réforme est de faire apparaître plus nettement que la fiabilité de l'action électorale dépend aussi d'une correspondance suffisante entre les tâches assignées, les procédures applicables et les ressources disponibles.

Cela implique de mieux coordonner compétences, procédures et ressources. Une responsabilité ne peut être effectivement exercée si elle demeure dissociée des moyens administratifs et techniques nécessaires à son exécution. La loi révisée devrait donc mieux prendre en compte la cohérence d'ensemble entre les fonctions confiées à la CENI, les modalités procédurales de leur mise en œuvre et les supports matériels qui doivent permettre leur accomplissement. Il s'agit moins d'ajouter abstraitement des attributions que de rendre leur exercice plus réaliste et plus soutenable.

La réforme doit également réduire les déséquilibres entre responsabilités juridiques et capacité d'action. Une institution peut se trouver fragilisée lorsqu'elle porte, en droit, des obligations importantes sans disposer, en fait, d'un appareil administratif à la mesure de ces obligations. L'un des objets de la réécriture devrait donc être de mieux prévenir ces écarts, afin que les missions confiées à la CENI ne demeurent pas partiellement théoriques faute d'un environnement administratif suffisamment adapté.

À ce réajustement doit s'ajouter un renforcement de la fiabilité concrète de l'administration électorale. Cette fiabilité ne tient pas seulement à la qualité des principes qui gouvernent la CENI, mais à la capacité de celle-ci à agir avec constance, méthode et prévisibilité. Le texte nouveau devrait ainsi mieux faire apparaître les conditions dans lesquelles l'administration électorale peut devenir un support effectif de régularité, de continuité et de sécurité dans la conduite des opérations dont elle a la charge.

Ainsi, le sixième axe de la réforme ne porte pas d'abord sur l'agencement organique de la CENI, mais sur les conditions humaines, administratives et techniques qui doivent permettre à

l'institution d'exercer effectivement ses missions. Il tend à faire apparaître les points sur lesquels la loi devra être reprise pour donner à l'administration électorale une base plus professionnelle, plus stable et mieux proportionnée aux responsabilités qui lui sont confiées.

VII. AXE 7 : RÉORGANISATION TERRITORIALE DE LA CENI ET SÉCURISATION DE SON DÉPLOIEMENT

Le septième axe majeur de la réforme doit porter sur la réorganisation territoriale de la CENI et sur la sécurisation de son déploiement. L'examen des difficultés déjà relevées fait apparaître que la fiabilité de l'action électorale ne dépend pas seulement de la qualité des organes centraux ou de la clarté du cadre normatif applicable. Elle tient aussi aux conditions dans lesquelles la Commission agit à travers ses relais territoriaux, à la régularité de leur intervention et à la cohérence d'ensemble du dispositif déployé sur le terrain. L'enjeu n'est donc plus ici d'examiner l'architecture interne de la CENI en elle-même, mais d'identifier les points sur lesquels la loi devra être reprise afin de préciser la place des démembrements, d'ordonner plus rigoureusement leur insertion dans l'ensemble institutionnel et d'encadrer les conditions locales de mise en œuvre de l'action électorale. La réforme doit ainsi tendre à réduire les zones d'incertitude qui entourent encore le statut, le rôle et le fonctionnement de ces structures, afin que le déploiement territorial de la Commission gagne en lisibilité, en cohérence et en sécurité juridique.

1. Revoir le statut et le fonctionnement des démembrements territoriaux

Un premier effort devrait porter sur le statut et le fonctionnement des démembrements territoriaux de la CENI. Les difficultés relevées dans la pratique montrent que la fragilité du dispositif ne tient pas seulement à l'existence de structures déconcentrées ou déployées sur le territoire, mais à l'imprécision qui peut entourer leur rôle exact, leur place dans l'ensemble institutionnel et les conditions de leur intervention dans la conduite des opérations électorales. La réforme devrait donc s'attacher à mieux définir ce que sont ces démembrements dans l'économie générale de la Commission, afin d'éviter qu'ils ne demeurent exposés à des lectures incertaines de leur fonction.

Une première nécessité consiste à clarifier leur rôle exact dans l'exécution des opérations électorales. Tant que la loi ne détermine pas avec une netteté suffisante la portée de leur intervention, il subsiste un risque de confusion entre ce qui relève de la mise en œuvre territoriale, ce qui ressort de l'appui administratif local et ce qui demeure attaché à l'autorité des organes centraux. Le texte révisé devrait donc mieux faire apparaître la part propre des démembrements dans l'exécution des missions de la CENI, afin que leur action s'inscrive dans un cadre plus précisément défini.

Cette clarification appelle également une meilleure définition de leurs rapports avec les organes centraux. Le déploiement territorial ne peut être juridiquement satisfaisant si les structures locales se trouvent placées dans une relation insuffisamment ordonnée avec les instances de direction de la Commission. Il importe, à cet égard, que la loi exprime plus clairement les liens fonctionnels, les modalités de coordination et les chaînes de rattachement qui relient le niveau territorial au niveau central, afin de prévenir les flottements dans l'exercice des responsabilités.

À cela s'ajoute la nécessité de réduire les incertitudes liées à leur statut et à leur niveau d'intervention. Une structure territoriale dont la place demeure mal qualifiée dans le dispositif général tend à faire naître des pratiques hétérogènes, des compréhensions divergentes de ses pouvoirs et, parfois, des usages qui excèdent ou minorent ce que la loi entendait permettre. La réécriture du texte devrait donc contribuer à stabiliser plus nettement le cadre juridique

applicable à ces démembrements, de manière à rendre leur position institutionnelle plus lisible et leur intervention plus prévisible.

2. Renforcer la cohérence d'ensemble du déploiement territorial

Le deuxième aspect de cet axe concerne la cohérence d'ensemble du déploiement territorial. Les analyses précédentes ont montré qu'une organisation territoriale ne devient pas fiable par la seule juxtaposition de structures implantées à différents niveaux. Encore faut-il que leur articulation d'ensemble permette une circulation ordonnée de l'information, une continuité suffisante de l'action et une exécution homogène des orientations arrêtées par la Commission. La réforme devrait donc viser à mieux structurer le maillage territorial de la CENI, afin que son action ne se fragmente pas au contact des réalités locales.

Une première exigence tient à une meilleure articulation des différents niveaux d'implantation. Lorsque les responsabilités respectives des échelons territoriaux ne sont pas suffisamment ordonnées, le dispositif s'expose à des discontinuités de fonctionnement, à des doublons implicites ou à des lacunes d'exécution. La loi révisée devrait ainsi mieux organiser les rapports entre les différents niveaux du déploiement territorial, afin que chacun d'eux puisse être situé avec davantage de précision dans la chaîne de mise en œuvre des opérations électorales.

La cohérence du dispositif suppose également une remontée d'informations plus fiable. Une institution qui agit sur l'ensemble du territoire ne peut conserver sa maîtrise d'ensemble si les données, les constats et les difficultés rencontrées localement ne lui reviennent que de manière inégale, tardive ou insuffisamment structurée. Il importe donc que le texte nouveau permette de mieux sécuriser les circuits d'information internes à la CENI, afin que le niveau central puisse disposer d'une connaissance plus régulière, plus complète et plus exploitable de la réalité territoriale de l'action électorale.

La réforme devrait, par ailleurs, éviter les ruptures entre orientation centrale et mise en œuvre territoriale. Le déploiement local d'une institution de garantie ne peut reposer sur des traductions trop variables des mêmes prescriptions selon les lieux, les circonstances ou les acteurs chargés de leur application. La réécriture de la loi devrait donc contribuer à mieux assurer la continuité entre les orientations définies au centre et leur exécution sur le terrain, afin que la cohérence institutionnelle de la CENI ne se défasse pas au moment même où son action se territorialise.

3. Encadrer plus rigoureusement la mise en œuvre territoriale de l'action de la CENI

Le troisième aspect de cet axe réside dans la nécessité d'encadrer plus rigoureusement la mise en œuvre territoriale de l'action de la CENI. L'expérience acquise révèle que les difficultés observées ne proviennent pas seulement d'une imprécision sur la place des démembrements, mais aussi des écarts qui peuvent apparaître entre les prescriptions arrêtées au niveau central et les pratiques effectivement suivies dans les structures locales. L'enjeu de la réforme est donc de mieux faire apparaître, dans la loi, les garanties qui doivent entourer l'action territoriale de la Commission afin d'en renforcer la régularité et l'intelligibilité.

Une première nécessité consiste à rendre plus lisibles les responsabilités locales. L'action territoriale devient difficile à contrôler lorsque les tâches accomplies, les actes pris et les obligations assumées ne peuvent être clairement rapportés à des structures ou à des responsables identifiables. La loi révisée devrait donc mieux déterminer les responsabilités exercées à ce niveau, afin que l'imputation des actes et le contrôle de leur régularité puissent être assurés avec une netteté suffisante.

La réforme doit également réduire les écarts entre prescriptions centrales et pratiques de terrain. Une institution électorale ne peut durablement préserver sa fiabilité si l'application locale des mêmes règles varie de manière excessive selon les lieux ou les circonstances. Il importe, à cette fin, de mieux encadrer les conditions dans lesquelles les démembrements mettent en œuvre les orientations reçues, afin de limiter les divergences d'application et les déplacements implicites de cadre normatif au niveau territorial.

Une attention particulière doit enfin être portée à la capacité des structures territoriales à agir dans le respect strict de la légalité. La question ne tient pas seulement à la bonne volonté des acteurs locaux, mais à l'existence d'un cadre suffisamment précis pour guider leur intervention, contenir les dérives d'interprétation et réduire les marges d'approximation dans l'exécution des opérations. Le texte nouveau devrait ainsi mieux faire apparaître les exigences qui doivent gouverner l'action territoriale de la CENI, afin que le respect de la légalité ne demeure pas un principe abstrait, mais devienne une condition plus effectivement assurée de la mise en œuvre locale des missions de la Commission.

Ainsi, le septième axe de la réforme ne porte pas seulement sur l'existence de relais territoriaux de la CENI, mais sur les conditions dans lesquelles leur statut, leur insertion dans l'ensemble institutionnel et leur activité concrète doivent être mieux sécurisés. Il tend à faire apparaître les points sur lesquels la loi devra être reprise pour donner au déploiement territorial de la Commission une base plus claire, plus cohérente et plus rigoureusement encadrée.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, la nécessité d'une réforme de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la Commission électorale nationale indépendante apparaît fondée sur une donnée d'ensemble désormais difficile à écarter : le cadre juridique institué en 2015 n'a pas permis d'assurer, dans des conditions pleinement satisfaisantes, la concordance attendue entre la consécration d'une administration électorale indépendante et les garanties concrètes de son effectivité. L'analyse conduite a montré que les difficultés rencontrées ne relèvent ni d'incidents isolés, ni de simples défauts marginaux d'exécution. Elles révèlent un décalage plus profond entre l'ambition normative initiale du texte et les conditions dans lesquelles la CENI a été appelée à exercer ses missions. Ce décalage affecte à la fois la lisibilité du cadre juridique, la cohérence de l'organisation institutionnelle, la sécurité de certaines pratiques, la perception d'indépendance de la Commission et, au-delà, la confiance accordée au processus électoral lui-même.

La portée de cette conclusion excède dès lors la seule amélioration d'un texte organique particulier. Réformer la loi sur la CENI ne consiste pas uniquement à corriger des formulations imprécises, à réordonner certaines compétences ou à renforcer des garanties demeurées insuffisamment effectives. Il s'agit plus fondamentalement de redonner à l'institution chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales un cadre juridique à la hauteur de la fonction de garantie qui lui est confiée. Une telle réforme intéresse donc directement la crédibilité de la gouvernance électorale, la régularité des consultations à venir et la capacité de l'ordre juridique à offrir, dans une matière hautement sensible, un point d'appui suffisamment clair, stable et digne de confiance. Dans le contexte ouvert par le « Programme de la Refondation de la République de Madagascar » du 28 février 2026, cette réflexion trouve ainsi une signification particulière : elle participe d'un effort plus large de refondation de la gouvernance électorale en vue de la crédibilité des prochaines consultations.

Il importe toutefois de relever que la réécriture de la seule loi n°2015-020 ne saurait épuiser, à elle seule, toutes les conditions de l'effectivité recherchée. L'analyse a montré, en particulier, que la question de l'autonomie budgétaire et financière de la CENI ne dépend pas exclusivement des choix qui pourraient être opérés dans le texte régissant la Commission. Elle met également en cause les limites du cadre organique général issu de la LOLF, laquelle ne reconnaît pas explicitement les autorités administratives indépendantes comme entités budgétaires autonomes et maintient l'exécution budgétaire dans une architecture largement structurée autour de l'exécutif et des ministères. Dès lors, si la loi sur la CENI peut utilement préciser certaines garanties internes, elle ne peut, à elle seule, lever les contraintes structurelles qui affectent encore l'autonomie financière réelle de l'institution. Il existe donc, à côté du chantier propre de révision de la loi n°2015-020, un second chantier, distinct mais étroitement lié au premier, qui concerne l'adaptation du cadre budgétaire organique aux exigences propres des autorités administratives indépendantes. Cette réflexion complémentaire ne relève pas directement du présent texte, mais son utilité doit être expressément rappelée si l'on entend donner à l'indépendance de la CENI une traduction matérielle pleinement cohérente avec son statut.

Pour autant, cette limite ne réduit pas la portée du travail accompli ; elle en précise plutôt le point exact d'application. La présente étude a eu pour objet d'ordonner les raisons de la réforme, d'en identifier les enjeux, d'en fixer les références normatives, d'en dégager les objectifs et d'en structurer les principaux axes. Ce faisant, elle a cherché à faire apparaître non seulement ce qui, dans le droit en vigueur, appelle une révision, mais aussi la logique d'ensemble dans laquelle cette révision devrait s'inscrire. Le résultat attendu n'est pas un simple texte corrigé ; c'est un cadre juridique plus intelligible, plus cohérent, plus protecteur et plus opératoire, propre à soutenir

durablement la mission de garantie confiée à la CENI. L'utilité de cette réflexion tient donc à ce qu'elle ne se borne pas à constater les fragilités du droit existant, mais prépare les conditions d'un passage plus assuré à l'élaboration normative.

C'est dans cette perspective que l'annexe jointe au présent document trouve sa place. L'avant-projet de loi annoté qui y figure ne constitue ni la clôture du débat, ni la prétention à fixer par avance l'ensemble des arbitrages institutionnels ou politiques appelés à intervenir. Il doit être compris comme le prolongement normatif de la réflexion ici menée : non un texte présenté comme intangible, mais une proposition de mise en forme juridique des orientations dégagées au terme de l'analyse. En ce sens, le passage du corps principal à l'annexe ne marque pas un changement de logique, mais l'aboutissement naturel de la démarche suivie. Après avoir établi les raisons de la réforme et ordonné les choix majeurs qu'elle appelle, il devenait nécessaire de montrer comment ces lignes directrices peuvent être traduites dans l'économie d'un texte législatif de substitution. L'annotation de l'avant-projet a précisément pour fonction de maintenir visible le lien entre l'argumentation développée dans l'étude et les options retenues dans la rédaction proposée.

La conclusion générale ne saurait dès lors être comprise comme une simple clôture récapitulative. Elle marque plutôt le point à partir duquel le travail de réflexion, sans perdre sa prudence analytique, entre dans une phase de formalisation normative. Ce déplacement n'efface ni les marges de discussion, ni la nécessité des arbitrages ultérieurs ; il traduit seulement l'idée que la réforme de la loi sur la CENI, si elle veut répondre aux fragilités mises au jour, doit désormais pouvoir être pensée non plus seulement en termes de diagnostic ou d'orientation, mais aussi en termes de rédaction, de structure et de choix juridiques explicites. C'est à cette condition que la réflexion engagée pourra utilement contribuer, dans le cadre plus large du processus de refondation, à l'émergence d'un droit de la CENI mieux ordonné, plus crédible et plus apte à garantir la confiance dans le processus électoral.

* *

*

ANNEXES

ANNEXE N°1 : TEXTE ANNOTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIF A LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

PROPOS LIMINAIRES

Le projet de texte qui suit doit être lu à la lumière de deux exigences préalables, qui commandent tout à la fois sa méthode de rédaction et sa portée juridique.

La première tient à la nature même de la loi. Un texte législatif n'a pas vocation à commenter les objectifs qu'il poursuit ni à prolonger, sous une forme discursive, l'analyse qui en a préparé l'élaboration. Il lui appartient d'édicter des règles, de fixer des compétences, d'organiser des procédures, de prévoir des obligations ou des interdictions. Les dispositions proposées ci-après ont donc été conçues dans la recherche d'une écriture sobre, prescriptive et juridiquement opératoire, afin que le futur texte demeure fidèle à l'office propre de la loi et n'emprunte pas au registre programmatique ou explicatif, étranger à la normation. Cette exigence revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'organiser une institution de garantie, dont la crédibilité dépend aussi de la netteté et de la portée normative du cadre qui la régit.

La seconde exigence procède de la hiérarchie des normes applicable en matière électorale. La loi relative à la Commission électorale nationale indépendante n'épuise pas, à elle seule, le droit du processus électoral. Celui-ci trouve son assise principale dans la législation électorale, de nature organique, conformément aux dispositions de la Constitution, qui fixe les conditions substantielles de réalisation des scrutins, leurs opérations préparatoires et plusieurs segments décisifs de leur déroulement. La loi sur la CENI, qui demeure une loi ordinaire, ne saurait dès lors se substituer à cette législation ni en altérer les équilibres. Sa fonction propre est d'organiser l'institution appelée à mettre en œuvre, dans le respect du droit applicable, les dispositifs définis par la législation électorale. Elle constitue ainsi une loi d'application, d'encadrement institutionnel et de structuration fonctionnelle. Les dispositions proposées n'ont donc pas pour objet de redéfinir la matière électorale elle-même, mais de préciser, chaque fois que nécessaire, la place, le rôle, les organes, les garanties et les modalités d'intervention de la CENI conformément aux dispositions pertinentes de la législation électorale.

Les développements qui suivent reproduisent le texte intégral du projet de loi, enrichi de commentaires explicatifs destinés à en éclairer la lecture. Chaque article est précédé d'un intitulé dépourvu de toute valeur normative, dont la seule finalité est de faciliter l'intelligibilité de l'ensemble. Conformément aux règles de la légistique formelle francophone, ces intitulés n'ont pas vocation à figurer dans le texte définitif adopté par le Parlement. Ils constituent un simple instrument de travail, utile au stade de l'élaboration, mais extérieur à la lettre normative proprement dite.

Les annotations jointes aux dispositions répondent à une fonction distincte. Elles n'ajoutent pas à la norme ; elles en explicitent la portée, en justifient la formulation au regard des objectifs de la réforme et, le cas échéant, mettent en évidence les rapprochements utiles avec la jurisprudence pertinente ou certaines solutions de droit comparé. Elles forment ainsi un outil de lecture et d'analyse destiné à rendre visible le passage du diagnostic à la proposition normative, et à éclairer utilement tant le législateur que l'ensemble des parties prenantes du processus électoral.

L'ensemble est présenté selon l'ordre naturel des titres, sections et articles de la proposition, afin de permettre une lecture suivie du dispositif envisagé. Ce choix vise à faire apparaître la cohérence d'ensemble de la réforme et à permettre au lecteur, qu'il soit décideur public, praticien du droit, universitaire, représentant de parti politique, membre d'une organisation de la société civile ou observateur électoral, d'apprécier la contribution propre de chaque disposition à l'architecture générale du futur régime applicable à la CENI.

Le présent avant-projet annoté n'a pas pour objet de clore la discussion. Il constitue le prolongement normatif de la réflexion conduite dans l'étude préalable. Il doit être compris comme une mise en forme législative possible des orientations dégagées par le diagnostic, dans le respect conjoint de l'exigence de normativité, de la hiérarchie des normes et des objectifs de clarification, de sécurisation et de crédibilisation de la gouvernance électorale poursuivis par la réforme.

PLAN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1er [Objet de la loi]

TITRE I

DU STATUT JURIDIQUE, DES PRINCIPES D'EXERCICE ET DU RÉGIME GÉNÉRAL APPLICABLE À LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE

Section I

De la nature juridique et du statut institutionnel de la Commission électorale nationale indépendante

Article 1er [Objet de la loi]

Article 2 [De l'institution de la CENI]

Article 3 [De la qualité d'autorité administrative indépendante de la CENI]

Article 4 [De la personnalité juridique de la CENI]

Article 5 [De l'autonomie administrative et financière de la CENI]

Article 6 [Du siège de la CENI]

Article 7 De l'absence de lien hiérarchique avec les autres institutions et autorités publiques

Section II

Des principes directeurs régissant l'action de la Commission électorale nationale indépendante

Article 8 [De l'indépendance de la CENI]

Article 9 [De l'impartialité et de la neutralité de la CENI]

Article 10 [De l'intégrité et de la probité dans l'exercice des missions de la CENI]

Article 11 [De l'interdiction de certains dons, aides ou avantages]

Article 12 [De la transparence de l'action de la CENI]

Article 13 [Du professionnalisme dans l'exercice des missions de la CENI]

Article 14 [Du respect de la Constitution, des lois et règlements]

TITRE II
DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE
ET DU STATUT DE SES MEMBRES

Section I

De la composition de la Commission électorale nationale indépendante

- Article 15 [De la composition de la CENI en deux formations]
- Article 16 [De la composition de la formation permanente]
- Article 17 [De la mise en place de la formation non permanente en période électorale ou référendaire]
- Article 18 [De l'absence d'attributions propres de la formation non permanente]
- Article 19 [De la formation plénière de la CENI]

Section II

De la désignation et de la nomination des membres de la formation permanente

- Article 20 [Des entités habilitées à désigner les membres de la formation permanente]
- Article 21 [Des modalités de désignation des membres de la formation permanente]
- Article 22 [De l'absence de qualité représentative des membres de la formation permanente]
- Article 23 [Des conditions générales requises pour être membre de la formation permanente]
- Article 24 [Des conditions de compétence et d'expérience applicables aux membres de la formation permanente]
- Article 25 [De la transmission des résultats de l'élection et de la nomination des membres de la formation permanente]
- Article 26 [De la prestation de serment et de l'installation des membres de la formation permanente]

Section III

**De la durée du mandat et des garanties d'indépendance
des membres de la formation permanente**

- Article 27 [De la durée et du caractère non renouvelable du mandat des membres de la formation permanente]
- Article 28 [Des garanties d'indépendance attachées au mandat]

Section IV
Des obligations déclaratives et des garanties statutaires complémentaires
des membres de la formation permanente

- Article 29 [De la déclaration de patrimoine, d'activités et d'intérêts]
- Article 30 [Des indemnités des membres de la formation permanente]
- Article 31 [De la protection des membres de la formation permanente dans l'exercice de leurs fonctions]
- Article 32 [De la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle en cas de manquement grave aux obligations statutaires]

Section V
Des incompatibilités, interdictions et obligations applicables
aux membres de la formation permanente

- Article 33 [Des incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente]
- Article 34 [De l'incompatibilité avec certaines fonctions publiques, électives ou administratives]
- Article 35 [De l'incompatibilité avec les activités politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts]
- Article 36 [De l'incompatibilité avec certaines activités professionnelles privées ou fonctions de direction dans des structures privées]
- Article 37 [Des conflits d'intérêts et de l'obligation d'abstention]
- Article 38 [De l'interdiction de candidature à un mandat public électif pendant le mandat et durant le délai suivant sa cessation]
- Article 39 [Des obligations de comportement attachées à l'exercice du mandat]
- Article 40 [Des obligations de probité, de désintéressement et de discrétion]

Section VI
De la cessation des fonctions, de la vacance et du remplacement
des membres de la formation permanente

- Article 41 [Des causes de cessation des fonctions]
- Article 42 [De la démission des membres de la formation permanente]
- Article 43 [De la cessation d'office des fonctions en cas d'incompatibilité ou de perte des conditions requises]
- Article 44 [De la vacance de siège et du remplacement d'un membre en cours de mandat]

Article 45 [De la durée du mandat du membre remplaçant]

Section VII
Du statut et du régime de participation des parties prenantes
à la formation non permanente

Article 46 [Des hypothèses de constitution de la formation non permanente]

Article 47 [De la qualité des parties prenantes appelées à participer à la formation non permanente]

Article 48 [De la désignation, de la justification de qualité et de l'admission à la participation à la formation non permanente]

Article 49 [De l'absence de qualité de membre de la formation permanente et des limites attachées à la participation à la formation non permanente]

Article 50 [De la prise d'effet et de la durée de la participation à la formation non permanente]

Article 51 [Des droits attachés à la participation à la formation non permanente dans les cas prévus par la loi]

Article 52 [Des obligations applicables aux parties prenantes participant à la formation non permanente]

Article 53 [De la cessation de la participation à la formation non permanente]

TITRE III
DES ORGANES DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE
ET DE SON ARCHITECTURE INTERNE

Section I
Des organes composant la Commission électorale nationale indépendante

Article 54 [Des organes composant la CENI]

Article 1er [Objet de la loi]

Article 55 [De la formation permanente comme organe délibérant de la CENI]

Article 56 [Du Secrétariat exécutif comme administration permanente de la CENI]

Section II
De l'organisation de la formation permanente

Article 57 [De l'élection du président de la CENI]

Article 58 [De la durée du mandat du président de la CENI]

Article 59 [Des attributions du président de la CENI]

- Article 60 [De l'élection du vice-président de la CENI]
- Article 61 [Des attributions du vice-président de la CENI]
- Article 62 [De la suppléance du président de la CENI]
- Article 63 [De la répartition des domaines de responsabilité entre les commissaires électoraux]

Section III **Du fonctionnement de la formation permanente**

- Article 64 [De la convocation des réunions de la formation permanente]
- Article 65 [Du quorum applicable aux délibérations de la formation permanente]
- Article 66 [Des règles de délibération et d'adoption des décisions de la formation permanente]
- Article 67 [De l'établissement, de la conservation et de la consultation des procès-verbaux des délibérations]

Section IV **Du fonctionnement de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante**

- Article 68 [De la convocation de la formation plénière de la CENI dans les cas prévus par la loi]
- Article 69 [Des modalités d'intégration de la formation non permanente à la formation plénière de la CENI]
- Article 70 [Des règles de participation de la formation non permanente aux séances et travaux de la formation plénière]
- Article 71 [De la traçabilité des travaux de la formation plénière]

Section V **Du fonctionnement du Secrétariat exécutif**

- Article 72 [De la nomination du Secrétaire exécutif]
- Article 73 [Des conditions requises pour être nommé Secrétaire exécutif]
- Article 74 [Des attributions du Secrétaire exécutif]
- Article 75 [Des incompatibilités et obligations applicables au Secrétaire exécutif]
- Article 76 [De la cessation des fonctions du Secrétaire exécutif]

- Article 77 [Du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif]
- Article 78 [Des conditions de recrutement du personnel du Secrétariat exécutif]
- Article 79 [Des obligations applicables au personnel du Secrétariat exécutif]
- Article 80 [Du régime applicable au personnel du Secrétariat exécutif]

TITRE IV

DES COMPÉTENCES, DES POUVOIRS ET DES CONDITIONS DE LEUR EXERCICE

Section I

Des règles générales régissant l'exercice des attributions de la Commission électorale nationale indépendante

- Article 81 [De l'exercice des attributions de la CENI conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables]

Section II

Des attributions de la Commission électorale nationale indépendante

- Article 82 [Des attributions de la CENI]
- Article 83 [Des limites des attributions de la CENI au regard des prérogatives de l'État]
- Article 84 [Des limites des attributions de la CENI au regard des prérogatives de l'État]
- Article 85 [De l'assistance, de l'appui ou du concours pouvant être sollicités par la CENI dans l'exercice de ses attributions]

Section III

De la reddition institutionnelle de la Commission électorale nationale indépendante

- Article 86 [Du rapport sur l'administration électorale et les activités de la CENI]
- Article 87 [Des recommandations formulées par la CENI à l'issue des opérations électorales]

Section IV

Des pouvoirs de la Commission électorale nationale indépendante

- Article 88 [Des pouvoirs d'interpellation, de substitution d'action et de saisine reconnus à la CENI pour la mise en œuvre de ses attributions]
- Article 89 [Du pouvoir de constatation des irrégularités et de saisine des juridictions compétentes]

- Article 90 [De la saisine de la CENI par les électeurs et de la substitution procédurale de la CENI pour les infractions électorales]
- Article 91 [De la saisine de la CENI par les candidats, les listes de candidats et leurs délégués]
- Article 92 [Des formes de saisine des juridictions compétentes par la CENI]
- Article 93 [Du signalement des manquements disciplinaires imputables aux agents publics]
- Article 94 [Du pouvoir de recommandation et de proposition de la CENI]
- Article 95 [De la délégation de certains pouvoirs aux démembrements territoriaux de la CENI]
- Article 96 [Du droit d'accès aux informations utiles à l'exercice des pouvoirs de la CENI]

TITRE V

DE LA TERRITORIALISATION DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE

Section I

Des règles générales applicables aux démembrements territoriaux de la CENI

- Article 97 [Des démembrements territoriaux de la CENI]
- Article 98 [Du caractère non permanent des démembrements territoriaux et de leur mise en place pour les opérations de recensement électoral et les processus électoraux]
- Article 99 [Du rattachement hiérarchique, de la coordination et de la responsabilité des démembrements territoriaux dans l'organisation de la CENI]
- Article 100 [De la substitution de la CENI aux démembrements territoriaux en cas de défaillance]

Section II

Des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante

- Article 101 [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau du district]
- Article 102 [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau de la commune]
- Article 103 [De l'articulation fonctionnelle entre les démembrements de district et les démembrements communaux]

Section III

De la composition et des conditions requises pour siéger au sein des démembrements territoriaux

- Article 104 [De la composition des démembrements territoriaux de la CENI]

- Article 105 [Des conditions générales requises pour être membre d'un démembrement territorial de la CENI]
- Article 106 [Des incompatibilités applicables aux membres des démembrements territoriaux]
- Article 107 [Des garanties d'exercice applicables aux membres des démembrements territoriaux]

Section IV

De la désignation, de l'engagement, de la cessation des fonctions et du remplacement des membres des démembrements territoriaux

- Article 108 [Des modalités de désignation des membres des démembrements territoriaux]
- Article 109 [De l'engagement écrit préalable à l'entrée en fonctions des membres des démembrements territoriaux]
- Article 110 [Des causes de cessation des fonctions des membres des démembrements territoriaux]
- Article 111 [Du remplacement des membres des démembrements territoriaux en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée de fonctions]

Section V

Des attributions et du fonctionnement des démembrements territoriaux

- Article 112 [Des attributions générales des démembrements territoriaux de la CENI]
- Article 113 [[De l'exercice des attributions des démembrements territoriaux dans le respect de la légalité, des compétences des organes centraux de la CENI et de celles des autres autorités compétentes]
- Article 114 [De l'organisation interne et des règles de fonctionnement des démembrements territoriaux]
- Article 115 [De la remontée d'informations, de la traçabilité des activités et du compte rendu des opérations aux organes centraux de la CENI]

TITRE VI

DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Section I

Des principes régissant l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante

- Article 116 [De l'autonomie budgétaire de la CENI]
- Article 117 [De l'autonomie financière de la CENI]
- Article 118 [De l'élaboration du projet de budget de la CENI]

Article 119 [De la gestion financière de la CENI dans le respect des principes et règles des finances publiques]

Section II

Des ressources de la Commission électorale nationale indépendante

Article 120 [Des ressources de la CENI]

Article 121 [Des crédits destinés au fonctionnement de la CENI]

Article 122 [Des crédits destinés aux opérations électorales et référendaires]

Article 123 [Des aides, subventions et autres concours extérieurs à la CENI]

Article 124 [Du suivi et du contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs]

Section III

De l'exécution, de la comptabilité, du contrôle et de la reddition des comptes

Article 125 [De l'exécution des dépenses de la CENI dans les conditions prévues par les textes applicables]

Article 126 [De la tenue de la comptabilité de la CENI conformément aux règles de la comptabilité publique]

Article 127 [Du contrôle de la régularité des opérations financières de la CENI]

Article 128 [De la production et de la reddition des comptes de la CENI]

TITRE VII

DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Section I

Des dispositions transitoires

Article 129 [Du maintien provisoire des organes de la CENI]

Article 130 [De la continuité des activités de la CENI pendant la période transitoire]

Article 131 [Des modalités de mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi]

Article 132 [Du sort des actes, décisions et mesures en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur de la présente loi]

Article 133 [Du maintien provisoire des textes d'application antérieurs non contraires à la présente loi]

Section II

Des dispositions finales

Article 134 [Du renvoi aux textes d'application de la présente loi]

Article 135 [De l'abrogation des dispositions antérieures contraires]

Article 136 [Publication au Journal officiel]

AVANT-PROJET DE LOI ANNOTE PORTANT REFONTE DE LA LOI N° 2015-020 DU 19 OCTOBRE 2015 RELATIVE A LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

Avertissement

Le présent document constitue un avant-projet de loi élaboré à des fins de réflexion et de consultation.

Il s'agit d'un texte préparatoire, dépourvu de valeur normative, qui n'engage pas les institutions législatives ou exécutives et ne saurait être assimilé à une version adoptée.

Toute reproduction ou diffusion doit préserver cette mention afin d'éviter toute confusion sur son statut juridique.

DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er – [Objet de la loi]

La présente loi fixe le nouveau régime juridique applicable à la Commission électorale nationale indépendante.

Elle détermine son statut, son organisation, son fonctionnement, ainsi que les conditions d'exercice de ses attributions.

Elle précise les garanties applicables à l'accomplissement de ses missions conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables.

L'article 1er a pour fonction d'énoncer l'objet général de la loi. Il situe d'emblée le texte dans sa finalité propre : définir le nouveau régime juridique applicable à la Commission électorale nationale indépendante, en en ordonnant les principales composantes. Il s'agit d'une disposition liminaire de cadrage, qui annonce l'économie générale du projet sans entrer encore dans le détail de chacune des règles applicables.

1. Une disposition d'ouverture qui fixe l'objet de la loi

Le premier alinéa indique que la loi a pour objet de fixer le nouveau régime juridique applicable à la CENI. Il confère ainsi au texte sa portée générale et signale que la loi a vocation à se substituer au cadre antérieur pour réorganiser, de manière cohérente, le statut et le fonctionnement de l'institution.

2. Une annonce ordonnée des principales matières traitées par la loi

Le deuxième alinéa précise les éléments principaux que la loi entend régir : le statut, l'organisation, le fonctionnement et les conditions d'exercice des attributions de la CENI. Il joue un rôle de présentation synthétique de l'architecture du texte et prépare la lecture des développements ultérieurs.

3. Une inscription de la loi dans le cadre normatif supérieur applicable

Le troisième alinéa rappelle que les garanties applicables à l'accomplissement des missions de la CENI s'inscrivent dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables. Il souligne ainsi que la présente loi n'intervient pas de manière isolée, mais dans un ensemble normatif plus large auquel elle demeure subordonnée et articulée.

Conclusion

L'article 1er constitue une disposition introductive de cadrage. Il définit l'objet de la loi, annonce ses principales matières et inscrit d'emblée le nouveau régime juridique de la CENI dans le cadre des normes supérieures et connexes qui gouvernent l'action électorale.

Il est à observer, à titre provisoire, que la formule « nouveau régime juridique » est claire dans une logique de réforme, mais qu'il faudra vérifier, au moment de la stabilisation d'ensemble, si ce qualificatif doit être maintenu dans le texte normatif lui-même ou réservé à l'exposé accompagnant le projet.

TITRE I : DU STATUT JURIDIQUE, DES PRINCIPES D'EXERCICE ET DU RÉGIME GÉNÉRAL APPLICABLE À LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

Section I : De la nature juridique et du statut institutionnel de la Commission électorale nationale indépendante

Article 2 – [De l'institution de la CENI]

Il est institué, en application de la Constitution, une structure nationale indépendante dénommée « Commission électorale nationale indépendante », en abrégé « CENI ».

La Commission électorale nationale indépendante est chargée, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, de l'organisation et de la gestion des opérations électorales et référendaires.

Elle exerce ses missions dans le respect de la présente loi, sans préjudice des compétences attribuées par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables aux autres autorités publiques.

L'article 2 institue, dans le cadre de la présente loi, la Commission électorale nationale indépendante et énonce sa mission générale. Il rattache cette institution à son fondement constitutionnel, en assure la consécration législative et situe d'emblée son intervention dans l'ordonnement juridique applicable aux opérations électorales et référendaires. La disposition remplit ainsi une fonction à la fois institutive et générale, sans épuiser les éléments de statut, d'organisation et de régime qui seront précisés par les articles suivants.

1. Une institution fondée sur la Constitution

Le premier alinéa traduit, au niveau législatif, l'exigence résultant de la Constitution, qui confie l'organisation et la gestion des opérations électorales à une structure nationale indépendante. L'article 2 assure ainsi le passage du principe constitutionnel à l'institution juridique de la CENI, en lui donnant une dénomination légale et une existence déterminée dans l'ordre juridique.

2. Une disposition qui pose l'existence de la CENI et énonce sa mission générale

L'article a pour fonction propre de poser l'existence de la CENI comme structure nationale indépendante et d'indiquer la mission générale qui lui est confiée. Le deuxième alinéa précise en effet que la Commission est chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales et référendaires, dans les conditions prévues par les normes applicables. La disposition ne détaille pas encore les attributions particulières de la Commission, mais elle en fixe le cadre général.

3. Une mission exercée dans un cadre normatif déterminé et en articulation avec les autres autorités

Le troisième alinéa précise que la CENI exerce ses missions dans le respect de la présente loi et sans préjudice des compétences attribuées aux autres autorités publiques. Il souligne ainsi que l'institution de la CENI ne signifie ni exclusivité absolue de compétence, ni effacement des autres autorités intervenant dans le champ électoral. L'article annonce, dès ce stade, la nécessité d'une articulation entre les compétences propres de la Commission et celles que la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables reconnaissent à d'autres organes ou autorités.

Conclusion

L'article 2 constitue ainsi la base institutive de la CENI dans le présent projet de loi. Il établit son existence légale, énonce sa mission générale et inscrit son action dans le cadre normatif plus large qui gouverne l'administration électorale.

Article 3 – [De la qualité d'autorité administrative indépendante de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante est une autorité administrative indépendante.

Cette qualité implique qu'elle exerce les attributions que la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables lui confèrent sans recevoir ni solliciter d'instruction d'aucune autorité.

Elle n'a pas la qualité d'institution de l'État au sens des dispositions constitutionnelles relatives aux institutions de la République.

L'article 3 qualifie juridiquement la Commission électorale nationale indépendante en lui reconnaissant expressément la qualité d'autorité administrative indépendante. Il attache à cette qualification une conséquence normative immédiate, tenant à l'absence d'instruction dans l'exercice de ses attributions, et précise, en outre, que la CENI ne saurait être assimilée aux institutions de l'État au sens des dispositions constitutionnelles relatives aux institutions de la République. La disposition remplit ainsi une fonction de clarification statutaire essentielle dans l'économie du texte.

1. Une qualification juridique expresse de la CENI

Le premier alinéa confère à la CENI la qualité d'autorité administrative indépendante. L'article ne se borne donc pas à affirmer, de manière générale, l'indépendance de la Commission : il la situe dans une catégorie juridique déterminée, destinée à mieux préciser son statut dans l'ordonnement institutionnel. Cette qualification contribue à lever les ambiguïtés susceptibles d'affecter la nature juridique de la CENI.

2. Une conséquence statutaire immédiate : l'absence d'instruction

Le deuxième alinéa précise la portée normative essentielle de cette qualification. Il établit que la CENI exerce les attributions que lui confèrent les textes applicables sans recevoir ni solliciter d'instruction d'aucune autorité. La disposition vise ainsi à donner un contenu concret et immédiatement opératoire à la qualité d'autorité administrative indépendante, en protégeant l'exercice des compétences de la Commission contre toute ingérence par voie d'instruction.

3. Une distinction expresse d'avec les institutions de l'État au sens constitutionnel

Le troisième alinéa écarte expressément toute assimilation de la CENI à une institution de l'État au sens de l'article 40 de la Constitution. Les institutions de l'État visées par cet article sont le Président de la République et le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat, ainsi que la Haute Cour Constitutionnelle. La précision a pour fonction de lever une confusion possible sur la place de la CENI dans l'architecture institutionnelle.

Conclusion

L'article 3 constitue ainsi une disposition centrale de qualification statutaire. Il précise la nature juridique de la CENI, attache à cette qualification un premier effet normatif direct et clarifie sa place dans l'organisation institutionnelle de l'État.

Article 4 – [De la personnalité juridique de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante est dotée de la personnalité juridique.

Elle dispose d'une capacité juridique propre pour accomplir les actes nécessaires à l'exercice de ses missions, dans les conditions prévues par la loi et les autres textes applicables.

Elle agit en justice, administre ses biens, droits et intérêts et accomplit tous actes utiles à son fonctionnement régulier, conformément aux règles qui lui sont applicables.

L'article 4 reconnaît à la Commission électorale nationale indépendante la personnalité juridique et en tire les conséquences générales quant à sa capacité d'agir dans l'ordre juridique. Il confère ainsi à la CENI une existence juridique propre distincte des autres personnes publiques et lui permet d'accomplir, en son nom, les actes nécessaires à l'exercice de ses missions et à son fonctionnement régulier. La disposition participe, dans l'économie de la section, à la consolidation institutionnelle de la Commission.

1. Une reconnaissance expresse de la personnalité juridique de la CENI

Le premier alinéa consacre expressément la personnalité juridique de la CENI. Cette disposition signifie que la Commission n'est pas seulement un organe fonctionnel chargé d'une mission déterminée, mais une entité juridique distincte, titulaire de droits et d'obligations. L'article contribue ainsi à asseoir l'autonomie institutionnelle de la Commission dans l'ordonnement juridique.

2. Une capacité juridique propre au service de ses missions

Le deuxième alinéa précise la conséquence principale de cette personnalité juridique : la CENI dispose d'une capacité juridique propre pour accomplir les actes nécessaires à l'exercice de ses missions. La disposition permet ainsi de rattacher juridiquement à la Commission elle-même les actes qu'elle accomplit dans le cadre de ses compétences, dans les limites fixées par la loi et les autres textes applicables.

3. Une aptitude à agir en son nom dans les actes utiles à son fonctionnement et à la défense de ses intérêts

Le troisième alinéa explicite certaines manifestations concrètes de cette capacité juridique. Il prévoit que la CENI peut agir en justice, administrer ses biens, droits et intérêts et accomplir tous actes utiles à son fonctionnement régulier. L'article vise ainsi à garantir que la Commission puisse assurer elle-même la gestion juridique de son activité et la défense de ses intérêts, conformément aux règles qui lui sont applicables.

Conclusion

L'article 4 constitue ainsi la disposition qui dote la CENI d'une capacité juridique propre. Il renforce son assise institutionnelle en lui permettant d'agir en son nom pour l'exercice de ses missions, la gestion de ses intérêts et le fonctionnement régulier de ses activités.

Article 5 – [De l'autonomie administrative et financière de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante jouit de l'autonomie administrative et financière.

L'autonomie administrative garantit à la Commission électorale nationale indépendante la maîtrise de son organisation interne, de son fonctionnement, de la gestion de son administration et de l'emploi de ses moyens, dans les conditions prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

L'autonomie financière assure à la Commission électorale nationale indépendante la disposition et la gestion de ressources propres destinées à assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions, dans le respect des principes applicables aux finances publiques et à la comptabilité publique.

La Commission électorale nationale indépendante bénéficie annuellement, dans la loi de finances, d'une dotation budgétaire propre, distincte et suffisante pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions, dans le respect des règles applicables aux finances publiques.

L'autonomie administrative et financière de la Commission électorale nationale indépendante s'exerce sans préjudice des contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

L'article 5 consacre l'autonomie administrative et financière de la Commission électorale nationale indépendante et en précise les principales garanties. Il distingue, à cette fin, l'autonomie administrative, qui concerne la maîtrise de l'organisation et du fonctionnement de la Commission, et l'autonomie financière, qui concerne la disposition et la gestion des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions. Il ajoute à cette affirmation générale une garantie budgétaire explicite, en prévoyant l'inscription annuelle d'une dotation propre dans la loi de finances, tout en rappelant que cette autonomie s'exerce dans le respect des règles et contrôles applicables.

1. Une consécration expresse de l'autonomie administrative et financière de la CENI

Le premier alinéa affirme, en termes généraux, que la CENI jouit de l'autonomie administrative et financière. Cette disposition consacre une garantie statutaire essentielle destinée à assurer que la Commission dispose des conditions nécessaires à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions.

2. Une autonomie administrative entendue comme maîtrise de l'organisation et du fonctionnement

Le deuxième alinéa définit le contenu de l'autonomie administrative. Il garantit à la Commission la maîtrise de son organisation interne, de son fonctionnement, de la gestion de son administration et de l'emploi de ses moyens.

3. Une autonomie financière fondée sur la disposition et la gestion de ressources propres

Le troisième alinéa précise que l'autonomie financière implique la disposition et la gestion de ressources propres destinées à assurer le fonctionnement de la Commission et l'exercice de ses missions. Il rappelle expressément que cette autonomie s'exerce dans le respect des principes applicables aux finances publiques et à la comptabilité publique.

4. Une garantie budgétaire explicite par l'inscription d'une dotation propre dans la loi de finances

Le quatrième alinéa donne à l'autonomie financière une traduction budgétaire précise. Il prévoit que la CENI bénéficie annuellement, dans la loi de finances, d'une dotation budgétaire propre, distincte et suffisante pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions.

5. Une autonomie qui demeure exercée sous les contrôles prévus par les textes

Le dernier alinéa rappelle que l'autonomie administrative et financière de la CENI ne fait pas obstacle aux contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements. L'article marque ainsi que l'autonomie reconnue à la Commission ne signifie ni absence de règles ni exemption de contrôle.

Conclusion

L'article 5 constitue ainsi une disposition essentielle de garantie institutionnelle. Il précise le contenu de l'autonomie administrative et financière de la CENI, en renforce l'effectivité par une garantie budgétaire propre et l'inscrit dans le respect des règles et contrôles applicables à la gestion publique.

Article 6 – [Du siège de la CENI]

Le siège de la Commission électorale nationale indépendante est fixé à Antananarivo.

Il ne peut être transféré qu'en vertu d'un texte pris dans les conditions prévues par la loi.

L'article 6 fixe le siège de la Commission électorale nationale indépendante et encadre les conditions de son éventuel transfert. Il apporte ainsi une précision de stabilité institutionnelle et territoriale, en déterminant le lieu d'implantation principale de la Commission tout en subordonnant toute modification de ce siège à l'intervention d'un texte pris dans les conditions prévues par la loi.

1. Une fixation légale du siège de la CENI

Le premier alinéa détermine le siège de la CENI en le fixant à Antananarivo. Cette précision permet d'identifier le lieu de rattachement institutionnel principal de la Commission. Elle contribue à la clarté de son organisation et à la sécurité juridique de son fonctionnement.

2. Une garantie de stabilité du siège de l'institution

En fixant expressément le siège de la Commission dans la loi, l'article confère à cette localisation une certaine stabilité. Il évite qu'un changement de siège puisse résulter d'une simple mesure de convenance ou d'une décision prise en dehors du cadre prévu par les textes. La disposition participe ainsi à la consolidation du statut institutionnel de la CENI.

3. Un transfert du siège juridiquement encadré

Le second alinéa prévoit que le siège ne peut être transféré qu'en vertu d'un texte pris dans les conditions prévues par la loi. L'article n'exclut donc pas, par principe, toute possibilité de transfert, mais il soumet une telle modification à une procédure juridiquement encadrée. Il vise ainsi à assurer que tout changement de siège intervienne dans des conditions de régularité et de prévisibilité suffisantes.

Conclusion

L'article 6 constitue une disposition de localisation institutionnelle et de stabilité juridique. Il fixe le siège de la CENI et soumet son éventuel transfert à un encadrement normatif destiné à préserver la sécurité juridique de l'institution.

Article 7 – [De l'absence de lien hiérarchique avec les autres institutions et autorités publiques]

Dans l'exercice de ses attributions, la Commission électorale nationale indépendante n'est soumise à aucun pouvoir hiérarchique ni à aucune tutelle de la part d'une institution, d'une autorité administrative, d'une autorité politique ou de toute autre autorité publique ou privée.

Aucune autorité ne peut se substituer à la Commission électorale nationale indépendante dans l'exercice des compétences que lui attribuent la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables.

Les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante ne peuvent recevoir, accepter ou exécuter, dans l'exercice de leurs fonctions, aucun ordre, aucune injonction ni aucune directive de nature à porter atteinte à son indépendance.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice, dans les conditions prévues par la Constitution, les lois et règlements, du contrôle juridictionnel et des autres contrôles légalement institués.

L'article 7 garantit, dans l'exercice de ses attributions, l'absence de subordination de la Commission électorale nationale indépendante à l'égard des autres institutions et autorités publiques ou privées. Il précise, à cette fin, que la CENI n'est soumise à aucun pouvoir hiérarchique ni à aucune tutelle, qu'aucune autorité ne peut se substituer à elle dans l'exercice de ses compétences, et que ses membres, organes et agents ne peuvent recevoir, accepter ou exécuter des ordres ou directives portant atteinte à son indépendance. L'article rappelle enfin que ces garanties s'exercent sans préjudice des contrôles prévus par le droit.

1. Une affirmation expresse de l'absence de subordination hiérarchique et de tutelle

Le premier alinéa pose le principe selon lequel la CENI n'est soumise, dans l'exercice de ses attributions, à aucun pouvoir hiérarchique ni à aucune tutelle. Cette disposition vise à protéger l'institution contre toute forme de subordination susceptible d'altérer l'exercice indépendant de ses compétences.

2. Une interdiction de toute substitution dans l'exercice des compétences de la CENI

Le deuxième alinéa garantit que les compétences attribuées à la Commission par la Constitution, la loi et les autres textes applicables ne peuvent être exercées à sa place par une autre autorité. L'article renforce ainsi l'effectivité de la répartition des compétences.

3. Une protection concrète contre les ordres, injonctions et directives portant atteinte à l'indépendance

Le troisième alinéa vise les comportements susceptibles de compromettre l'indépendance de la Commission dans son fonctionnement concret. Il interdit aux membres, organes et agents de la

CENI de recevoir, accepter ou exécuter des ordres, injonctions ou directives de nature à porter atteinte à cette indépendance.

4. Une garantie conciliée avec les contrôles prévus par le droit

Le dernier alinéa précise que les garanties posées par l'article ne font pas obstacle aux contrôles juridictionnels et aux autres contrôles légalement institués. Il rappelle ainsi que l'indépendance de la CENI n'exclut pas son insertion dans l'État de droit.

Conclusion

L'article 7 constitue ainsi une disposition de protection institutionnelle essentielle. Il garantit l'absence de lien hiérarchique, de tutelle et de substitution à l'égard de la CENI, protège concrètement son fonctionnement contre les ingérences, tout en maintenant les contrôles prévus par l'ordre juridique.

Observation provisoire

L'annotation définitive devra veiller à bien articuler cet article avec l'article 3, relatif à la qualité d'autorité administrative indépendante, afin d'éviter toute redondance excessive entre l'absence d'instruction attachée au statut de la CENI et les interdictions plus concrètes énoncées ici.

Section II : Des principes directeurs régissant l'action de la Commission électorale nationale indépendante

Article 8 – [De l'indépendance de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions en toute indépendance.

Elle prend ses décisions et accomplit les actes relevant de sa compétence sur le seul fondement de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Elle ne peut, dans l'exercice de ses attributions, être guidée par des considérations partisans, gouvernementales, corporatives, confessionnelles, personnelles ou par tout autre intérêt étranger à l'accomplissement régulier de ses missions.

Toute autorité publique ou privée, tout groupement, toute organisation ou toute personne s'abstient de tout acte, pression, intervention ou manœuvre de nature à compromettre l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante.

La Commission électorale nationale indépendante veille, dans l'exercice de ses attributions, à préserver en toutes circonstances son indépendance institutionnelle, fonctionnelle et décisionnelle.

L'article 8 consacre l'indépendance comme principe directeur de l'exercice des attributions de la Commission électorale nationale indépendante. Il ne se contente pas à rappeler une qualité

générale de l'institution : il précise que cette indépendance doit se traduire concrètement dans la prise de décision, dans la conduite des actes relevant de sa compétence et dans la prévention de toute influence ou pression extérieure de nature à altérer l'accomplissement régulier de ses missions.

1. Une indépendance érigée en principe d'exercice des attributions de la CENI

Le premier alinéa affirme que la Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions en toute indépendance. La disposition donne ainsi à l'indépendance la valeur d'un principe directeur de l'action de la CENI. Elle signifie que l'exercice des compétences de la Commission doit être commandé par les seules exigences attachées à sa mission et non par des influences extérieures.

2. Une prise de décision fondée exclusivement sur les normes applicables

Le deuxième alinéa précise que la CENI prend ses décisions et accomplit les actes relevant de sa compétence sur le seul fondement de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables. L'article rattache ainsi l'indépendance de la Commission au respect du principe de légalité. Il indique que l'indépendance ne signifie pas liberté discrétionnaire, mais exercice autonome de compétences dans le cadre fixé par le droit.

3. Une exclusion des considérations étrangères à l'accomplissement régulier des missions de la CENI

Le troisième alinéa interdit que l'action de la Commission soit guidée par des considérations partisans, gouvernementales, corporatives, confessionnelles, personnelles ou par tout autre intérêt étranger à ses missions. La disposition vise à protéger l'exercice des attributions de la CENI contre des influences de nature à détourner l'institution de sa finalité propre.

4. Une obligation d'abstention imposée aux tiers à l'égard de toute atteinte à l'indépendance de la CENI

Le quatrième alinéa impose à toute autorité publique ou privée, à tout groupement, à toute organisation ou à toute personne de s'abstenir de tout acte, pression, intervention ou manœuvre de nature à compromettre l'indépendance de la Commission. L'article ne protège donc pas seulement la CENI de manière abstraite ; il impose également aux tiers une obligation négative destinée à prévenir les ingérences.

5. Une exigence de préservation continue de l'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et décisionnelle

Le dernier alinéa prévoit que la CENI veille elle-même, dans l'exercice de ses attributions, à préserver son indépendance institutionnelle, fonctionnelle et décisionnelle. La disposition confère ainsi à la Commission une responsabilité propre dans la sauvegarde des conditions d'exercice indépendant de ses missions. Elle souligne que l'indépendance ne relève pas seulement d'une protection externe, mais aussi d'une discipline interne de l'institution.

Conclusion

L'article 8 constitue ainsi la première traduction normative, au sein des principes directeurs, de l'exigence d'indépendance de la CENI. Il fait de cette indépendance à la fois une règle de conduite de l'institution, une limite aux influences extérieures et une exigence permanente de préservation dans l'exercice de ses missions.

Observation provisoire

L'annotation définitive devra veiller à bien articuler cet article avec les articles 3 et 7, afin de distinguer clairement ce qui relève, d'une part, de la qualité d'autorité administrative indépendante et de l'absence d'instruction, d'autre part, de l'absence de lien hiérarchique et de tutelle, et enfin, ici, du principe directeur d'indépendance dans l'exercice même des attributions de la CENI.

Article 9 – [De l'impartialité et de la neutralité de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions avec impartialité et neutralité.

Elle assure, dans l'exercice de ses compétences, l'égalité de traitement des électeurs, des candidats, des partis politiques, des organisations ou comités habilités à prendre part au processus électoral ou référendaire, ainsi que des autres parties prenantes dans les cas prévus par les textes applicables.

Elle s'abstient de tout acte, comportement ou pratique ayant pour objet ou pour effet d'accorder, sans fondement légal, un avantage ou un désavantage à une option, à un candidat, à une liste de candidats, à un parti politique, à un groupement, à un comité de soutien par option ou à toute autre partie prenante au processus électoral ou référendaire.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante sont tenus à une obligation de neutralité politique et partisane.

L'article 9 régit l'impartialité et la neutralité de la CENI dans ses rapports avec les acteurs du processus électoral ou référendaire. Il impose une exigence d'égalité de traitement, prohibe l'octroi sans fondement légal d'un avantage ou d'un désavantage à une partie prenante, et soumet les membres, organes et agents de la CENI à une obligation de neutralité politique et partisane dans l'exercice de leurs fonctions. La disposition a ainsi pour fonction de garantir que la CENI n'exerce pas ses compétences avec parti pris, préférence ou défaveur.

1. Une exigence d'impartialité et de neutralité dans l'exercice des attributions de la CENI

Le premier alinéa affirme que la CENI exerce ses attributions avec impartialité et neutralité. La disposition ne vise pas ici les rapports de la Commission avec les autres autorités publiques sous l'angle de son indépendance institutionnelle, mais la manière dont elle doit exercer ses compétences à l'égard des électeurs, des candidats, des partis, des comités, des organisations et des autres parties prenantes au processus électoral ou référendaire.

2. Une obligation d'égalité de traitement des acteurs du processus électoral ou référendaire

Le deuxième alinéa précise que l'impartialité se traduit par l'égalité de traitement des parties prenantes dans l'exercice des compétences de la CENI. L'article vise ainsi à prévenir toute différence de traitement injustifiée entre les acteurs du processus électoral ou référendaire. Il impose que les décisions, mesures et pratiques de la Commission soient fondées sur le droit applicable et non sur des préférences de nature politique, partisane ou personnelle.

3. Une interdiction d'accorder, sans fondement légal, un avantage ou un désavantage à une partie prenante

Le troisième alinéa donne à l'exigence d'impartialité une portée normative concrète. Il interdit à la CENI de poser des actes, d'adopter des comportements ou de mettre en œuvre des pratiques ayant pour objet ou pour effet d'accorder, sans base légale, un avantage ou un désavantage à une partie prenante au processus électoral ou référendaire. La disposition protège ainsi l'équité du traitement administratif et institutionnel des acteurs concernés.

4. Une obligation de neutralité politique et partisane applicable aux membres, organes et agents de la CENI

Le quatrième alinéa précise que les membres, organes et agents de la Commission sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, à une obligation de neutralité politique et partisane. Cette neutralité signifie qu'ils ne peuvent laisser paraître, dans l'exercice de leurs responsabilités, un engagement, une préférence, un soutien ou une hostilité de nature à affecter la confiance dans l'action de la CENI.

5. Une disposition distincte de celles relatives à l'indépendance et à l'absence de lien hiérarchique

L'article 9 doit être lu en articulation avec les articles 7 et 8, sans se confondre avec eux. L'article 7 protège la CENI contre la subordination, la tutelle, la substitution et les ingérences extérieures. L'article 8 affirme que la Commission exerce ses attributions en toute indépendance, c'est-à-dire sans être guidée par des intérêts ou considérations étrangers à sa mission. L'article 9, pour sa part, régit plus spécifiquement la manière dont la CENI doit traiter les acteurs du processus électoral ou référendaire : sans parti pris, sans préférence et sans déséquilibre de traitement.

Conclusion

L'article 9 constitue ainsi une disposition de garantie fonctionnelle de l'équité de l'action de la CENI. Il impose à la Commission, ainsi qu'à ses membres, organes et agents, d'exercer leurs attributions sans parti pris et dans le respect de l'égalité de traitement des parties prenantes au processus électoral ou référendaire.

Article 10 – [De l'intégrité et de la probité dans l'exercice des missions de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses missions avec intégrité.

Elle veille à ce que ses décisions, ses actes, ses procédures et ses opérations soient conduits de manière à préserver l'authenticité, la régularité et la crédibilité du processus électoral et référendaire.

Les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante exercent leurs fonctions avec intégrité, probité, droiture, honnêteté et désintéressement.

Ils s'abstiennent de solliciter, d'accepter ou de conserver, directement ou indirectement, tout avantage, don, promesse, faveur ou bénéfice de nature à influencer, à paraître influencer ou à récompenser l'exercice de leurs fonctions, sans préjudice des interdictions spécialement prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Ils s'abstiennent également de tout comportement, acte ou pratique de nature à porter atteinte à l'intégrité des missions de la Commission électorale nationale indépendante ou à compromettre la confiance dans la régularité du processus électoral ou référendaire.

L'article 10 consacre les exigences d'intégrité et de probité applicables à l'exercice des missions de la Commission électorale nationale indépendante. Il distingue implicitement deux plans complémentaires : d'une part, l'intégrité de l'action institutionnelle de la CENI, qui suppose que ses décisions, actes, procédures et opérations soient conduits de manière à préserver l'authenticité, la régularité et la crédibilité du processus électoral et référendaire ; d'autre part, la probité des personnes qui exercent ses missions, laquelle implique des obligations de droiture, d'honnêteté, de désintéressement et d'abstention à l'égard de tout avantage indu. Cette distinction est cohérente avec la logique de la loi de 2015 et avec l'orientation du projet de réforme.

1. Une exigence d'intégrité attachée à l'exercice institutionnel des missions de la CENI

Les deux premiers alinéas rattachent l'intégrité à l'exercice même des missions de la Commission. L'article exige que les décisions, actes, procédures et opérations de la CENI soient conduits de manière à préserver l'authenticité, la régularité et la crédibilité du processus électoral et référendaire. L'intégrité ne se réduit donc pas ici à une qualité morale générale ; elle devient une exigence normative relative à la manière dont la Commission accomplit ses missions et préserve la confiance dans le processus électoral.

2. Une exigence de probité principalement attachée aux personnes exerçant les fonctions de la CENI

Les alinéas suivants visent plus directement les membres, organes et agents de la Commission. La probité se traduit ici par des obligations personnelles de droiture, d'honnêteté et de désintéressement dans l'exercice des fonctions. Elle concerne donc principalement les comportements de ceux qui agissent au nom de la CENI et participe à la prévention des pratiques susceptibles d'altérer la confiance dans l'institution.

3. Une interdiction des avantages de nature à influencer l'exercice des fonctions

L'article donne à cette exigence de probité une portée normative concrète en interdisant aux membres, organes et agents de solliciter, d'accepter ou de conserver, directement ou indirectement, tout avantage, don, promesse, faveur ou bénéfice de nature à influencer, à paraître influencer ou à récompenser l'exercice de leurs fonctions. La disposition vise ainsi à prévenir les conflits d'intérêts, les influences indues et, plus largement, toute forme d'atteinte à la rectitude de l'action de la CENI. Elle annonce, dans un registre de principe, les interdictions plus spéciales qui pourront être prévues par d'autres dispositions du projet.

4. Une protection de la confiance dans la régularité du processus électoral et référendaire

L'article ne s'attache pas seulement à sanctionner des comportements personnellement répréhensibles. Il vise également tout comportement, acte ou pratique de nature à porter atteinte à l'intégrité des missions de la Commission ou à compromettre la confiance dans la régularité du processus électoral ou référendaire. La disposition souligne ainsi que l'enjeu de l'intégrité et de la probité dépasse la seule discipline interne : il touche directement à la crédibilité de l'administration électorale.

5. Une disposition distincte de celles relatives à l'indépendance, à l'impartialité et à la neutralité

L'article 10 doit être lu en articulation avec les articles 8 et 9, sans se confondre avec eux. L'article 8 régit l'indépendance de la CENI dans l'exercice de ses attributions, c'est-à-dire son affranchissement à l'égard des influences et intérêts étrangers à sa mission. L'article 9 impose l'impartialité et la neutralité dans le traitement des acteurs du processus électoral ou référendaire. L'article 10, pour sa part, vise plus spécifiquement la rectitude institutionnelle de l'action de la CENI et la probité des personnes qui exercent ses missions. Il ne porte donc ni sur la subordination extérieure, ni sur l'égalité de traitement des parties prenantes, mais sur l'intégrité de la fonction électorale elle-même.

Conclusion

L'article 10 constitue ainsi une disposition de garantie éthique et institutionnelle. Il impose que les missions de la CENI soient exercées dans des conditions préservant l'authenticité et la crédibilité du processus électoral, tout en soumettant les membres, organes et agents de la Commission à des obligations de probité propres à prévenir les avantages indus et les comportements de nature à compromettre la confiance publique.

Article 11 – [De l'interdiction de certains dons, aides ou avantages]

La Commission électorale nationale indépendante, ses organes, ses membres et ses agents ne peuvent solliciter, recevoir, accepter ou conserver, directement ou indirectement, aucun don, aide, avantage, promesse, faveur ou bénéfice de quelque nature que ce soit, émanant d'une personne physique ou morale susceptible d'être candidate, de présenter ou de soutenir un candidat, une liste de candidats ou une option soumise à référendum.

Cette interdiction s'applique également aux dons, aides, avantages, promesses, faveurs ou bénéfices provenant d'un parti politique, d'un groupement politique, d'un comité de soutien par option, d'un mandataire agissant pour leur compte ou de toute personne agissant, directement ou indirectement, dans leur intérêt.

Elle s'étend à tout don, aide ou avantage de nature à influencer, à paraître influencer ou à récompenser l'exercice des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Toute libéralité, aide ou avantage proposé, accordé ou reçu en méconnaissance du présent article est nul de plein droit, sans préjudice des responsabilités disciplinaires, administratives, civiles ou pénales pouvant en résulter.

La Commission électorale nationale indépendante prend toute mesure nécessaire pour prévenir, détecter et faire cesser les situations contraires au présent article, dans les conditions prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

L'article 11 précise, dans un registre plus concret, les exigences d'intégrité et de probité applicables à la Commission électorale nationale indépendante. Il interdit à la CENI, à ses organes, à ses membres et à ses agents de solliciter, de recevoir, d'accepter ou de conserver certains dons, aides ou avantages provenant d'acteurs susceptibles d'être intéressés au processus électoral ou référendaire. La disposition constitue ainsi une règle spéciale de

prévention des influences indues et des situations de dépendance ou de soupçon, dans le prolongement de l'article 10 et en adaptation plus normative de l'ancien article 11 de la loi n°2015-020.

1. Une déclinaison concrète des exigences de probité applicables à la CENI

Cet article ne se borne pas à rappeler une obligation générale de rectitude dans l'exercice des fonctions. Il donne à la probité une traduction normative précise en identifiant une catégorie déterminée de comportements interdits : la sollicitation, la réception, l'acceptation ou la conservation de dons, aides ou avantages susceptibles de compromettre l'indépendance morale et fonctionnelle de la CENI. Il complète ainsi l'article 10, qui pose le principe général d'intégrité et de probité, par une interdiction spéciale visant des risques d'influence particulièrement sensibles en matière électorale.

2. Une interdiction qui s'applique à l'institution comme aux personnes qui exercent ses missions

L'article vise non seulement la Commission électorale nationale indépendante en tant qu'institution, mais aussi ses organes, ses membres et ses agents. Cette extension est importante. Elle évite que l'interdiction ne demeure purement abstraite ou seulement institutionnelle. La disposition signifie que les garanties de probité doivent être respectées à tous les niveaux de l'exercice des missions de la CENI.

3. Une prise en compte large des sources possibles d'influence

L'article ne peut être ramené aux seuls candidats formellement déclarés. Il vise également les personnes physiques ou morales susceptibles d'être candidates, de présenter ou de soutenir un candidat, une liste de candidats ou une option soumise à référendum, ainsi que les partis, groupements, comités de soutien par option, mandataires et personnes agissant dans leur intérêt. L'annotation définitive devra conserver cette idée essentielle : l'article cherche à prévenir non seulement l'influence directe, mais aussi les formes indirectes, médiates ou dissimulées d'intervention dans l'action de la CENI.

4. Une interdiction fondée non seulement sur l'origine de l'avantage, mais aussi sur son effet ou son apparence

L'article ne protège pas seulement contre les avantages provenant de certaines catégories d'acteurs. Il s'étend aussi à tout don, aide ou avantage de nature à influencer, à paraître influencer ou à récompenser l'exercice des missions de la Commission. Cette formulation est importante : elle montre que la règle ne vise pas seulement la corruption avérée ou l'avantage effectivement déterminant, mais également les situations de nature à faire naître un doute légitime sur l'indépendance ou la probité de la CENI. La disposition participe ainsi à la préservation de la confiance dans l'institution.

5. Une portée normative renforcée par la nullité et par l'obligation de réaction de la CENI

L'article ne consiste pas seulement à édicter une interdiction. Il en organise aussi les effets. D'une part, les libéralités, aides ou avantages accordés ou reçus en méconnaissance du texte sont frappés de nullité de plein droit. D'autre part, la CENI est tenue de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, détecter et faire cesser les situations contraires à cette interdiction. L'article donne ainsi à la règle une portée normative complète, à la fois préventive, curative et répressive, sans préjudice des responsabilités disciplinaires, administratives, civiles ou pénales qui peuvent en résulter.

6. Une disposition à distinguer de celles relatives à l'indépendance, à la probité générale et à la transparence

L'article 11 doit être lu en articulation avec les articles 8, 10 et 12, sans se confondre avec eux. L'article 8 régit l'indépendance de la CENI dans l'exercice de ses attributions. L'article 10 consacre plus largement l'intégrité de l'action institutionnelle et la probité des personnes exerçant les missions de la Commission. Le présent article 11, pour sa part, isole une hypothèse particulière d'atteinte à cette probité : la réception ou la conservation d'avantages en provenance d'acteurs intéressés au processus électoral ou référendaire. Il ne traite donc ni du principe général d'indépendance, ni de la transparence de l'action de la CENI, mais d'une interdiction spéciale destinée à protéger l'institution contre les influences indues.

Conclusion

L'article 11 constitue ainsi une disposition spéciale de protection de l'intégrité et de la probité de la CENI. En interdisant certains dons, aides ou avantages et en organisant les conséquences de leur méconnaissance, il vise à prévenir les dépendances, les conflits d'intérêts et les soupçons d'influence susceptibles d'altérer la crédibilité de l'administration électorale.

Article 12 – [De la transparence de l'action de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions avec transparence.

Elle veille, dans les conditions prévues par la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables, à assurer la lisibilité de ses procédures, la traçabilité de ses opérations et l'accessibilité des informations utiles relatives à l'exercice de ses missions.

Elle met à la disposition des parties prenantes et du public, selon les cas et dans les conditions prévues par les textes applicables, les informations, documents et éléments de compréhension nécessaires au suivi de ses activités, à l'intelligibilité de ses décisions et à la confiance dans le processus électoral et référendaire.

La Commission électorale nationale indépendante veille à ce que les modalités d'organisation, de conduite et de gestion des opérations électorales et référendaires puissent être connues, suivies et, le cas échéant, contrôlées dans les conditions prévues par les textes applicables.

L'exercice de l'exigence de transparence s'effectue sans préjudice des règles relatives au secret du vote, à la protection des données, à la confidentialité des délibérations lorsqu'elle est légalement requise, ainsi qu'aux autres exigences de protection prévues par les textes applicables.

Cette disposition érige la transparence en principe directeur de l'action de la CENI. Elle impose que l'exercice de ses attributions puisse être compris, suivi et, dans les conditions prévues par les textes applicables, contrôlé par les parties prenantes et par le public. La disposition donne ainsi à la transparence une portée normative concrète, en la rattachant à la lisibilité des procédures, à la traçabilité des opérations, à l'accessibilité des informations utiles et à la possibilité de compréhension de l'action de la CENI.

1. Une transparence érigée en principe d'exercice des attributions de la CENI

Le premier alinéa affirme que la Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions avec transparence. L'article donne ainsi à la transparence la valeur d'un principe directeur de l'action de la CENI. Il signifie que l'administration électorale ne doit pas agir dans l'opacité, mais dans des conditions permettant de rendre son intervention intelligible et vérifiable.

2. Une exigence de lisibilité, de traçabilité et d'accessibilité de l'action de la CENI

Les alinéas suivants précisent le contenu normatif de cette transparence. L'article impose que les procédures de la CENI soient lisibles, que ses opérations soient traçables et que les informations utiles à l'exercice de ses missions soient accessibles dans les conditions prévues par les textes applicables. La transparence ne se réduit donc pas ici à une simple déclaration de principe ; elle implique des exigences concrètes relatives à la manière dont la Commission conduit et documente son action.

3. Une mise à disposition des informations nécessaires à la compréhension et au suivi de l'action de la CENI

L'article prévoit également que les parties prenantes et le public puissent disposer, selon les cas et dans les conditions prévues par les textes applicables, des informations, documents et éléments de compréhension nécessaires au suivi des activités de la Commission et à l'intelligibilité de ses décisions. Il s'agit de renforcer la confiance dans l'administration électorale en permettant une meilleure connaissance de son action.

4. Une transparence distincte de la seule publicité formelle des actes

L'article 12 ne se confond pas avec les dispositions relatives à la publicité des décisions et actes de la CENI. Il traite plus largement de la transparence de l'action de la Commission dans la conduite de ses missions. La publicité formelle de certains actes constitue une expression particulière de cette exigence, mais n'en épuise pas le contenu. La transparence recouvre ici un ensemble plus large d'exigences tenant à la visibilité, à la compréhension et au suivi de l'action administrative électorale.

5. Une exigence conciliée avec les autres protections prévues par le droit

L'article rappelle enfin que la transparence ne s'exerce pas de manière absolue. Elle doit être conciliée avec d'autres exigences protégées par le droit, notamment le secret du vote, la protection des données, la confidentialité des délibérations lorsqu'elle est légalement requise, ainsi que les autres exigences de protection prévues par les textes applicables. La disposition inscrit ainsi la transparence dans un cadre juridique ordonné et non dans une logique d'exposition illimitée de l'action de la CENI.

Conclusion

L'article 12 constitue ainsi une disposition de garantie procédurale et institutionnelle. Il vise à assurer que l'action de la CENI soit conduite dans des conditions permettant sa compréhension, son suivi et, dans les cas prévus, son contrôle, tout en conciliant cette exigence avec les autres garanties protégées par le droit.

Article 13 – [Du professionnalisme dans l'exercice des missions de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses missions avec professionnalisme.

Ses activités sont préparées, organisées, conduites et évaluées selon des exigences de compétence, de rigueur, de méthode, de fiabilité et de diligence, dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante sont tenus d'exercer leurs fonctions avec compétence, soin et responsabilité, conformément aux règles, procédures, normes techniques et déontologiques applicables à leurs attributions.

La Commission électorale nationale indépendante prend les mesures nécessaires pour assurer la qualification, l'encadrement, la formation et, le cas échéant, le perfectionnement des personnes appelées à concourir à l'exercice de ses missions.

La Commission électorale nationale indépendante assure la qualité, la cohérence et la continuité de ses méthodes de travail afin de garantir la régularité, l'efficacité et la crédibilité des opérations électorales et référendaires.

Le présent article donne au professionnalisme une portée normative dans l'exercice des missions de la CENI. Il ne se limite pas à exiger une aptitude générale ou une qualité abstraite de l'institution : il rattache le professionnalisme à des exigences concrètes de compétence, de rigueur, de méthode, de fiabilité et de diligence dans la préparation, l'organisation, la conduite et l'évaluation des activités de la CENI. Il en tire également des conséquences normatives quant aux obligations des membres, organes et agents de la Commission, ainsi qu'à l'encadrement, à la formation et à la qualité des méthodes de travail mises en œuvre.

1. Un professionnalisme érigé en principe directeur de l'action de la CENI

Le premier alinéa affirme que la Commission électorale nationale indépendante exerce ses missions avec professionnalisme. La disposition donne ainsi à cette exigence la valeur d'un principe directeur de l'action de la CENI. Le professionnalisme n'est pas entendu ici comme une simple qualité souhaitable, mais comme une obligation de conduire les missions électorales selon des standards d'exécution adaptés à leur nature, à leur sensibilité et à leur complexité.

2. Une exigence de compétence, de rigueur et de méthode dans la conduite des activités de la CENI

Le deuxième alinéa précise le contenu institutionnel de cette exigence. Il impose que les activités de la Commission soient préparées, organisées, conduites et évaluées selon des exigences de compétence, de rigueur, de méthode, de fiabilité et de diligence. L'article rattache ainsi le professionnalisme à la manière dont la CENI planifie, exécute et apprécie ses missions. Il souligne en outre que ce professionnalisme s'exerce dans le respect de la Constitution, de la loi et des autres textes applicables, ce qui exclut toute lecture purement managériale ou discrétionnaire de la notion.

3. Une obligation professionnelle applicable aux membres, organes et agents de la CENI

Le troisième alinéa vise plus directement les personnes qui exercent les fonctions de la Commission. Il impose aux membres, organes et agents de la CENI d'exercer leurs fonctions avec

compétence, soin et responsabilité, conformément aux règles, procédures, normes techniques et déontologiques applicables à leurs attributions. Le professionnalisme reçoit ainsi une traduction personnelle et fonctionnelle : il ne concerne pas seulement l'organisation de l'institution, mais aussi la manière dont chacun accomplit les tâches qui lui incombent.

4. Une obligation d'assurer la qualification, l'encadrement et la formation des personnes appelées à concourir aux missions de la CENI

Le quatrième alinéa donne au professionnalisme une dimension structurelle. Il fait obligation à la Commission de prendre les mesures nécessaires pour assurer la qualification, l'encadrement, la formation et, le cas échéant, le perfectionnement des personnes appelées à concourir à l'exercice de ses missions. L'article signifie ainsi que le professionnalisme ne peut être réduit à une exigence individuelle ; il suppose aussi une organisation institutionnelle propre à garantir la compétence des personnes mobilisées dans le processus électoral.

5. Une exigence de qualité, de cohérence et de continuité des méthodes de travail

Le dernier alinéa complète cette logique en imposant à la CENI d'assurer la qualité, la cohérence et la continuité de ses méthodes de travail afin de garantir la régularité, l'efficacité et la crédibilité des opérations électorales et référendaires. La disposition met ainsi en lumière que le professionnalisme de la CENI se mesure également à la stabilité et à la fiabilité de ses pratiques administratives et techniques, lesquelles participent directement à la confiance dans l'administration électorale.

6. Une disposition distincte de celles relatives à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité et à la transparence

L'article 13 doit être lu en articulation avec les articles 8 à 12, sans se confondre avec eux. L'article 8 régit l'indépendance de la CENI dans l'exercice de ses attributions ; l'article 9 encadre l'impartialité et la neutralité dans le traitement des acteurs du processus électoral ou référendaire ; l'article 10 vise l'intégrité institutionnelle de l'action de la Commission ainsi que la probité des personnes qui exercent ses missions ; l'article 12 concerne la transparence de l'action de la CENI. L'article 13, pour sa part, porte sur la qualité technique, méthodique, organisationnelle et fonctionnelle de l'exercice des missions de la Commission.

Conclusion

L'article 13 constitue ainsi une disposition de garantie technique et organisationnelle. Il impose que les missions de la CENI soient exercées avec un niveau suffisant de compétence, de méthode et de fiabilité, tant dans l'organisation institutionnelle de la Commission que dans l'exercice concret des fonctions par ses membres, organes et agents.

Article 14 – [Du respect de la Constitution, des lois et règlements]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions dans le respect de la Constitution, des lois et règlements.

Elle ne peut prendre, dans l'exercice de ses missions, que les décisions, actes, mesures et initiatives entrant dans le champ des compétences qui lui sont attribuées par les textes applicables.

Elle est tenue de se conformer aux procédures, formes, délais et conditions prévus par la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables.

La Commission électorale nationale indépendante ne peut, par ses décisions, actes, pratiques ou interprétations, ni déroger aux normes qui lui sont applicables, ni en étendre ni en restreindre la portée au-delà de ce qu'elles autorisent.

En cas de silence, d'insuffisance ou d'ambiguïté des textes applicables, la Commission électorale nationale indépendante ne peut exercer que les compétences qui résultent expressément de ces textes ou qui en constituent la mise en œuvre nécessaire, sous réserve des compétences reconnues aux autres autorités par la Constitution, les lois et règlements.

L'article 14 consacre, comme principe directeur de l'action de la Commission électorale nationale indépendante, l'obligation de respecter la Constitution, les lois et règlements. Il ne se borne pas à rappeler une exigence générale de conformité au droit : il précise la portée normative du principe de légalité en l'appliquant à la compétence de la CENI, aux conditions procédurales de son action, à la conformité de ses décisions et aux limites de son pouvoir d'interprétation. La disposition vise ainsi à prévenir les dérives consistant, sous couvert d'interprétation ou de nécessité pratique, à faire produire aux textes une portée qu'ils n'autorisent pas. Elle répond à une difficulté majeure relevée par le diagnostic de réforme, tenant aux pratiques d'interprétation extensive ou déformante ayant nourri la contestation de certaines initiatives de la CENI et altéré la confiance des parties prenantes dans l'institution, voire celle de l'opinion publique.

1. Un rappel du principe de légalité comme fondement de l'action de la CENI

Le premier alinéa affirme que la CENI exerce ses attributions dans le respect de la Constitution, des lois et règlements. La disposition fait ainsi du principe de légalité une exigence directrice de l'administration électorale. Elle signifie que la Commission, en dépit de son indépendance et de son autonomie, ne tient ses pouvoirs que du droit et demeure intégralement soumise à celui-ci. L'article rappelle ainsi que l'indépendance de la CENI ne saurait être comprise comme une liberté normative propre, mais comme l'exercice autonome de compétences juridiquement attribuées.

2. Une limitation des pouvoirs de la CENI au champ de compétence que les textes lui attribuent

Le deuxième alinéa précise que la CENI ne peut prendre que les décisions, actes, mesures et initiatives entrant dans le champ des compétences que les textes applicables lui attribuent. Le principe de légalité reçoit ici une première traduction normative concrète : la Commission ne peut intervenir que dans les limites des compétences qui lui sont reconnues. La disposition vise ainsi à exclure toute extension implicite ou auto-attribuée de ses pouvoirs.

3. Une exigence de conformité non seulement quant au fond, mais aussi quant aux procédures et conditions d'exercice

Le troisième alinéa rappelle que la CENI est tenue de se conformer aux procédures, formes, délais et conditions prévus par les textes applicables. L'article indique ainsi que le respect de la légalité ne concerne pas seulement l'existence d'une compétence matérielle, mais aussi les modalités juridiques de son exercice. Une compétence légalement reconnue ne peut être exercée valablement que dans les formes et selon les conditions que le droit détermine.

4. Une limitation expresse des pouvoirs d'interprétation de la CENI

Le quatrième alinéa revêt une importance particulière. Il interdit à la CENI, par ses décisions, actes, pratiques ou interprétations, de déroger aux normes qui lui sont applicables ou d'en altérer la portée au-delà de ce qu'elles autorisent. La disposition reconnaît ainsi qu'une institution chargée de mettre en œuvre le droit électoral est nécessairement conduite à interpréter les textes qu'elle applique, mais elle encadre strictement cette faculté. L'interprétation ne peut devenir un moyen de modifier la règle, de la contourner ou de lui faire produire des effets contraires à son économie. L'article vise ainsi à prévenir les interprétations extensives, déformantes ou, plus gravement encore, *contra legem*, qui ont nourri des contestations importantes dans la pratique.

5. Une règle restrictive en cas de silence, d'insuffisance ou d'ambiguïté des textes

Le dernier alinéa traite l'hypothèse, particulièrement sensible en matière électorale, du silence, de l'insuffisance ou de l'ambiguïté des textes applicables. Il pose une règle restrictive : dans une telle situation, la CENI ne peut exercer que les compétences qui résultent expressément des textes ou qui en constituent la mise en œuvre nécessaire, sous réserve des compétences reconnues aux autres autorités. Cette disposition vise à empêcher que l'incertitude normative soit utilisée comme fondement d'une extension discrétionnaire des pouvoirs de la Commission. Elle traduit l'idée que, dans une matière aussi sensible que l'administration électorale, le doute doit conduire à la retenue juridique et non à l'auto-élargissement des attributions.

6. Une disposition directement liée à la restauration de la confiance dans la CENI

L'article 14 ne remplit pas seulement une fonction technique de rappel du principe de légalité. Il participe aussi à la restauration de la crédibilité de la CENI. Le diagnostic de réforme a mis en évidence que certaines pratiques, notamment dans le cadre de la refonte des listes électorales, ont été perçues comme résultant d'interprétations amplifiantes ou déformantes des textes applicables, ainsi que de prolongations ou ajustements sans base légale suffisamment claire. De telles pratiques ont alimenté les critiques des acteurs politiques et de la société civile et contribué à une crise de confiance dans l'institution. L'article 14 entend précisément prévenir le renouvellement de telles situations en faisant du principe de légalité un véritable verrou normatif de l'action de la CENI.

Conclusion

L'article 14 constitue ainsi une disposition centrale de discipline juridique de l'action de la CENI. Il donne au principe de légalité une portée normative explicite en l'appliquant à la compétence, aux procédures, aux conditions d'exercice et aux limites de l'interprétation des textes. Il vise, ce faisant, à prévenir les lectures *contra legem* et à renforcer la sécurité juridique ainsi que la confiance des parties prenantes dans l'administration électorale.

TITRE II : DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE ET DU STATUT DE SES MEMBRES

Section I : De la composition de la Commission électorale nationale indépendante

Article 15 – [De la composition de la CENI en deux formations]

La Commission électorale nationale indépendante comprend une formation permanente et une formation non permanente.

La formation permanente assure la continuité institutionnelle de la Commission électorale nationale indépendante. Elle exerce les attributions qui lui sont reconnues par la présente loi et les autres textes applicables, dans le respect des exigences d'indépendance, de neutralité et d'impartialité attachées à l'institution.

La formation non permanente est mise en place, dans les cas prévus par la présente loi, dans le cadre d'un processus électoral ou référendaire, afin d'assurer l'inclusivité des parties prenantes à la compétition électorale ou référendaire.

La formation permanente et la formation non permanente se réunissent, dans les cas prévus par la loi, au sein de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 15 pose l'architecture générale de la composition de la Commission électorale nationale indépendante. Il énonce que la CENI comprend une formation permanente et une formation non permanente, précise la fonction générale de chacune dans l'économie de l'institution et prévoit leur réunion, dans les cas prévus par la loi, au sein de la formation plénière. La disposition reprend, dans son principe, la structure déjà retenue par la loi de 2015, tout en l'inscrivant dans une construction plus clarifiée et plus ordonnée du statut de la Commission.

1. Une disposition d'architecture générale de la composition de la CENI

Le premier alinéa énonce que la CENI comprend deux formations. L'article remplit ainsi une fonction structurante : il fixe la donnée organique de base sur laquelle reposera l'ensemble des dispositions ultérieures relatives à la composition de la Commission. Il n'a pas pour objet de détailler encore la composition de chacune des formations, mais d'en poser l'existence et l'articulation générales.

2. Une distinction entre continuité institutionnelle et inclusivité procédurale

Le deuxième et le troisième alinéas distinguent les fonctions respectives des deux formations. La formation permanente est liée à la continuité institutionnelle de la CENI et à l'exercice de ses attributions dans le respect des exigences attachées à l'institution. La formation non permanente, pour sa part, n'a pas vocation à assurer cette continuité ; elle est mise en place dans le cadre d'un processus électoral ou référendaire afin d'assurer l'inclusivité des parties prenantes à la compétition électorale ou référendaire. L'article trace ainsi une distinction de

principe entre le noyau institutionnel permanent de la CENI et le mécanisme d'association temporaire des parties prenantes.

3. Une réunion des deux formations au sein de la formation plénière dans les cas prévus par la loi

Le dernier alinéa prévoit que la formation permanente et la formation non permanente se réunissent, dans les cas prévus par la loi, au sein de la formation plénière de la CENI. Cette disposition annonce le cadre dans lequel les deux formations se rencontrent institutionnellement, sans encore en régler le fonctionnement détaillé. Elle prépare ainsi les développements ultérieurs relatifs à la formation plénière.

4. Une disposition qui ne préjuge ni de la composition détaillée ni des modalités de désignation

L'article 15 ne traite ni de la composition précise de la formation permanente et de la formation non permanente, ni des modalités de désignation, d'élection ou de nomination des membres. Ces questions relèvent de dispositions particulières qui suivent. L'annotation définitive devra conserver cette limite, afin d'éviter d'imputer à l'article 15 un contenu qu'il n'a pas vocation à porter.

5. Une reprise de principe de l'architecture de 2015 dans une économie réordonnée

La dualité entre formation permanente et formation non permanente n'est pas, en elle-même, une innovation de la réforme. Elle reprend, dans son principe, l'architecture déjà retenue par la loi de 2015. La nouveauté ne réside donc pas dans l'existence de deux formations, mais dans la manière dont leur rôle respectif, leur composition, leur articulation et leur statut sont clarifiés et juridiquement ordonnés dans les dispositions ultérieures. L'article 15 doit ainsi être compris comme une disposition de cadrage structurel, non comme le siège principal des innovations de fond.

Conclusion

L'article 15 constitue une disposition introductive d'architecture institutionnelle. Il fixe le principe de la composition de la CENI en deux formations, distingue leurs fonctions générales et annonce leur réunion au sein de la formation plénière, sans anticiper sur les règles particulières relatives à leur composition et à leur mise en place.

Article 16 – [De la composition de la formation permanente]

La formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est composée de neuf membres.

Ces membres sont désignés ou élus, à parts égales, par les collèges ci-après :

1. les organisations de la société civile légalement constituées œuvrant dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections ;
2. l'Ordre des journalistes ;
3. l'Ordre des avocats.

Les membres de la formation permanente portent le titre de commissaire électoral.

L'article 16 fixe la composition de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il constitue l'une des innovations les plus significatives de la réforme. La disposition rompt avec la logique antérieure qui associait la composition de la CENI à des désignations émanant d'institutions publiques ou à une lecture politisée de la notion de « représentant ». Elle retient une composition fondée sur trois collèges de désignation issus de la société civile organisée et des ordres professionnels, répartis à égalité, en vue de consolider l'indépendance, la neutralité et la crédibilité de la formation permanente. Cette orientation rejoint la logique du diagnostic, qui appelle à sécuriser la composition de la CENI contre toute interprétation représentative ou institutionnelle incompatible avec sa fonction de garantie, ainsi que les enseignements du manuel IDEA, qui distingue les OGE multipartites des OGE d'experts ou non partisans composés de personnes choisies en raison de leur compétence et de leur neutralité.

1. Une composition de la formation permanente pensée comme garantie d'indépendance et de neutralité

L'article ne se borne pas à fixer un effectif. Il détermine la configuration même de la formation permanente de la CENI. En excluant, au stade de la composition, des membres désignés par des institutions publiques ou par les acteurs de la compétition électorale, la disposition vise à préserver la nature indépendante et non partisane de la formation permanente. Elle traduit ainsi, dans l'architecture de la Commission, le choix d'une instance de conduite électorale qui ne soit ni un prolongement d'institutions de l'État, ni un collège de représentants d'intérêts concurrents. Cette orientation prolonge directement les constats du diagnostic quant à la nécessité de dissiper les ambiguïtés entretenues par le cadre de 2015 sur la nature de la composition de la CENI.

2. Une rupture avec la logique de représentation institutionnelle ou partisane

La réforme ne se réduit pas ici à une modification d'équilibre numérique. Elle s'inscrit dans une démarche plus profonde de clarification du statut des membres de la formation permanente. Le choix de collèges de désignation extérieurs aux institutions publiques répond à la volonté de rompre avec les équivoques nourries par l'emploi du terme « représentant » dans le dispositif de 2015. Cette clarification est en cohérence avec l'argumentation retenue par la Haute Cour Constitutionnelle dans sa [Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015](#) pour exclure qu'un membre de la CENI puisse être regardé comme le mandataire durable de l'entité qui l'a désigné. L'article 16 doit ainsi être lu comme une première traduction normative de cette exigence de dépersonnalisation et de dépolitisation de la composition de la formation permanente, avant même que l'article ultérieur relatif à l'absence de qualité représentative n'en formule la conséquence de manière expresse.

3. Une composition fondée sur trois collèges placés à égalité

L'article retient une composition de neuf membres, répartis par parts égales entre trois collèges de désignation : les organisations de la société civile œuvrant dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections, l'Ordre des journalistes et l'Ordre des avocats. Cette répartition traduit un choix d'équilibre. Elle permet d'éviter qu'un collège soit placé en situation de prééminence numérique sur les autres. Le nombre de neuf ne répond donc pas seulement à une considération d'effectif ; il procède d'un souci de parité entre les trois collèges retenus. L'article organise ainsi une pluralité équilibrée d'ancrages civiques et

professionnels, destinée à soutenir la neutralité de la formation permanente. Le manuel IDEA , « [Concevoir la gestion électorale](#) », qui constitue un document de référence en matière de gestion électorale, relève, à cet égard, que les OGE d'experts ou non partisans sont composés de personnes choisies en raison de leur compétence, de leur réputation ou de leur place dans la communauté, et non comme porteurs d'un mandat partisan ; il souligne également que le nombre de membres doit être cohérent avec la nature du modèle retenu et avec l'équilibre recherché.

4. Un choix de collèges cohérent avec une logique d'OGE d'experts ou non partisans

Le choix des trois collèges de désignation n'est pas neutre. Il reflète une conception de la formation permanente comme instance de garantie composée de personnes appelées à siéger en raison de la compétence, de l'expérience, de la crédibilité professionnelle ou civique et de la capacité à agir avec impartialité. Le manuel IDEA, qui distingue expressément les OGE multipartites des OGE d'experts ou non partisans, éclaire utilement la logique retenue par la réforme : celle d'une formation permanente composée non comme un lieu de représentation des partis, mais comme une instance de garantie fondée sur la compétence, la neutralité et la crédibilité professionnelle ou civique. Dans cette perspective, le recours à des collèges issus des organisations de la société civile actives dans le champ électoral et des ordres professionnels du journalisme et du barreau s'inscrit davantage dans une logique d'OGE d'experts que dans une logique multipartite. L'annotation définitive devra conserver cette idée essentielle : la réforme cherche à faire de la formation permanente une composante d'expertise civique et professionnelle, et non un lieu d'agrégation de délégations politiques.

5. L'attribution du titre de "commissaire électoral" comme clarification statutaire

L'ajout selon lequel les membres de la formation permanente portent le titre de « commissaire électoral » présente une utilité normative importante. Il permet, d'abord, de donner une expression juridique claire à leur statut au sein de la CENI. En attribuant ce titre aux seuls membres de la formation permanente, le texte identifie sans ambiguïté la catégorie de personnes qui participent de manière permanente à l'exercice des compétences de la Commission. Il permet, ensuite, de fixer une frontière terminologique nette avec les représentants admis à participer à la formation non permanente, lesquels interviennent au titre de l'inclusivité et de la transparence du processus électoral sans devenir, pour autant, des membres du noyau permanent de l'institution. Enfin, cette précision reprend utilement une solution déjà retenue par la loi n°2015-020, dont l'article 13 disposait que les membres de la formation permanente portent le titre de « Commissaire électoral ». Elle s'inscrit ainsi dans une continuité utile, tout en renforçant la clarté du nouveau dispositif.

6. Une disposition qui fixe la composition sans encore traiter l'ensemble du régime des membres

L'article 16 a pour fonction de déterminer la composition de la formation permanente et d'identifier le statut de ses membres par l'attribution du titre de commissaire électoral. Il ne règle pas encore, en revanche, les modalités selon lesquelles les collèges procèdent à la désignation ou à l'élection des membres, ni les conditions personnelles requises pour être nommé, ni la portée juridique de la désignation elle-même. Ces questions relèvent d'articles distincts, spécialement consacrés aux entités habilitées à désigner ou élire les membres, à la portée procédurale de ces opérations, à l'absence de qualité représentative, ainsi qu'aux conditions de compétence et d'expérience. Il importe donc de ne pas surcharger l'annotation de l'article 16 de développements qui relèvent d'articles ultérieurs. L'article doit être lu ici comme le siège de l'option structurelle retenue par la réforme, non co

Conclusion

L'article 16 constitue une disposition centrale de la réforme de la composition de la CENI. En fixant la formation permanente à neuf membres répartis à égalité entre des collèges de désignation issus de la société civile organisée et des ordres professionnels, il donne une traduction normative à l'objectif de neutralité, d'indépendance et de crédibilité de l'organe permanent de gestion électorale. L'ajout relatif au titre de « commissaire électoral » en renforce utilement la portée : il confère une expression statutaire claire à la qualité de membre de la formation permanente, reprend une solution déjà connue du droit antérieur et permet de distinguer sans ambiguïté les commissaires électoraux des représentants admis à participer à la formation non permanente. L'article contribue ainsi, de manière décisive, à la clarification du statut des acteurs appelés à intervenir au sein de la CENI et à la cohérence d'ensemble du projet de réforme.

Article 17 – [De la mise en place de la formation non permanente en période électorale ou référendaire]

La formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante est mise en place de plein droit, dans les cas prévus par la présente loi, à l'occasion d'un processus électoral ou référendaire.

Elle assure, dans les conditions prévues par la présente loi, l'association des parties prenantes directement concernées par la compétition électorale ou référendaire au fonctionnement de la Commission.

Sa mise en place ne remet pas en cause l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante ni la continuité institutionnelle assurée par sa formation permanente.

L'article 17 régit la mise en place de la formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante dans le cadre d'un processus électoral ou référendaire. Il donne à cette mise en place un caractère obligatoire, en prévoyant qu'elle intervient de plein droit dans les cas prévus par la loi. La disposition vise ainsi à empêcher le renouvellement de la non-application du mécanisme d'inclusivité prévu par la loi de 2015 et à rétablir pleinement une garantie légale qui avait été neutralisée dans la pratique. Elle précise en outre que la formation non permanente a pour fonction d'assurer l'association des parties prenantes directement concernées par la compétition électorale ou référendaire au fonctionnement de la Commission, sans remettre en cause ni l'indépendance de la CENI ni la continuité institutionnelle assurée par sa formation permanente.

1. Une mise en place érigée en exigence légale et non en simple faculté

Le premier alinéa prévoit que la formation non permanente est mise en place de plein droit dans les cas prévus par la loi. La formule revêt une portée normative importante. Elle signifie que l'existence de cette formation ne dépend ni d'une appréciation discrétionnaire de la CENI ni d'un choix d'opportunité. L'article entend ainsi répondre directement à l'une des faiblesses relevées par le diagnostic, à savoir la non-effectivité d'un mécanisme pourtant prévu par la loi antérieure. La disposition transforme en obligation juridique claire ce qui avait été, dans la pratique, relégué au rang de faculté inemployée ou neutralisée.

2. Une formation liée au déroulement d'un processus électoral ou référendaire

L'article rattache la mise en place de la formation non permanente à l'existence d'un processus électoral ou référendaire. Il confirme ainsi que cette formation n'a pas vocation à exister de manière continue au sein de la CENI. Sa présence est liée à un moment particulier de la vie électorale, celui où l'inclusion des parties prenantes à la compétition revêt une importance spécifique. L'article distingue ainsi clairement cette formation de la formation permanente, qui assure, pour sa part, la continuité institutionnelle de la Commission.

3. Une fonction d'inclusivité des parties prenantes à la compétition électorale ou référendaire

Le deuxième alinéa attribue à la formation non permanente une fonction précise : assurer l'association des parties prenantes directement concernées par la compétition électorale ou référendaire au fonctionnement de la Commission. L'article ne conçoit donc pas cette formation comme une simple présence symbolique ou comme une adjonction facultative. Il lui confère une fonction d'inclusivité juridiquement reconnue. Cette orientation est cohérente avec l'économie de la loi de 2015, qui entendait déjà ouvrir la CENI à la participation des acteurs engagés dans les consultations électorales ou référendaires, même si cette ouverture est demeurée inachevée dans sa mise en œuvre. Elle rejoint également les analyses du manuel IDEA, qui montrent que l'association encadrée des parties prenantes peut contribuer à la confiance dans le processus électoral, à condition qu'elle soit organisée sans compromettre la cohérence de l'organe de gestion électorale.

4. Une inclusivité encadrée, compatible avec l'indépendance de la CENI

Le troisième alinéa précise que la mise en place de la formation non permanente ne remet pas en cause l'indépendance de la CENI ni la continuité institutionnelle assurée par sa formation permanente. Cette précision est essentielle. Elle signifie que l'ouverture de la Commission aux parties prenantes dans le cadre d'un processus électoral ou référendaire ne saurait être interprétée comme une altération de la nature de l'institution ni comme un abandon de son exigence d'indépendance. L'article affirme ainsi la compatibilité entre inclusivité et indépendance, à condition que l'inclusivité demeure organisée dans les limites fixées par la loi.

5. Une disposition à lire en articulation avec les articles 15, 18 et 19

L'article 17 doit être lu dans le prolongement de l'article 15, qui pose le principe de la composition de la CENI en deux formations, et en articulation avec les articles 18 et 19, qui préciseront respectivement l'absence d'attributions propres de la formation non permanente et le cadre de la formation plénière. Il importe de ne pas surcharger l'article 17 d'éléments qui relèvent de ces dispositions ultérieures. Sa fonction propre est de fixer le principe du déclenchement obligatoire de la formation non permanente et d'en définir la vocation générale.

Conclusion

L'article 17 constitue ainsi une disposition de garantie de l'inclusivité au sein de la CENI. En rendant obligatoire la mise en place de la formation non permanente dans les cas prévus par la loi, il vise à assurer l'effectivité d'un mécanisme de participation des parties prenantes à la compétition électorale ou référendaire, tout en maintenant l'indépendance de l'institution et la continuité assurée par sa formation permanente.

Article 18 – [De l’absence d’attributions propres de la formation non permanente]

La formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante ne dispose pas d’attributions propres.

Elle ne peut, par elle-même, prendre de décisions, édicter des actes, exercer des compétences, donner des instructions ou accomplir des actes de gestion ou d’administration au nom de la Commission électorale nationale indépendante, sauf disposition expresse de la loi.

Elle n’intervient que dans le cadre de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi.

La participation de la formation non permanente au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante ne peut porter atteinte aux attributions propres de la formation permanente ni à la continuité institutionnelle de la Commission.

L’article 18 précise que la formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante ne constitue pas un corps autonome au sein de la CENI. Il énonce, en conséquence, qu’elle ne dispose pas d’attributions propres, qu’elle ne peut agir par elle-même au nom de la Commission et qu’elle n’intervient que dans le cadre et selon les modalités prévus par la loi. La disposition vise ainsi à garantir que le mécanisme d’inclusivité institué par la réforme ne soit pas interprété comme la création d’un centre distinct de décision ou d’administration au sein de la CENI.

1. Une formation dépourvue d’attributions propres

Le premier alinéa pose la règle de principe : la formation non permanente ne dispose pas d’attributions propres. L’article exclut ainsi qu’elle puisse être regardée comme une composante investie, par elle-même, d’une compétence particulière au sein de la Commission. La formation non permanente n’est donc pas instituée comme un organe autonome de décision, mais comme une formation dont l’intervention demeure strictement encadrée par la loi.

2. Une exclusion expresse de toute capacité d’agir par elle-même au nom de la CENI

Le deuxième alinéa donne à cette règle une portée normative concrète. Il interdit à la formation non permanente de prendre des décisions, d’édicter des actes, d’exercer des compétences, de donner des instructions ou d’accomplir des actes de gestion ou d’administration au nom de la Commission, sauf disposition expresse de la loi. La disposition vise ainsi à empêcher qu’une participation légalement organisée des parties prenantes soit interprétée comme une habilitation à agir de manière propre ou séparée.

3. Une intervention strictement limitée au cadre de la formation plénière

Le troisième alinéa précise que la formation non permanente n’intervient que dans le cadre de la formation plénière de la CENI, dans les conditions prévues par la présente loi. L’article rattache ainsi son intervention à un cadre institutionnel déterminé et exclut qu’elle puisse fonctionner en dehors de ce cadre. La formation non permanente n’existe donc pas comme structure autonome de fonctionnement ; elle n’intervient qu’en articulation avec l’organisation générale de la Commission telle que la loi l’a prévue.

4. Une inclusivité qui ne remet pas en cause la primauté fonctionnelle de la formation permanente

Le dernier alinéa précise que la participation de la formation non permanente au fonctionnement de la Commission ne peut porter atteinte aux attributions propres de la formation permanente ni à la continuité institutionnelle de la CENI. La disposition protège ainsi l'économie générale du dispositif : l'ouverture de la Commission aux parties prenantes dans certaines hypothèses n'a ni pour objet ni pour effet d'affaiblir le rôle de la formation permanente comme noyau institutionnel stable de la CENI.

5. Une disposition de clarification essentielle dans l'économie de la réforme

L'article 18 doit être lu en articulation avec les articles 15, 17 et 19. L'article 15 pose la composition de la CENI en deux formations ; l'article 17 rend obligatoire la mise en place de la formation non permanente dans les cas prévus par la loi ; l'article 19 précisera le régime de la formation plénière. L'article 18 joue, dans cette séquence, un rôle de clarification décisif : il empêche que la formation non permanente soit comprise comme une structure de représentation autonome ou comme une composante disposant d'une légitimité institutionnelle distincte au sein de la Commission. Il confirme ainsi que l'inclusivité recherchée par la réforme demeure juridiquement encadrée et compatible avec l'indépendance de la CENI.

Conclusion

L'article 18 constitue ainsi une disposition de verrou institutionnel. Il garantit que la formation non permanente ne forme pas un corps autonome au sein de la CENI, mais un cadre de participation strictement limité par la loi, sans pouvoir propre de décision, d'administration ou de direction.

Article 19 – [De la formation plénière de la CENI]

Lorsque la formation non permanente est mise en place dans les cas prévus par la présente loi, la Commission électorale nationale indépendante siège en formation plénière.

La formation plénière constitue le seul cadre institutionnel dans lequel la formation non permanente participe, avec la formation permanente, au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

La formation plénière n'exerce ses attributions et ne fonctionne que dans les conditions prévues par la présente loi.

L'article 19 définit la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante. Il précise le cadre institutionnel dans lequel la Commission siège lorsque la formation non permanente est mise en place dans les cas prévus par la loi. La disposition n'a donc pas pour objet de revenir sur l'existence des deux formations, déjà posée par l'article 15, ni sur le caractère obligatoire de la mise en place de la formation non permanente, déjà affirmé à l'article 17, ni sur l'absence d'attributions propres de cette dernière, déjà précisée à l'article 18. Sa fonction propre consiste à identifier la forme institutionnelle dans laquelle la formation non permanente participe, avec la formation permanente, au fonctionnement de la Commission, ainsi qu'à rappeler que cette participation demeure strictement encadrée par la loi.

1. Une disposition qui donne une forme institutionnelle à la coexistence des deux formations

L'article 19 répond à une question que les articles précédents ne règlent pas encore : lorsque la formation non permanente est mise en place, dans quel cadre juridique la CENI exerce-t-elle ses fonctions ? Le premier alinéa répond à cette question en prévoyant que la Commission siège alors en formation plénière. L'article donne ainsi une forme institutionnelle précise à la coexistence des deux formations.

2. Un cadre unique de participation de la formation non permanente au fonctionnement de la CENI

Le deuxième alinéa précise que la formation plénière constitue le seul cadre institutionnel dans lequel la formation non permanente participe, avec la formation permanente, au fonctionnement de la Commission. L'article n'ajoute donc pas une structure autonome à la CENI ; il identifie le cadre unique dans lequel la participation de la formation non permanente peut juridiquement s'exercer. La formation plénière doit ainsi être comprise comme une modalité institutionnelle de fonctionnement de la Commission lorsque les deux formations coexistent.

3. Une disposition qui donne une traduction fonctionnelle à l'inclusivité prévue par la loi

L'article 19 donne une portée institutionnelle au mécanisme d'inclusivité posé par les dispositions précédentes. Il permet de comprendre comment l'association des parties prenantes à la compétition électorale ou référendaire s'insère, dans les cas prévus par la loi, dans le fonctionnement de la CENI. La plus-value de l'article réside précisément dans cette clarification : il ne crée pas un nouveau centre de décision, mais fixe le cadre dans lequel l'inclusivité trouve sa traduction fonctionnelle au sein de la Commission.

4. Une articulation avec l'absence d'attributions propres de la formation non permanente

L'article 19 doit être lu en lien étroit avec l'article 18. Celui-ci précise que la formation non permanente ne dispose pas d'attributions propres. L'article 19 complète cette règle en indiquant que, malgré cette absence d'autonomie fonctionnelle, la formation non permanente peut participer au fonctionnement de la Commission, mais seulement dans le cadre institutionnel de la formation plénière. L'article confirme ainsi que la formation non permanente ne constitue pas un corps autonome au sein de la CENI.

5. Un fonctionnement strictement subordonné aux conditions prévues par la loi

Le dernier alinéa précise que la formation plénière n'exerce ses attributions et ne fonctionne que dans les conditions prévues par la présente loi. Cette précision revêt une portée normative importante. Elle signifie que la formation plénière n'est ni un cadre libre d'organisation interne, ni une instance pouvant déterminer elle-même ses pouvoirs, ses modalités d'intervention ou ses règles de fonctionnement. La disposition renvoie ainsi aux articles ultérieurs qui préciseront les modalités de convocation, de participation, de délibération, de traçabilité des travaux et les limites de l'intervention de la formation non permanente.

Conclusion

L'article 19 constitue ainsi une disposition d'articulation institutionnelle. Sa plus-value réside dans le fait qu'il ne répète pas les règles déjà posées sur l'existence, la mise en place ou la limitation de la formation non permanente, mais qu'il définit le cadre juridique unique dans

lequel la dualité de composition de la CENI trouve sa traduction fonctionnelle lorsque la formation non permanente est mise en place.

Section II : De la désignation et de la nomination des membres de la formation permanente

Article 20 – [Des entités habilitées à désigner les membres de la formation permanente]

Sont habilités à désigner les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante :

1. les organisations de la société civile légalement constituées depuis au moins cinq ans à la date de l'élection, justifiant d'une activité effective et continue dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections, ainsi que d'une expérience avérée dans l'observation ou l'accompagnement d'au moins deux élections nationales;
2. l'Ordre des journalistes ;
3. l'Ordre des avocats.

L'article 20 identifie les entités habilitées à désigner les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il constitue une disposition essentielle de mise en œuvre du nouveau schéma de composition retenu par la réforme. La règle posée par cet article donne un contenu concret au choix déjà affirmé à l'article 16 : faire reposer la formation permanente de la CENI sur des collèges de désignation issus de la société civile organisée et des ordres professionnels, à l'exclusion des institutions publiques et des acteurs de la compétition électorale. La disposition vise ainsi à consolider l'indépendance et la neutralité de la formation permanente en déterminant l'origine juridique des désignations appelées à en composer les membres. Elle fixe en outre, s'agissant du collège des organisations de la société civile, des garanties légales précises de sérieux, de stabilité et d'expérience, afin de prévenir les désignations de circonstance ou de convenance.

1. Une disposition qui détermine l'origine juridique des désignations

L'article 20 a pour fonction propre d'identifier les entités habilitées à intervenir dans la désignation des membres de la formation permanente. Il ne fixe pas encore la composition numérique de celle-ci, déjà déterminée à l'article 16, ni les modalités procédurales de l'élection, ni les effets juridiques de la désignation, qui relèvent d'articles ultérieurs. Il établit, plus précisément, quels sont les collèges et ordres appelés à participer à la constitution de la formation permanente. L'article remplit ainsi une fonction de délimitation normative des sources de désignation.

2. Une traduction directe du choix de rupture avec la désignation par des institutions publiques

La réforme entend rompre avec la logique antérieure qui associait la composition de la CENI à des désignations émanant d'institutions publiques ou à une perception institutionnellement

biaisée de la qualité des membres. En confiant le pouvoir de désignation à des organisations de la société civile et à des ordres professionnels, l'article 20 participe à la dépolitisation et à la dépersonnalisation de la composition de la formation permanente. Il traduit ainsi, au niveau du mécanisme de désignation, le souci de garantir que la CENI ne soit pas perçue comme un prolongement d'institutions publiques ou comme un collège de représentants institutionnels.

3. Une reconnaissance de trois collèges de désignation distincts

L'article retient trois catégories d'entités habilitées : les organisations de la société civile intervenant dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections, l'Ordre des journalistes et l'Ordre des avocats. Ce choix est cohérent avec l'architecture générale de la réforme. Il traduit l'idée que la formation permanente doit reposer sur des ancrages civiques et professionnels propres à soutenir la crédibilité, l'expertise et la neutralité de l'organe permanent de gestion électorale. La désignation des membres ne procède donc ni d'une représentation institutionnelle de l'État ni d'une logique de pluralisme partisan, mais d'une sélection confiée à des collèges extérieurs à la compétition électorale elle-même.

4. Des exigences légales de sérieux applicables au collège des organisations de la société civile

L'article 20 ne se contente pas de mentionner les organisations de la société civile de manière générale. Il exige qu'elles soient légalement constituées depuis au moins cinq ans à la date de l'élection, qu'elles justifient d'une activité effective et continue dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections, ainsi que d'une expérience avérée dans l'observation ou l'accompagnement d'au moins deux élections nationales. Cette précision revêt une portée normative importante. Elle vise à éviter que le pouvoir de désignation ne soit exercé par des structures de circonstance, récemment constituées, inactives ou dépourvues d'ancrage réel dans les domaines concernés. L'article établit ainsi, dans la loi elle-même, des garanties objectives de sérieux, de stabilité et d'expérience applicables au collège des organisations de la société civile.

5. Une disposition à lire en articulation avec les modalités de désignation et l'absence de qualité représentative

L'article 20 doit être lu en articulation avec les articles suivants. Il identifie les entités habilitées à désigner, mais il ne règle ni les modalités selon lesquelles cette désignation s'opère par voie d'élection, ni la portée juridique de cette désignation, ni la question de savoir si les membres élus peuvent être regardés comme les représentants des entités qui ont procédé à leur désignation. Ces questions relèvent respectivement des articles 21 et 22. Il importe donc de ne pas surcharger l'article 20 d'éléments qui appartiennent à ces dispositions ultérieures. Sa fonction propre est de déterminer qui peut désigner, non de définir encore entièrement le régime procédural ou statutaire de cette désignation.

Conclusion

L'article 20 constitue ainsi une disposition structurante du nouveau régime de composition de la formation permanente. En identifiant les entités habilitées à désigner les membres et en fixant, pour les organisations de la société civile, des garanties légales précises de sérieux, de stabilité et d'expérience, il donne une traduction normative au choix de faire reposer la composition de la CENI sur des collèges civiques et professionnels de nature à soutenir son indépendance, sa neutralité et sa crédibilité.

Article 21 – [Des modalités de désignation des membres de la formation permanente]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante sont désignés par voie d'élection au sein de chacun des collèges prévus à l'article 20 de la présente loi.

Chaque collège procède à l'élection des membres qu'il désigne selon des modalités assurant la régularité, la sincérité, l'égalité entre les candidats et la transparence de l'opération.

Pour le collège des organisations de la société civile œuvrant dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections, les modalités de convocation, de vérification des conditions requises par la loi, d'organisation du scrutin, de proclamation des résultats et de transmission des procès-verbaux sont fixées par les textes réglementaires d'application.

Les modalités d'élection au sein de l'Ordre des journalistes et de l'Ordre des avocats sont fixées conformément aux règles qui leur sont propres, sous réserve du respect des dispositions de la présente loi et des textes réglementaires d'application.

L'article 21 détermine les modalités selon lesquelles les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante sont désignés au sein des collèges prévus par la loi. Il précise que cette désignation s'opère par voie d'élection et encadre les exigences minimales applicables à cette opération. La disposition a ainsi pour fonction de donner une traduction procédurale au mécanisme de désignation retenu par la réforme, tout en distinguant le cas des organisations de la société civile, qui appelle un encadrement réglementaire spécifique, de celui des ordres professionnels, qui peuvent s'appuyer sur les règles qui leur sont propres. L'article participe ainsi à la sécurisation juridique du processus de désignation des membres de la formation permanente, sans encore traiter de la portée juridique de cette désignation ni de l'absence de qualité représentative des membres désignés, qui relèvent d'articles distincts.

1. Une désignation opérée par voie d'élection au sein des collèges habilités

Le premier alinéa précise que les membres de la formation permanente sont désignés par voie d'élection au sein de chacun des collèges prévus à l'article 20. L'article fixe ainsi la modalité générale de désignation retenue par la loi. Il ne se borne donc pas à identifier les entités habilitées à intervenir ; il détermine également la forme procédurale selon laquelle cette intervention doit s'exercer. La désignation ne procède pas d'un choix unilatéral discrétionnaire, mais d'une opération électorale organisée au sein de chaque collège.

2. Une opération électorale soumise à des exigences minimales de régularité et de transparence

Le deuxième alinéa encadre le déroulement de cette élection en exigeant qu'elle se tienne selon des modalités assurant la régularité, la sincérité, l'égalité entre les candidats et la transparence de l'opération. L'article donne ainsi un contenu normatif minimal au mécanisme électif retenu. Il vise à garantir que la désignation des membres de la formation permanente repose sur une procédure crédible, vérifiable et équitable, compatible avec la nature même de l'institution appelée à assurer l'organisation et la gestion des opérations électorales et référendaires.

3. Un encadrement réglementaire spécifique pour le collège des organisations de la société civile

Le troisième alinéa tient compte de la spécificité du collège des organisations de la société civile œuvrant dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections. Contrairement aux ordres professionnels, ce collège ne dispose pas, par nature, d'une structuration organique unifiée ni de règles internes préétablies organisant ce type d'opération. L'article renvoie donc aux textes réglementaires d'application le soin de fixer les modalités de convocation, de vérification des conditions requises par la loi, d'organisation du scrutin, de proclamation des résultats et de transmission des procès-verbaux. La disposition permet ainsi de concilier l'exigence de garantie législative avec la souplesse nécessaire à l'organisation concrète du processus au sein de ce collège.

4. Une prise en compte des règles propres aux ordres professionnels

Le dernier alinéa prévoit que les modalités d'élection au sein de l'Ordre des journalistes et de l'Ordre des avocats sont fixées conformément aux règles qui leur sont propres, sous réserve du respect de la loi et des textes réglementaires d'application. L'article reconnaît ainsi que ces ordres disposent d'une organisation normative interne leur permettant d'encadrer leurs modalités de délibération et de choix. La disposition n'abandonne toutefois pas ces opérations à une autonomie illimitée : elle maintient leur soumission au cadre légal général fixé par la réforme.

5. Une disposition distincte de celles relatives aux entités habilitées, à la portée juridique de la désignation et à l'absence de qualité représentative

L'article 21 doit être lu en articulation avec les articles 20 et 22. L'article 20 identifie les entités habilitées à désigner les membres de la formation permanente. L'article 21 précise comment cette désignation s'opère. L'article 22, pour sa part, précisera que les membres désignés n'ont pas la qualité de représentants des collèges qui ont procédé à leur désignation. L'article 21 ne doit donc pas être surchargé d'effets juridiques qu'il n'a pas pour objet de porter : sa fonction propre est procédurale, non statutaire.

Conclusion

L'article 21 constitue ainsi une disposition d'encadrement procédural de la désignation des membres de la formation permanente. En retenant l'élection comme mode de désignation et en fixant les garanties minimales, tout en distinguant le cas des OSC et celui des ordres professionnels, il contribue à la crédibilité, à la transparence et à la sécurité juridique du processus de constitution de la formation permanente de la CENI.

Article 22 – [De l'absence de qualité représentative des membres de la formation permanente]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante n'ont pas la qualité de représentants des entités, collèges, ordres, organisations ou institutions ayant procédé à leur désignation ou à leur élection.

La désignation ou l'élection d'un membre de la formation permanente a une portée exclusivement procédurale. Elle ne confère à l'entité ou au collège concerné aucun pouvoir d'instruction, de direction, de contrôle, de substitution, de révocation discrétionnaire ou de remise en cause de l'exercice indépendant du mandat.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la formation permanente agissent au nom de la Commission électorale nationale indépendante et dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Est nulle de plein droit toute pratique, instruction, prise de position, revendication ou interprétation tendant à regarder un membre de la formation permanente comme le mandataire, le délégué ou le porte-parole de l'entité ou du collège ayant procédé à sa désignation ou à son élection.

L'article 22 consacre l'absence de qualité représentative des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il interdit, en conséquence, toute lecture, pratique ou revendication tendant à leur reconnaître une telle qualité. Il confère une portée normative explicite et renforcée à l'architecture déjà retenue par les articles précédents relatifs à la composition de la formation permanente, à l'identification des entités habilitées à désigner ses membres et aux modalités de cette désignation. La disposition vise à empêcher que les membres de la formation permanente puissent être regardés comme les mandataires, délégués, porte-parole ou représentants durables des collèges, ordres, organisations ou institutions ayant procédé à leur désignation ou à leur élection. Elle répond ainsi directement aux ambiguïtés révélées par l'expérience du dispositif antérieur et consolide, au plan statutaire, les garanties de neutralité et d'indépendance de la CENI.

1. Une exclusion expresse de toute qualité représentative des membres de la formation permanente

Le premier alinéa pose la règle de principe : les membres de la formation permanente n'ont pas la qualité de représentants des entités, collèges, ordres, organisations ou institutions ayant procédé à leur désignation ou à leur élection. L'article écarte ainsi explicitement toute lecture selon laquelle le membre siégeant au sein de la CENI serait le prolongement institutionnel, politique ou corporatif du collège qui l'a choisi. La disposition clarifie donc la nature du lien entre l'entité de désignation et la personne désignée : ce lien n'est pas un lien de représentation.

2. Une désignation dont la portée est exclusivement procédurale

Le deuxième alinéa précise que la désignation ou l'élection d'un membre de la formation permanente a une portée exclusivement procédurale. Il en tire une conséquence normative essentielle : l'entité ou le collège concerné ne dispose d'aucun pouvoir d'instruction, de direction, de contrôle, de substitution, de révocation discrétionnaire ou de remise en cause de l'exercice indépendant du mandat. L'article fixe ainsi une limite juridique nette à la relation entre l'auteur de la désignation et le membre désigné. Il transforme en règle explicite ce qui ne doit plus pouvoir relever d'une simple interprétation.

3. Une affirmation positive du rattachement fonctionnel du membre à la seule CENI

Le troisième alinéa complète utilement cette logique négative par une formule positive. Il précise que, dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la formation permanente agissent au nom de la Commission électorale nationale indépendante et dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables. L'article signifie ainsi que le membre n'agit ni pour le compte du collège qui l'a désigné, ni dans l'intérêt particulier de celui-ci, mais exclusivement dans le cadre des missions de la CENI.

4. Une neutralisation des dérives pratiques et interprétatives

Le dernier alinéa revêt une importance particulière. En frappant de nullité de plein droit toute pratique, instruction, revendication ou interprétation tendant à regarder un membre de la formation permanente comme le mandataire, le délégué ou le porte-parole de l'entité ou du collège ayant procédé à sa désignation ou à son élection, l'article ne se contente pas d'énoncer un principe. Il vise aussi les dérives de pratique, de discours ou de lecture institutionnelle susceptibles de réintroduire, en fait, une logique de représentation que la réforme entend précisément exclure. La disposition joue ainsi un rôle de verrou contre les relectures opportunistes du dispositif.

5. Une disposition qui renforce les garanties de neutralité déjà posées par les articles précédents

L'article 22 doit être lu comme l'aboutissement logique de la séquence ouverte par les articles 16, 20 et 21. L'article 16 a réorganisé la composition de la formation permanente autour de collèges civiques et professionnels extérieurs aux institutions publiques et aux acteurs de la compétition électorale. L'article 20 a identifié les entités habilitées à désigner les membres. L'article 21 a précisé que cette désignation s'opère par voie d'élection selon des modalités encadrées. L'article 22 ajoute à cet édifice une garantie statutaire décisive : les membres ainsi désignés ne peuvent en aucun cas être considérés comme les représentants des collèges ou entités qui ont procédé à leur désignation. Il renforce ainsi, de manière explicite, les garanties de neutralité de la CENI.

6. Une disposition inspirée par les difficultés révélées par le dispositif antérieur

L'article 22 prend aussi appui sur les difficultés révélées par l'expérience du cadre antérieur, marqué par les ambiguïtés attachées à l'emploi du terme « représentant » et par les lectures opportunistes qui ont pu en résulter. En posant expressément l'absence de qualité représentative, la réforme ne peut être ramenée à une clarification terminologique. Elle entend empêcher la reconstitution, par la pratique ou par l'interprétation, d'un modèle de CENI fondé sur la projection d'intérêts institutionnels, politiques ou corporatifs au sein de la formation permanente. L'article a donc une portée à la fois corrective, préventive et structurante.

Conclusion

L'article 22 constitue ainsi une disposition centrale de garantie statutaire. Il parachève, dans la section relative à la désignation des membres de la formation permanente, le dispositif destiné à assurer que la CENI demeure une institution indépendante et neutre, dont les membres ne tiennent leur légitimité ni d'un mandat représentatif ni d'un lien de dépendance à l'égard des entités ayant procédé à leur désignation ou à leur élection.

Article 23 – [Des conditions générales requises pour être membre de la formation permanente]

Nul ne peut être élu et nommé membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il ne réunit les conditions ci-après :

1. être âgé de trente-cinq ans au moins à la date de son élection ;
2. être régulièrement inscrit sur la liste électorale ;
3. jouir de ses droits civils et civiques ;
4. ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation définitive pour crime ou pour délit de droit commun ;
5. ne pas être membre d'une formation ou d'un groupement politique ;

6. présenter les garanties d'intégrité, de probité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance requises pour l'exercice de cette fonction.

Nul ne peut être maintenu en qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il cesse de remplir l'une des conditions prévues au présent article.

L'article 23 fixe les conditions générales requises pour pouvoir être élu et nommé membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il a pour objet de déterminer les conditions légales d'aptitude générale à l'accès à cette fonction, en énumérant les garanties personnelles, civiques et statutaires minimales exigées des personnes appelées à siéger au sein de l'organe permanent de la CENI. La disposition vise ainsi à encadrer, dès l'accès à la fonction, le profil juridique et institutionnel des membres de la formation permanente, afin de conforter l'indépendance, la neutralité et la crédibilité de l'institution.

1. Une disposition relative aux conditions générales d'accès à la fonction

L'article 23 ne traite pas encore des exigences particulières de compétence et d'expérience, qui relèvent de l'article 24. Il a pour fonction propre de fixer les conditions générales auxquelles toute personne doit satisfaire pour pouvoir accéder à la qualité de membre de la formation permanente. Il détermine ainsi le socle commun d'éligibilité applicable à toute candidature à cette fonction.

2. Une énumération légale destinée à réduire les marges d'interprétation

L'article retient une énumération précise des conditions requises. Ce choix répond à une exigence de sécurité juridique. En inscrivant directement dans la loi les critères d'âge, d'inscription sur la liste électorale, de jouissance des droits civils et civiques, d'absence de condamnation définitive pour crime ou pour délit de droit commun, ainsi que de non-appartenance à une formation ou à un groupement politique, la disposition limite autant que possible les risques d'appréciation variable ou opportuniste. L'article participe ainsi à la volonté de la réforme de renforcer les garanties légales d'accès à la fonction et de ne pas abandonner au pouvoir réglementaire la définition de conditions essentielles.

3. Des conditions générales orientées vers la neutralité et la respectabilité institutionnelle de la fonction

Les conditions posées par l'article 23 ne sont pas de simples conditions administratives. Elles visent à garantir que les personnes appelées à intégrer la formation permanente présentent les qualités minimales requises pour exercer une fonction de garantie dans le champ électoral. L'exigence tenant à l'absence d'appartenance à une formation ou à un groupement politique, comme celle relative aux garanties d'intégrité, de probité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, contribue directement à prévenir toute captation partisane ou tout doute légitime sur la position institutionnelle du membre.

4. Une distinction nécessaire entre conditions générales d'éligibilité et conditions de capacité fonctionnelle

L'article 23 doit être lu en articulation avec l'article 24, sans se confondre avec lui. L'article 23 détermine les *conditions générales d'éligibilité* à la fonction. L'article 24 précisera, pour sa part, les *conditions particulières de compétence et d'expérience* requises pour exercer utilement cette fonction. Le premier article répond donc à la question de savoir qui peut, en

droit, accéder à la qualité de membre de la formation permanente ; le second répondra à la question de savoir quelles aptitudes professionnelles, techniques ou pratiques doivent, en outre, être réunies.

5. Une garantie qui se prolonge pendant l'exercice des fonctions

Le dernier alinéa précise qu'un membre de la formation permanente ne peut être maintenu dans ses fonctions s'il cesse de remplir l'une des conditions prévues par l'article. La disposition donne ainsi aux conditions générales d'éligibilité une portée continue. Elles ne valent pas seulement au moment de l'élection et de la nomination ; elles doivent être respectées pendant toute la durée de l'exercice des fonctions. L'article assure ainsi une cohérence entre les conditions d'accès à la fonction et les conditions de son maintien.

Conclusion

L'article 23 constitue ainsi une disposition de garantie statutaire générale. En fixant de manière précise les conditions personnelles, civiques et institutionnelles requises pour être élu et nommé membre de la formation permanente, il contribue à sécuriser juridiquement l'accès à cette fonction et à préserver la neutralité de l'organe permanent de la CENI. L'article 24, qui relève de l'article 24.

Article 24 – [Des conditions de compétence et d'expérience applicables aux membres de la formation permanente]

Nul ne peut être élu et nommé membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il ne justifie d'une expérience effective dans l'observation ou l'organisation d'au moins deux élections nationales.

Il doit, en outre, justifier d'une compétence avérée et reconnue en matière électorale et, accessoirement, dans les domaines du droit, de l'administration publique, de l'éducation ou de la communication.

L'article 24 fixe les conditions de compétence et d'expérience requises pour pouvoir être élu et nommé membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il complète l'article 23, sans se confondre avec lui. Alors que l'article 23 détermine les conditions générales d'éligibilité à la fonction, l'article 24 précise les aptitudes particulières que doivent présenter les personnes appelées à exercer cette charge. La disposition vise ainsi à garantir que les membres de la formation permanente ne réunissent pas seulement les conditions statutaires minimales d'accès à la fonction, mais qu'ils disposent également de l'expérience et de la compétence nécessaires à l'exercice crédible, indépendant et efficace des missions de la CENI.

1. Une disposition distincte de celle relative aux conditions générales d'éligibilité

L'article 24 n'a pas pour objet de reprendre les conditions d'âge, de nationalité, de jouissance des droits civils et civiques, d'absence de condamnation ou de non-appartenance à une formation ou à un groupement politique, déjà posées à l'article 23. Sa fonction propre consiste à ajouter à ces conditions générales des exigences particulières de capacité. Il répond ainsi à une question différente : non plus seulement celle de savoir qui peut, en droit, accéder à la

qualité de membre de la formation permanente, mais celle de savoir quelles aptitudes concrètes doivent, en outre, être réunies pour exercer utilement cette fonction.

2. Une exigence d'expérience effective dans le domaine électoral

Le premier alinéa impose que les personnes appelées à être élues et nommées membres de la formation permanente justifient d'une participation effective à l'observation ou à l'organisation d'au moins deux élections nationales. La disposition donne ainsi à l'exigence d'expérience un contenu précis et objectivable. Elle évite que la compétence électorale soit seulement alléguée de manière générale ou abstraite. L'article retient, au contraire, un critère concret, directement lié à la pratique du processus électoral, afin de renforcer la crédibilité professionnelle des membres de la formation permanente.

3. Une exigence de compétence avérée et reconnue dans des domaines utiles aux missions de la CENI

Le deuxième alinéa complète cette exigence d'expérience en imposant une compétence avérée et reconnue en matière électorale et, accessoirement, dans les domaines du droit, de l'administration publique, de l'éducation ou de la communication. L'article ne se limite donc pas à requérir une simple participation antérieure à des opérations électorales. Il exige également que les intéressés disposent d'un niveau de compétence en rapport avec les missions de la Commission. La disposition traduit ainsi l'idée que la formation permanente doit être composée de personnalités aptes à contribuer, par leurs connaissances et leur expérience, à la bonne conduite de l'administration électorale.

4. Une disposition qui renforce la professionnalisation de la formation permanente

L'article 24 constitue l'un des instruments de professionnalisation de la formation permanente. Il permet d'écarter une logique dans laquelle la seule honorabilité ou la seule qualité civique suffirait à justifier l'accès à cette fonction. La réforme affirme ainsi que l'indépendance et la neutralité de la CENI ne peuvent être pleinement garanties que si elles s'accompagnent d'une capacité réelle à exercer les missions électorales dans des conditions de compétence, de maîtrise et de crédibilité. L'article 24 complète donc utilement l'article 23 : aux garanties générales d'éligibilité s'ajoutent ici des garanties de capacité fonctionnelle.

Conclusion

L'article 24 constitue ainsi une disposition de garantie professionnelle. En imposant des conditions précises d'expérience électorale et de compétence utile aux missions de la CENI, il complète le régime général d'éligibilité défini à l'article 23 et renforce la crédibilité du modèle de formation permanente retenu par la réforme.

Article 25 – [De la transmission des résultats de l'élection et de la nomination des membres de la formation permanente]

Les résultats des élections organisées au sein des collèges prévus à l'article 20 de la présente loi sont transmis à l'autorité compétente, dans les conditions prévues par la présente loi et les textes réglementaires d'application.

La transmission porte notamment sur les procès-verbaux, les pièces justificatives requises et tout document attestant la régularité des opérations électorales organisées au sein de chaque collège.

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante sont nommés par décret pris en Conseil des ministres.

Le décret de nomination constate les résultats réguliers des élections intervenues conformément à la présente loi. Il confère aux membres élus leur qualité de membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

La nomination ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de remettre en cause les résultats des élections régulièrement organisées dans les conditions prévues par la présente loi.

L'article 25 régit la transmission des résultats de l'élection et la nomination des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il fixe le passage entre l'élection organisée au sein des collèges prévus par la loi et l'acte public par lequel les membres élus accèdent juridiquement à leur qualité de membres de la formation permanente. La disposition a ainsi pour fonction d'assurer la formalisation institutionnelle de la procédure, sans remettre en cause le caractère électif de la désignation. Elle précise, dans cette logique, que la nomination intervient par décret pris en Conseil des ministres, non comme une décision discrétionnaire de choix, mais comme l'acte qui constate les résultats réguliers de l'élection et confère au mandat son caractère public.

1. Une disposition de jonction entre la phase de l'élection et celle de la nomination

L'article 25 intervient après les dispositions relatives aux entités habilitées à désigner les membres de la formation permanente, aux modalités de cette désignation par voie d'élection, à l'absence de qualité représentative des membres élus, ainsi qu'aux conditions requises pour accéder à la fonction. Il remplit, dans cette séquence, une fonction de jonction entre l'élection et la nomination. Il organise le passage entre la désignation par élection au sein des collèges et l'intervention de l'acte de nomination, indispensable à l'entrée dans la phase statutaire de prise de fonctions.

2. Une transmission des résultats de l'élection destinée à objectiver la procédure

Le premier et le deuxième alinéas encadrent la transmission des résultats des élections organisées au sein des collèges prévus à l'article 20. La disposition ne se contente pas d'évoquer abstraitement cette transmission. Elle précise qu'elle porte notamment sur les procès-verbaux, les pièces justificatives requises et tout document attestant la régularité des opérations électorales organisées au sein de chaque collège. L'article vise ainsi à objectiver la procédure et à assurer que la nomination intervienne sur la base d'éléments formalisés, vérifiables et juridiquement traçables.

3. Une nomination par décret conçue comme acte d'officialisation et non comme pouvoir autonome de choix

Le troisième alinéa prévoit que les membres de la formation permanente sont nommés par décret pris en Conseil des ministres. Cette règle donne à la nomination son cadre institutionnel et son caractère public. L'article n'érige toutefois pas cette nomination en pouvoir autonome de sélection. Dans l'économie du texte, l'élection opérée au sein des collèges constitue déjà le mode de désignation des membres. Le décret de nomination intervient ensuite pour formaliser juridiquement cette désignation et lui conférer plein effet dans l'ordre institutionnel.

4. Un décret de nomination à portée constatatoire et attributive

Le quatrième alinéa précise la portée du décret de nomination. Celui-ci constate les résultats réguliers des élections intervenues conformément à la loi et confère aux membres élus leur qualité de membres de la formation permanente de la CENI. Cette précision est essentielle. Elle permet de distinguer clairement la nomination d'un pouvoir de choix ou de remise en concurrence. Le décret a ici une double fonction : d'une part, il authentifie la régularité du résultat issu de la procédure électorale ; d'autre part, il donne au mandat sa traduction juridique publique.

5. Une exclusion expresse de toute remise en cause discrétionnaire des résultats de l'élection

Le dernier alinéa revêt une importance particulière. Il prévoit que la nomination ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de remettre en cause les résultats des élections régulièrement organisées dans les conditions prévues par la loi. La disposition joue ainsi un rôle de verrou. Elle signifie que l'intervention du pouvoir exécutif au stade de la nomination ne saurait être interprétée comme une faculté de révision, de sélection alternative ou de contrôle d'opportunité sur les résultats électifs régulièrement acquis. L'article protège ainsi la cohérence du dispositif retenu : l'élection désigne, la nomination officialise.

6. Une disposition à lire en articulation avec les articles précédents et avec les actes ultérieurs de prise de fonctions

L'article 25 doit être lu dans le prolongement des articles 20 à 24, qui déterminent les entités habilitées, les modalités de l'élection, l'absence de qualité représentative des membres élus et les conditions requises pour accéder à la fonction. Il prépare également les articles suivants relatifs à la prestation de serment et à l'installation dans les fonctions. Sa fonction propre est donc étroitement circonscrite : il ne traite ni du choix des membres, déjà opéré par l'élection, ni encore de l'entrée en fonction proprement dite, mais du moment institutionnel de formalisation publique du mandat.

Conclusion

L'article 25 constitue ainsi une disposition de formalisation institutionnelle du processus de désignation des membres de la formation permanente. En encadrant la transmission des résultats de l'élection et en définissant la nomination comme un acte réglementaire de constatation et d'officialisation, il garantit la continuité juridique entre l'élection au sein des collèges et l'accès effectif à la qualité publique de membre de la formation permanente de la CENI.

Article 26 – [De la prestation de serment et de l'installation des membres de la formation permanente]

Avant d'entrer en fonction, tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante prête serment devant la Cour suprême, en audience solennelle.

Le serment est prêté dans les termes suivants :

« *Mianiana aho fa* :

- *hanatanteraka antsakany sy andavany ary ampahamendrehana ny andraikitra atolotra ahy ao amin'ny Vaomiera Mahaleo tena momba ny Fifidianana ;*
- *hiasa amim-pahaleovan-tena tanteraka fa tsy hanao fijery mitanila ka ny fanajana ny Lalàmpanorenana sy ireo didy aman-dalàna manan-kery no hany hibaiko ahy amin'izany ;*
- *hanaja mandrakariva eo am-panatanterahana ny andraikitra ny hasin'ny asan'ny tompon'andraikitra tsirairay ;*
- *ary tsy hamboraka na oviana na oviana ny tsiambaratelo takian'ny asa sahaniko. »*

Les membres de la formation permanente sont installés dans leurs fonctions à l'issue de la prestation de serment.

Il est dressé procès-verbal de la prestation de serment et de l'installation dans les fonctions.

Dans ce procès-verbal, le Premier Président de la Cour suprême invite le doyen d'âge des membres de la formation permanente à convoquer la première réunion dans un délai de trois jours.

À compter de leur installation, les membres de la formation permanente exercent leur mandat dans les conditions prévues par la présente loi.

L'article 26 régit la phase terminale de l'accès aux fonctions de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il réunit, dans une même disposition, deux opérations qui s'enchaînent naturellement : la prestation de serment et l'installation dans les fonctions. L'article a ainsi pour objet d'assurer le passage entre la nomination des membres et l'exercice effectif de leur mandat. Il confère à cette entrée en fonctions un caractère à la fois solennel, institutionnel et juridiquement formalisé. La disposition reprend, sur ce point, l'économie générale de la loi de 2015, tout en la réordonnant plus clairement dans le déroulement de la procédure.

1. Une prestation de serment préalable à l'entrée en fonctions

Le premier alinéa pose le principe selon lequel nul ne peut entrer en fonctions sans avoir préalablement prêté serment devant la Cour suprême, en audience solennelle. L'article fait ainsi de la prestation de serment une condition préalable à l'exercice du mandat. Cette exigence confère une portée institutionnelle forte à l'entrée en fonctions des membres de la formation permanente et rappelle que leur mission s'exerce dans le cadre d'une fonction publique de garantie particulièrement sensible.

2. Une formule de serment qui exprime les exigences fondamentales attachées à la fonction

Le deuxième alinéa reproduit les termes du serment. Cette formule n'a pas une portée seulement symbolique. Elle énonce, sous une forme solennelle, les obligations fondamentales attachées à la fonction : accomplissement intègre et digne de la mission, indépendance, absence de parti pris, respect de la Constitution et des textes applicables, respect de la dignité des fonctions et préservation du secret requis par l'exercice des responsabilités. Le serment donne ainsi une expression condensée des exigences de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et de réserve déjà affirmées dans les dispositions antérieures du projet.

3. Une installation immédiate à l'issue de la prestation de serment

Le troisième alinéa prévoit que les membres de la formation permanente sont installés dans leurs fonctions à l'issue de la prestation de serment. L'article organise ainsi la continuité

immédiate entre ces deux opérations. L'installation n'est pas conçue comme une phase autonome ou détachée du serment ; elle en constitue la suite directe. La disposition permet ainsi de marquer clairement le moment à partir duquel les membres accèdent effectivement à leurs fonctions.

4. Une formalisation par procès-verbal de la prestation de serment et de l'installation

Le quatrième alinéa prévoit l'établissement d'un procès-verbal de la prestation de serment et de l'installation dans les fonctions. Cette formalisation revêt une portée juridique importante. Elle donne une trace officielle à l'accomplissement régulier des opérations préalables à l'entrée en fonctions et contribue à la sécurité juridique de la procédure. L'article ne se borne donc pas à organiser une séquence solennelle ; il en assure aussi la traçabilité institutionnelle.

5. Une mise en mouvement immédiate de la formation permanente

Le cinquième alinéa reprend utilement la logique de la loi de 2015 en prévoyant que, dans le procès-verbal, le Premier Président de la Cour suprême invite le doyen d'âge des membres de la formation permanente à convoquer la première réunion dans un délai de trois jours. Cette précision est importante. Elle évite que l'installation demeure sans effet pratique immédiat et garantit la mise en route rapide de la formation permanente. L'article ne traite donc pas seulement de l'entrée en fonctions au plan formel ; il organise aussi l'amorce du fonctionnement effectif de l'organe.

6. Une fixation claire du point de départ de l'exercice du mandat

Le dernier alinéa précise qu'à compter de leur installation, les membres de la formation permanente exercent leur mandat dans les conditions prévues par la présente loi. L'article fixe ainsi le point de départ de l'exercice effectif du mandat. Cette précision contribue à distinguer clairement trois moments successifs : la nomination, la prestation de serment et l'installation dans les fonctions. Elle renforce la cohérence du régime d'entrée en fonctions en évitant toute incertitude sur le moment exact où le mandat devient pleinement opératoire.

Conclusion

L'article 26 constitue ainsi une disposition de solennisation, de formalisation et de mise en effectivité du mandat des membres de la formation permanente. En réunissant dans un même article la prestation de serment, l'installation dans les fonctions, leur constatation par procès-verbal et la convocation de la première réunion, il assure un enchaînement cohérent entre la nomination et le commencement effectif de l'exercice des fonctions.

Section III : De la durée du mandat et des garanties d'indépendance des membres de la formation permanente

Article 27 – [De la durée et du caractère non renouvelable du mandat des membres de la formation permanente]

Le mandat des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est de six ans non renouvelable.

La durée du mandat court à compter de l'installation des membres dans leurs fonctions, dans les conditions prévues par la présente loi.

L'article 27 fixe la durée du mandat des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante et en affirme le caractère non renouvelable. Il détermine également le point de départ de ce mandat en le rattachant à l'installation des membres dans leurs fonctions. La disposition a ainsi pour objet de donner au mandat des membres de la formation permanente un cadre temporel précis, stable et juridiquement certain. Elle participe, dans le même temps, aux garanties d'indépendance attachées à cette fonction, en excluant toute perspective de reconduction susceptible d'altérer la liberté de décision des intéressés.

1. Une détermination légale précise de la durée du mandat

Le premier alinéa fixe à six ans la durée du mandat des membres de la formation permanente. L'article remplit ainsi une fonction de stabilisation institutionnelle. En déterminant directement dans la loi la durée du mandat, il évite que celle-ci puisse varier au gré de considérations d'opportunité ou de choix de circonstance. La durée retenue doit permettre aux membres de la formation permanente d'exercer leurs fonctions avec la continuité et le recul nécessaires à l'accomplissement des missions de la CENI.

2. Un mandat non renouvelable comme garantie d'indépendance

Le même alinéa précise que le mandat est non renouvelable. Cette caractéristique revêt une importance particulière. Elle contribue à préserver l'indépendance des membres de la formation permanente en les soustrayant à toute perspective de reconduction dans leurs fonctions. L'absence de renouvellement réduit ainsi le risque que l'exercice du mandat puisse être influencé par la recherche d'un appui, d'une reconduction ou d'une validation future. Le caractère non renouvelable du mandat constitue donc une garantie statutaire d'indépendance, en cohérence avec l'économie générale de la réforme.

3. Un point de départ du mandat fixé à l'installation dans les fonctions

Le second alinéa précise que la durée du mandat court à compter de l'installation des membres dans leurs fonctions. Cette précision est importante pour la sécurité juridique du dispositif. Elle permet de distinguer clairement la date de l'élection, la date de la nomination, la date de la prestation de serment et la date d'entrée effective dans les fonctions. L'article retient ainsi comme point de départ du mandat le moment à partir duquel les membres sont effectivement investis dans l'exercice de leurs attributions.

4. Une disposition distincte de celles relatives à la cessation des fonctions

L'article 27 doit être lu comme une disposition relative au régime temporel du mandat, et non comme le siège des règles relatives à sa cessation. Il fixe la durée du mandat et son point de départ, mais ne traite ni des causes de fin des fonctions, ni de la vacance, ni du remplacement des membres de la formation permanente. Ces questions relèvent des dispositions ultérieures spécialement consacrées à la cessation des fonctions, à la vacance et au remplacement. L'article a donc une fonction circonscrite : il définit la durée du mandat en tant que telle et l'une des garanties qui lui est attachée.

5. Une contribution directe à la stabilité institutionnelle de la formation permanente

En fixant un mandat de six ans non renouvelable, l'article 27 participe à la stabilité de la formation permanente de la CENI. Il évite à la fois l'instabilité qu'entraîneraient des mandats trop brefs et les effets de dépendance que pourrait favoriser un mandat renouvelable. La disposition contribue ainsi à faire de la formation permanente un noyau institutionnel stable, protégé contre les fluctuations de court terme et les logiques de reconduction.

Conclusion

L'article 27 constitue ainsi une disposition de cadrage temporel et de garantie d'indépendance du mandat des membres de la formation permanente. En fixant une durée de six ans non renouvelable et en rattachant le point de départ du mandat à l'installation dans les fonctions, il assure à la fois la stabilité institutionnelle de la formation permanente et la sécurité juridique de l'exercice du mandat.

Article 28 – [Des garanties d'indépendance attachées au mandat]

Le mandat des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'exerce en toute indépendance.

Dans l'exercice de leur mandat, les membres de la formation permanente ne reçoivent ni ne sollicitent aucune instruction, injonction, directive, pression ou influence de nature à porter atteinte à leur indépendance.

Aucune autorité, aucune institution, aucun collège, aucun ordre, aucune organisation, aucun groupement ni aucune personne physique ou morale ne peut, en dehors des cas expressément prévus par la loi, porter atteinte à l'exercice indépendant du mandat, ni en compromettre la libre exécution par menace, contrainte, pression, manœuvre ou intervention.

Le mandat des membres de la formation permanente ne peut être suspendu, interrompu, écourté ou remis en cause avant son terme que dans les cas et selon les conditions expressément prévus par la présente loi.

Les membres de la formation permanente n'exercent leur mandat que dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

L'article 28 fixe les garanties d'indépendance attachées au mandat des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il ne reprend pas, sur le plan institutionnel, les règles déjà posées au sujet de l'indépendance de la CENI en tant qu'organe. Sa fonction propre est différente : il protège le mandat lui-même, ainsi que son exercice, contre les instructions, pressions, atteintes ou remises en cause incompatibles avec la liberté de décision du membre. La disposition apporte ainsi une garantie statutaire complémentaire à celles déjà prévues dans les articles antérieurs, en transposant l'exigence d'indépendance du niveau de l'institution à celui du titulaire du mandat.

1. Une disposition centrée sur le mandat et non sur l'institution en général

L'article 28 doit être distingué des dispositions antérieures consacrant l'indépendance de la CENI comme institution. Alors que ces dernières protègent la Commission contre la tutelle, la subordination hiérarchique, la substitution ou les ingérences dans l'exercice de ses attributions, l'article 28 protège le mandat des membres de la formation permanente dans son exercice concret. Il a donc pour objet non pas l'indépendance organique de la CENI, mais l'indépendance personnelle et fonctionnelle du titulaire du mandat.

2. Une garantie d'exercice libre et indépendant du mandat

L'article affirme que le mandat s'exerce en toute indépendance. Cette formule ne revêt pas ici une portée simplement déclarative. Elle signifie que le membre de la formation permanente doit pouvoir accomplir ses fonctions sans recevoir ni solliciter d'instruction, d'injonction, de directive ou de pression de nature à altérer sa liberté de jugement et de décision. L'indépendance attachée au mandat protège ainsi le membre contre toute tentative d'influence susceptible de dénaturer l'exercice de ses responsabilités.

3. Une protection contre les atteintes extérieures au libre exercice du mandat

L'article interdit qu'une autorité, une institution, un collège, un ordre, une organisation, un groupement ou toute autre personne physique ou morale puisse porter atteinte à l'exercice indépendant du mandat. Cette garantie présente une portée importante. Elle vise non seulement les autorités publiques, mais aussi les entités ou groupes susceptibles de chercher à peser sur le titulaire du mandat en raison de son origine de désignation, de son appartenance professionnelle ou de sa position dans l'institution. La disposition contribue ainsi à prévenir toute pression externe, directe ou indirecte, sur les membres de la formation permanente.

4. Une garantie de stabilité du mandat pendant son cours

L'article protège également le mandat contre les remises en cause arbitraires avant son terme. En prévoyant que le mandat ne peut être suspendu, interrompu, écourté ou remis en cause que dans les cas et selon les conditions expressément prévus par la loi, la disposition confère au titulaire une garantie de stabilité statutaire. Cette précision est essentielle : elle évite que l'indépendance du membre soit fragilisée par la menace d'une remise en cause anticipée du mandat en dehors des hypothèses légalement définies.

5. Une indépendance qui s'exerce dans le cadre du droit

L'article ne conçoit pas l'indépendance comme une liberté sans norme. Il rappelle que le mandat s'exerce dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables. La disposition montre ainsi que l'indépendance du membre n'exclut ni la soumission au droit, ni la responsabilité dans l'exercice des fonctions. Elle écarte à la fois la dépendance à l'égard d'intérêts extérieurs et l'arbitraire dans l'exercice du mandat.

6. Une disposition complémentaire des articles 7, 22 et 27

L'article 28 doit être lu en articulation avec plusieurs dispositions antérieures. L'article 7 protège l'indépendance de la CENI en tant qu'institution. L'article 22 exclut toute qualité représentative des membres de la formation permanente. L'article 27 fixe la durée du mandat et son caractère non renouvelable. L'article 28 complète cet ensemble en assurant que, pendant toute la durée du mandat ainsi définie, le membre puisse exercer ses fonctions dans des conditions effectives de liberté, de stabilité et de protection contre les influences indues. Il confère ainsi une dimension statutaire et personnelle aux garanties d'indépendance déjà posées au niveau institutionnel.

Conclusion

L'article 28 constitue ainsi une disposition de protection du mandat des membres de la formation permanente. Sa plus-value réside dans le fait qu'il ne se borne pas à réaffirmer l'indépendance de la CENI en général, mais qu'il garantit l'exercice libre, stable et juridiquement protégé du mandat de ses membres, dans le respect des normes applicables.

Section IV : Des obligations déclaratives et des garanties statutaires complémentaires des membres de la formation permanente

Article 29 – [De la déclaration de patrimoine, d'activités et d'intérêts]

Tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est soumis à la déclaration de patrimoine, d'activités et d'intérêts auprès de la Haute Cour Constitutionnelle.

- I. Le membre de la formation permanente est tenu, dans les deux semaines qui suivent son entrée en fonctions, de déposer personnellement auprès de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Dans les mêmes conditions, il adresse au Président de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son entrée en fonctions ainsi que les activités exercées à cette même date et au cours des cinq années précédant celle-ci. Le membre de la formation permanente peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale, des activités ou des intérêts déclarés donne lieu, dans le délai de deux mois, à une déclaration complémentaire déposée dans les mêmes conditions.

Une déclaration de situation patrimoniale, d'activités et d'intérêts conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Haute Cour Constitutionnelle dans les trente jours qui suivent la cessation des fonctions, sauf en cas de décès. Cette déclaration comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le membre de la formation permanente et, le cas échéant, par la communauté, depuis le début du mandat. Le membre intéressé peut joindre à sa déclaration ses observations sur l'évolution de son patrimoine, de ses activités et de ses intérêts.

- II. La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :
 1. les immeubles bâtis et non bâtis ;
 2. les valeurs mobilières ;
 3. les assurances-vie ;
 4. les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;
 5. les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;

6. les véhicules terrestres à moteur, bateaux et aéronefs ;
7. les fonds de commerce ou clientèles ainsi que les charges et offices ;
8. les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;
9. les autres biens ;
10. le passif.

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° ci-dessus, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

La déclaration de situation patrimoniale déposée à la cessation des fonctions comporte, en plus des éléments mentionnés aux 1° à 10° ci-dessus, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la déclaration initiale et, le cas échéant, depuis les déclarations complémentaires.

II. La déclaration d'activités et d'intérêts porte sur les éléments suivants :

1. les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'entrée en fonctions ;
2. les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;
3. les activités de consultant exercées à la date de l'entrée en fonctions et au cours des cinq dernières années ;
4. les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'entrée en fonctions et au cours des cinq dernières années ;
5. les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'entrée en fonctions ;
6. les activités professionnelles exercées à la date de l'entrée en fonctions par le conjoint ;
7. l'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
8. les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'entrée en fonctions.

La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5° et 8° du présent III.

Le fait, pour un membre de la formation permanente, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine, de ses activités ou de ses intérêts, deux mois après un rappel par la Haute Cour Constitutionnelle servi à personne, ou de fournir sciemment une déclaration inexacte, mensongère ou comportant une évaluation frauduleuse, expose son auteur à la cessation d'office de ses fonctions dans les conditions prévues par la présente loi, sans préjudice des poursuites pénales prévues par les textes en vigueur.

L'article 29 soumet les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante à une obligation de déclaration de patrimoine, d'activités et d'intérêts auprès de la Haute Cour Constitutionnelle. Il constitue l'une des garanties majeures de transparence, de probité et de prévention des conflits d'intérêts attachées à l'exercice du mandat. La disposition reprend, dans son économie générale, le dispositif déjà retenu par la loi de 2015, en faisant le choix de maintenir dans la loi elle-même l'essentiel des obligations déclaratives, de leur contenu, de leur mise à jour et de leur contrôle. Elle s'inscrit ainsi dans une logique de resserrement des garanties statutaires, en évitant de renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination des éléments essentiels de cette obligation. L'article renforce en outre le dispositif antérieur en imposant une déclaration de fin de fonctions dans un délai de trente jours.

1. Une obligation déclarative de rang législatif attachée à l'exercice du mandat

L'article 29 ne traite ni des incompatibilités, ni des obligations de comportement, ni de la cessation des fonctions en tant que telle. Sa fonction propre est d'imposer aux membres de la formation permanente une obligation déclarative complète, placée sous le contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle. Le choix de faire figurer dans la loi elle-même les éléments essentiels de cette obligation revêt une portée importante. Il manifeste la volonté de ne pas laisser au règlement la définition des garanties fondamentales qui entourent la transparence patrimoniale, la prévention des conflits d'intérêts et le contrôle de la probité des membres de la formation permanente.

2. Une structuration en trois volets distinguant l'obligation de dépôt et le contenu des déclarations

La nouvelle rédaction de l'article présente l'avantage de distinguer plus nettement trois volets. Le paragraphe I regroupe les obligations de dépôt, de mise à jour et de déclaration de fin de fonctions. Le paragraphe II fixe le contenu de la déclaration de situation patrimoniale. Le paragraphe III détermine le contenu de la déclaration d'activités et d'intérêts, avant de prévoir les conséquences des manquements déclaratifs les plus graves. Cette structuration renforce la lisibilité normative de l'article et permet de distinguer clairement, d'une part, les obligations de déclaration et, d'autre part, la matière sur laquelle portent ces déclarations.

3. Une déclaration initiale exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur

Le paragraphe I impose, dans les deux semaines suivant l'entrée en fonctions, le dépôt personnel d'une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de la situation patrimoniale du membre concerné. La disposition précise que cette déclaration porte sur la totalité des biens propres ainsi que, le cas échéant, sur les biens de la communauté ou les biens indivis. En exigeant une déclaration personnelle, complète et certifiée sur l'honneur, l'article entend donner à cette obligation une portée pleinement normative et non simplement formelle. Il place d'emblée le membre dans un régime de transparence renforcée, contrôlé par une autorité de rang constitutionnel.

4. Une déclaration distincte des activités et des intérêts

Dans les mêmes conditions, le membre est tenu d'adresser au Président de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de l'entrée en fonctions ainsi que les activités exercées à cette même date et au cours des cinq années précédentes. Cette exigence complète utilement la déclaration patrimoniale. Elle permet de ne pas réduire la transparence attendue à la seule consistance du patrimoine, mais d'y inclure les activités, participations, engagements et intérêts susceptibles d'éclairer d'éventuelles situations de dépendance, d'interférence ou de conflit d'intérêts. L'article donne ainsi une portée large à l'exigence de transparence statutaire.

5. Une obligation continue de mise à jour en cas de modification substantielle

L'article ne conçoit pas la déclaration comme un acte ponctuel limité à l'entrée en fonctions. Il impose qu'en cas de modification substantielle de la situation patrimoniale, des activités ou des intérêts déclarés, une déclaration complémentaire soit déposée dans le délai de deux mois. Cette règle est importante. Elle signifie que la transparence attendue du membre de la formation permanente doit être maintenue pendant toute la durée du mandat, et non seulement à son commencement. Le défaut de mise à jour ne constitue donc pas une simple négligence formelle. Il peut, selon la nature, l'importance et la gravité du manquement, exposer son auteur à des

conséquences statutaires et, le cas échéant, à des poursuites pénales dans les conditions prévues par les textes applicables.

6. Une déclaration de fin de fonctions renforçant le contrôle de l'évolution patrimoniale et des intérêts

Le paragraphe I prévoit également qu'une déclaration de situation patrimoniale, d'activités et d'intérêts est déposée dans les trente jours suivant la cessation des fonctions, sauf en cas de décès. Cette exigence constitue un renforcement du dispositif antérieur. Elle permet d'assurer un contrôle de l'évolution patrimoniale, des activités et des intérêts pendant la durée du mandat, dans un délai rapproché de la fin des fonctions. La disposition renforce ainsi la portée préventive et rétrospective du mécanisme déclaratif, en permettant de confronter la situation de fin de fonctions à la situation déclarée lors de l'entrée en fonctions et lors des mises à jour éventuelles.

7. Une définition légale précise du contenu de la déclaration patrimoniale

Le paragraphe II fixe de manière détaillée les éléments sur lesquels doit porter la déclaration de situation patrimoniale : immeubles, valeurs mobilières, assurances-vie, comptes bancaires, biens mobiliers significatifs, véhicules, fonds de commerce, charges et offices, biens détenus à l'étranger, autres biens et passif. En retenant cette énumération dans la loi elle-même, le texte réduit les marges d'incertitude sur l'étendue de l'obligation. Il précise en outre la distinction entre biens propres, biens de la communauté et biens indivis, ce qui renforce le caractère opératoire, vérifiable et contrôlable de la déclaration. La déclaration de fin de fonctions doit, de surcroît, présenter les événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la déclaration initiale et, le cas échéant, depuis les déclarations complémentaires.

8. Une définition légale précise du contenu de la déclaration d'activités et d'intérêts

Le paragraphe III procède de la même logique en détaillant les éléments constitutifs de la déclaration d'activités et d'intérêts. Il vise les activités professionnelles rémunérées, les activités de consultant, les participations à des organes dirigeants, les participations financières directes, certaines activités du conjoint, les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ainsi que les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'entrée en fonctions. Il précise également que la déclaration mentionne le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues au titre de plusieurs de ces éléments. La loi ne se contente donc pas de poser un principe général de déclaration des intérêts ; elle en fixe elle-même le contenu essentiel. Ce choix participe directement du resserrement normatif recherché par la réforme.

9. Une articulation entre l'obligation déclarative, les conséquences statutaires et les suites pénales

La nouvelle rédaction place en fin d'article la disposition relative aux manquements les plus graves à l'obligation déclarative. Cette place est cohérente : l'article expose d'abord ce qui doit être déclaré, puis attache à la méconnaissance substantielle de cette obligation ses conséquences juridiques. Le texte prévoit ainsi que l'omission de déclaration d'une partie substantielle du patrimoine, des activités ou des intérêts, après rappel par la Haute Cour Constitutionnelle, ou la fourniture d'une déclaration sciemment inexacte, mensongère ou comportant une évaluation frauduleuse, expose son auteur à la cessation d'office de ses fonctions dans les conditions prévues par la loi, sans préjudice des poursuites pénales. Cette précision donne au dispositif son effectivité. Elle montre que l'obligation déclarative n'est pas une formalité administrative dépourvue de conséquence, mais une exigence statutaire essentielle dont la méconnaissance peut compromettre la poursuite même du mandat.

10. Une disposition de transparence statutaire à lire en lien avec les conflits d'intérêts et les obligations de probité

L'article 29 doit être lu en articulation avec les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, aux obligations de probité, de désintéressement et de discrétion, ainsi qu'avec celles relatives à la cessation d'office des fonctions. Il constitue l'un des fondements matériels de ces mécanismes. La déclaration de patrimoine, d'activités et d'intérêts n'est pas isolée dans l'économie du texte : elle alimente et renforce l'ensemble des garanties destinées à préserver l'intégrité du mandat et la crédibilité de la formation permanente.

Conclusion

L'article 29 constitue ainsi une disposition centrale de transparence statutaire applicable aux membres de la formation permanente. En soumettant ceux-ci à une déclaration détaillée de patrimoine, d'activités et d'intérêts, en imposant sa mise à jour pendant le mandat et son renouvellement à la fin des fonctions, et en assortissant cette obligation de conséquences statutaires et, le cas échéant, pénales en cas de manquement substantiel, il renforce de manière significative les garanties de probité, de sincérité et de prévention des conflits d'intérêts au sein de la CENI.

Article 30 – [Des indemnités des membres de la formation permanente]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante ont droit à des indemnités destinées à garantir la dignité, l'indépendance et l'exercice effectif de leur mandat.

La nature, les conditions d'attribution et le montant de ces indemnités sont fixés par un décret pris en Conseil des ministres.

Les membres de la formation permanente ne peuvent, par délibération, décision, mesure interne ou tout autre procédé, fixer, modifier, majorer, créer, attribuer ou faire attribuer à leur profit ou au profit de l'un d'eux une prime, gratification, avantage pécuniaire ou bénéfice matériel non prévus par le décret mentionné à l'alinéa précédent.

Est nul de plein droit tout acte pris en violation des dispositions du présent article, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites disciplinaires, financières, civiles ou pénales auxquelles les faits peuvent donner lieu.

L'article 30 régit les indemnités des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il ne se borne pas à reconnaître un droit à indemnité ; il en fixe également la finalité statutaire, détermine avec précision l'autorité normative compétente pour en arrêter le régime et ferme expressément toute possibilité d'auto-attribution, de majoration ou de création interne d'avantages pécuniaires ou matériels. La disposition reprend ainsi, en l'approfondissant, l'idée déjà présente dans la loi de 2015 selon laquelle les membres de la formation permanente ont droit à des indemnités propres à garantir leur dignité et leur indépendance, tout en ajoutant un verrou normatif destiné à prévenir les dérives constatées dans la pratique.

1. Une disposition statutaire relative aux conditions matérielles d'exercice du mandat

L'article 30 s'insère dans la section consacrée aux obligations déclaratives et aux garanties statutaires complémentaires des membres de la formation permanente. Il a pour fonction propre de traiter des conditions matérielles dans lesquelles le mandat s'exerce. La disposition ne se confond ni avec les règles relatives au mandat lui-même, ni avec les incompatibilités, ni avec les obligations de comportement. Elle vise un aspect distinct du statut : la garantie matérielle attachée à l'exercice des fonctions, dans la mesure strictement nécessaire à la dignité, à l'indépendance et à l'effectivité du mandat.

2. Un droit à indemnité conçu comme garantie de dignité, d'indépendance et d'effectivité du mandat

Le premier alinéa prévoit que les membres de la formation permanente ont droit à des indemnités destinées à garantir la dignité, l'indépendance et l'exercice effectif de leur mandat. Cette formulation revêt une importance particulière. Elle signifie que les indemnités ne sont pas conçues comme un avantage discrétionnaire ou comme un bénéfice accessoire attaché à la fonction, mais comme un élément du statut destiné à permettre l'exercice normal, indépendant et digne du mandat. La disposition reprend, sur ce point, la logique déjà retenue par la loi de 2015, tout en l'insérant dans une architecture nouvelle plus exigeante.

3. Un encadrement du régime indemnitaire par un décret pris en Conseil des ministres

Le deuxième alinéa prévoit que la nature, les conditions d'attribution et le montant des indemnités sont fixés par un décret pris en Conseil des ministres. Cette précision revêt une portée normative importante. D'une part, elle signifie que les éléments constitutifs du régime indemnitaire ne relèvent ni d'une simple pratique, ni d'une décision interne de la Commission. D'autre part, elle confie leur détermination à un acte réglementaire de niveau élevé, formellement identifié et extérieur aux membres bénéficiaires eux-mêmes. La disposition garantit ainsi que le régime indemnitaire sera fixé selon une procédure institutionnelle précise et non au gré d'ajustements internes ou de références normatives diffuses.

4. Une interdiction expresse de toute auto-attribution ou majoration irrégulière d'avantages en dehors du décret applicable

Le troisième alinéa constitue le cœur préventif de l'article. Il interdit aux membres de la formation permanente, par délibération, décision, mesure interne ou tout autre procédé, de fixer, modifier, majorer, créer, attribuer ou faire attribuer à leur profit ou au profit de l'un d'eux une prime, gratification, avantage pécuniaire ou bénéfice matériel non prévus par le décret mentionné à l'alinéa précédent. Cette formule est particulièrement importante. Elle vise à fermer expressément toute possibilité d'auto-attribution ou d'auto-augmentation d'avantages en marge du cadre réglementaire spécialement désigné par la loi. L'article ne se contente donc pas de renvoyer à un régime indemnitaire fixé extérieurement ; il prohibe expressément les pratiques de contournement de ce régime.

5. Une formulation large destinée à prévenir les procédés de contournement

L'énumération des verbes employés au troisième alinéa — fixer, modifier, majorer, créer, attribuer ou faire attribuer — n'est pas redondante. Elle répond à une logique de fermeture des interprétations et des procédés de contournement. L'article vise ainsi non seulement l'auto-attribution directe d'un avantage, mais également les décisions indirectes, les procédés d'habillage juridique ou les mécanismes internes destinés à produire un effet équivalent. La disposition doit donc être comprise comme un véritable verrou normatif destiné à empêcher que les membres de la formation permanente ne deviennent les auteurs ou les bénéficiaires d'une détermination intéressée de leur propre régime matériel.

6. Une nullité de plein droit des actes irréguliers

Le quatrième alinéa prévoit que tout acte pris en violation des dispositions de l'article est nul de plein droit. Cette précision est essentielle. Elle donne à l'interdiction posée une portée pleinement normative. L'article ne se borne pas à prohiber une pratique ; il prive de tout effet juridique les actes qui en seraient l'expression. La nullité de plein droit confère ainsi au dispositif une force propre et immédiate, indépendante même de l'engagement éventuel d'autres responsabilités.

7. Une articulation avec les responsabilités disciplinaires, financières, civiles ou pénales

Le même alinéa ajoute que cette nullité s'applique sans préjudice, le cas échéant, des poursuites disciplinaires, financières, civiles ou pénales auxquelles les faits peuvent donner lieu. L'article 30 ne crée pas lui-même l'ensemble de ces régimes de responsabilité, mais il rappelle que les pratiques irrégulières relatives au régime indemnitaire peuvent, selon les circonstances, dépasser la seule irrégularité statutaire et engager d'autres formes de responsabilité. Cette précision renforce le caractère dissuasif de la disposition et souligne la gravité attachée à toute tentative d'appropriation irrégulière d'avantages liés à la fonction.

8. Une disposition de garantie statutaire à lire en lien avec les exigences de probité et de désintéressement

L'article 30 doit être lu en articulation avec les dispositions ultérieures relatives à la probité, au désintéressement et à la discrétion des membres de la formation permanente. Il en constitue, en quelque sorte, le prolongement matériel. Là où d'autres dispositions encadrent les comportements et l'usage désintéressé de la fonction, l'article 30 protège le mandat contre les dérives consistant à transformer le régime indemnitaire en source d'avantages irréguliers. Il participe ainsi à la cohérence d'ensemble du statut des membres de la formation permanente.

Conclusion

L'article 30 constitue ainsi une disposition de garantie statutaire et de discipline financière applicable aux membres de la formation permanente. En affirmant leur droit à des indemnités destinées à garantir la dignité, l'indépendance et l'exercice effectif du mandat, en soumettant la détermination du régime indemnitaire à un décret pris en Conseil des ministres clairement identifié, et en interdisant expressément toute auto-attribution ou majoration irrégulière d'avantages non prévus par ce cadre, il renforce à la fois la protection du mandat et la prévention des dérives dans l'usage des ressources attachées à la fonction.

Article 31 – [De la protection des membres de la formation permanente dans l'exercice de leurs fonctions]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante ont droit, dans l'exercice de leurs fonctions et à l'occasion de celles-ci, à la protection de leur personne, de leur dignité et de leur intégrité.

L'État est tenu de prendre toutes mesures appropriées pour assurer leur protection contre les menaces, pressions, intimidations, violences, voies de fait, injures, diffamations ou atteintes de toute nature dont ils peuvent faire l'objet en raison ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

La Commission électorale nationale indépendante saisit sans délai les autorités compétentes de tout fait de nature à compromettre la sécurité, la dignité ou le libre exercice des fonctions d'un membre de la formation permanente.

Les membres de la formation permanente bénéficient, dans les conditions prévues par la présente loi et les autres textes applicables, de la protection de l'État contre les poursuites, attaques ou menaces auxquelles ils seraient exposés en raison des actes accomplis dans l'exercice régulier de leurs fonctions, sans préjudice des responsabilités pouvant résulter de fautes personnelles détachables de l'exercice du mandat.

L'article 31 concerne la protection des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante dans l'exercice de leurs fonctions. Il complète les garanties statutaires attachées au mandat en consacrant, non seulement un droit à la protection de la personne des membres, déjà affirmé dans le dispositif de 2015, mais aussi une obligation positive de protection à la charge de l'État, un devoir de réaction institutionnelle de la CENI et une protection contre les poursuites, attaques ou menaces liées aux actes accomplis dans l'exercice régulier des fonctions. La disposition vise ainsi à garantir que l'exercice du mandat puisse s'accomplir dans des conditions de sécurité, de dignité et d'indépendance compatibles avec la nature de la mission confiée à la formation permanente.

1. Une disposition statutaire distincte des obligations, interdictions et incompatibilités

L'article 31 ne traite ni des incompatibilités, ni des obligations de comportement, ni des conflits d'intérêts. Il relève d'un autre registre : celui des garanties statutaires complémentaires attachées à l'exercice du mandat. Sa fonction propre est de protéger le membre de la formation permanente contre les atteintes susceptibles de compromettre sa personne, sa dignité, son intégrité ou le libre exercice de ses fonctions. La disposition doit donc être lue comme un élément de sécurisation du mandat, et non comme une règle déontologique ou disciplinaire.

2. Un droit à la protection de la personne, de la dignité et de l'intégrité

Le premier alinéa consacre le droit des membres de la formation permanente, dans l'exercice de leurs fonctions et à l'occasion de celles-ci, à la protection de leur personne, de leur dignité et de leur intégrité. Cette formule dépasse utilement la rédaction plus brève du texte de 2015, qui visait la seule protection de la personne. L'article reconnaît ainsi que les atteintes susceptibles d'affecter les membres de la formation permanente ne sont pas seulement physiques, mais peuvent également viser leur dignité, leur réputation ou leur intégrité morale, avec des conséquences directes sur l'indépendance du mandat.

3. Une obligation positive de protection à la charge de l'État

Le deuxième alinéa prévoit que l'État est tenu de prendre toutes mesures appropriées pour assurer cette protection. Cette formulation revêt une portée normative importante. Elle ne se limite pas à reconnaître abstraitement un droit ; elle met à la charge de l'État une obligation positive d'agir. L'article précise, de surcroît, les formes d'atteintes contre lesquelles cette protection doit jouer : menaces, pressions, intimidations, violences, voies de fait, injures, diffamations ou atteintes de toute nature. La disposition vise ainsi à couvrir un spectre large de comportements susceptibles de porter atteinte aux membres en raison de leurs fonctions.

4. Une protection rattachée à l'exercice des fonctions et à l'occasion de celles-ci

L'article rattache expressément la protection aux faits survenant dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de celles-ci. Cette précision est importante. Elle signifie que la protection ne se réduit pas aux seuls actes accomplis matériellement pendant une séance ou dans l'enceinte de la Commission. Elle couvre également les atteintes en lien avec les fonctions exercées, même lorsqu'elles interviennent en dehors du strict temps de travail institutionnel, dès lors qu'un lien suffisant existe avec le mandat.

5. Un devoir de réaction institutionnelle de la CENI

Le troisième alinéa impose à la Commission électorale nationale indépendante de saisir sans délai les autorités compétentes de tout fait de nature à compromettre la sécurité, la dignité ou le libre exercice des fonctions d'un membre de la formation permanente. Cette règle présente une plus-value importante. Elle évite que la protection reconnue par l'article ne demeure théorique ou abandonnée à la seule initiative individuelle du membre concerné. La Commission est ainsi investie d'un devoir institutionnel de signalement et de réaction, cohérent avec son rôle de garant du bon fonctionnement de l'organe.

6. Une protection fonctionnelle contre les poursuites, attaques ou menaces liées aux actes accomplis dans l'exercice régulier des fonctions

Le dernier alinéa introduit une dimension supplémentaire de la protection : les membres bénéficient, dans les conditions prévues par la présente loi et les autres textes applicables, de la protection de l'État contre les poursuites, attaques ou menaces auxquelles ils seraient exposés en raison des actes accomplis dans l'exercice régulier de leurs fonctions. Cette disposition s'apparente à une protection fonctionnelle adaptée à la nature du mandat. Elle tend à éviter qu'un membre soit laissé seul face aux conséquences d'actes accomplis loyalement et régulièrement dans l'exercice de ses attributions.

7. Une protection qui n'exclut pas la responsabilité personnelle en cas de faute détachable

L'article précise toutefois que cette protection s'exerce sans préjudice des responsabilités pouvant résulter de fautes personnelles détachables de l'exercice du mandat. Cette réserve est essentielle. Elle garantit que la protection fonctionnelle ne se transforme ni en immunité générale, ni en cause d'irresponsabilité. La loi protège le membre contre les conséquences des actes accomplis dans l'exercice régulier de ses fonctions, mais elle ne couvre pas les comportements personnels qui, par leur gravité ou leur nature, se détachent de l'exercice normal du mandat.

8. Une garantie nécessaire à l'indépendance effective du mandat

L'article 31 participe directement à l'indépendance effective des membres de la formation permanente. La protection de la personne, de la dignité et de l'intégrité des membres n'est pas une garantie accessoire. Elle conditionne concrètement leur capacité à exercer leur mandat sans intimidation, sans pression et sans exposition induite à des attaques ou poursuites liées à l'exercice normal de leurs fonctions. La disposition contribue ainsi à créer l'environnement institutionnel indispensable à l'accomplissement indépendant des missions de la CENI.

Conclusion

L'article 31 constitue ainsi une disposition de protection statutaire des membres de la formation permanente dans l'exercice de leurs fonctions. En consacrant un droit à la protection de leur personne, de leur dignité et de leur intégrité, en imposant à l'État de prendre les mesures appropriées contre les atteintes dont ils peuvent faire l'objet, en faisant de la CENI un acteur de réaction institutionnelle et en reconnaissant une protection contre les poursuites, attaques ou

menaces liées aux actes accomplis dans l'exercice régulier des fonctions, il renforce utilement les garanties attachées au mandat.

Article 32 – [De la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle en cas de manquement grave aux obligations statutaires]

En cas de manquement grave d'un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi, l'assemblée générale de la formation permanente peut, après en avoir constaté la réalité dans des conditions garantissant le respect des droits de la défense, saisir la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de cessation d'office de ses fonctions, sans préjudice des poursuites pénales, civiles, financières ou disciplinaires auxquelles les faits peuvent donner lieu.

Lorsque les faits concernent le président de la Commission électorale nationale indépendante, la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle est décidée par l'assemblée générale de la formation permanente, hors la présence de l'intéressé et sans sa participation à la délibération.

Le présent article n'est applicable qu'aux faits qui ne relèvent pas déjà d'un régime particulier de sanction ou de cessation des fonctions expressément prévu par la présente loi.

Les modalités de constatation des faits, de convocation, de délibération et de saisine sont fixées par le règlement intérieur, dans le respect des droits de la défense.

L'article 32 régit la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle en cas de manquement grave d'un membre de la formation permanente aux obligations statutaires qui lui sont imposées par la présente loi. Il ne se confond ni avec les incompatibilités, ni avec les conflits d'intérêts, ni avec les obligations particulières déjà assorties par la loi de leur propre régime de sanction ou de cessation des fonctions. Sa fonction propre est de constituer une disposition de clôture de la section consacrée aux obligations déclaratives et aux garanties statutaires complémentaires, en permettant qu'un manquement grave, non spécialement régi ailleurs, puisse donner lieu à une réaction institutionnelle pouvant aller jusqu'à la cessation d'office des fonctions. L'article reprend ainsi, dans une logique plus structurée, plus encadrée et plus respectueuse des garanties procédurales, l'inspiration du dispositif de 2015 relatif à la faute grave des membres de la formation permanente.

1. Une disposition résiduelle de protection du statut et de l'institution

L'article 32 n'a pas vocation à se substituer aux articles qui, dans la loi, fixent déjà des régimes particuliers de sanction ou de cessation des fonctions. Il intervient sur un autre terrain. Sa fonction est de permettre une réaction institutionnelle lorsque des faits d'une gravité particulière portent atteinte aux obligations statutaires du membre sans relever, de manière suffisamment précise, d'un régime spécial déjà prévu par la loi. Il s'agit ainsi d'une disposition résiduelle de protection de l'institution et du mandat, destinée à couvrir les hypothèses graves que les régimes spéciaux n'épuisent pas.

2. Une reprise adaptée de la logique de la faute grave déjà connue du droit antérieur

Le dispositif retenu s'inscrit dans le prolongement de la loi de 2015, qui prévoyait déjà qu'en cas de faute grave d'un membre de la formation permanente, la Commission électorale nationale

indépendante pouvait prendre toutes mesures utiles à son encontre, allant jusqu'à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle pour l'engagement d'une procédure de destitution. Le nouvel article ne reprend pas cette logique à l'identique. Il l'intègre dans une architecture plus rigoureuse, en la limitant aux seuls manquements graves non déjà couverts par un régime particulier, en confiant l'initiative à l'assemblée générale de la formation permanente et en encadrant expressément la procédure par le respect des droits de la défense.

3. Un manquement grave aux obligations statutaires comme condition d'ouverture de la procédure

Le premier alinéa subordonne la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle à l'existence d'un manquement grave d'un membre de la formation permanente aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi. La gravité du manquement constitue ici la condition centrale d'ouverture du mécanisme. L'article ne vise donc pas toute irrégularité, toute négligence ou tout désaccord interne. Il est réservé aux faits qui, par leur nature, leur intensité ou leurs conséquences, sont de nature à compromettre sérieusement l'exercice du mandat, l'intégrité institutionnelle de la formation permanente ou la confiance qui doit s'attacher à son fonctionnement.

4. Une compétence reconnue à l'assemblée générale de la formation permanente

L'article confie à l'assemblée générale de la formation permanente le pouvoir de décider, après avoir constaté la réalité des faits, de saisir la Haute Cour Constitutionnelle. Ce choix revêt une importance particulière. Il évite qu'une telle initiative soit abandonnée à la seule appréciation du président ou d'une autorité isolée. Il inscrit la décision dans un cadre collégial, plus conforme à la nature institutionnelle de la formation permanente et plus protecteur contre les usages arbitraires de la procédure. L'initiative de la saisine n'est donc ni individuelle ni discrétionnaire ; elle procède d'une délibération de l'organe collégial compétent.

5. Une exigence préalable de constatation de la réalité des faits dans le respect des droits de la défense

La saisine de la Haute Cour Constitutionnelle ne peut intervenir qu'après constatation de la réalité des faits dans des conditions garantissant le respect des droits de la défense. Cette précision est essentielle. Elle signifie que l'assemblée générale ne peut se borner à invoquer abstraitement un manquement grave ; elle doit préalablement établir l'existence des faits qui le constitueraient, selon une procédure respectueuse des garanties fondamentales dues à l'intéressé. L'article introduit ainsi une exigence minimale de sérieux, d'objectivation et de contradictoire, destinée à éviter que la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle ne soit utilisée comme un simple instrument de pression, de règlement de différend interne ou de mise en cause non établie.

6. Une règle particulière lorsque les faits concernent le président de la CENI

Le deuxième alinéa prévoit que, lorsque les faits concernent le président de la Commission électorale nationale indépendante, la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle est décidée par l'assemblée générale de la formation permanente hors la présence de l'intéressé et sans sa participation à la délibération. Cette règle est importante. Elle permet d'écarter tout risque de confusion d'intérêts, d'influence de l'intéressé sur la décision relative à sa propre situation ou de doute sur l'impartialité de la procédure. Elle constitue, à cet égard, une garantie élémentaire mais essentielle de neutralité dans la mise en œuvre du mécanisme.

7. Une exclusion expresse des hypothèses déjà régies par un régime particulier

Le troisième alinéa donne à l'article son véritable caractère résiduel. Il précise que le présent article n'est applicable qu'aux faits qui ne relèvent pas déjà d'un régime particulier de sanction ou de cessation des fonctions expressément prévu par la présente loi. Cette précision est décisive. Elle évite que la disposition ne fasse doublon avec les régimes spéciaux déjà institués, notamment en matière d'incompatibilités, de conflits d'intérêts, d'obligations de comportement, d'obligations de probité ou d'obligations déclaratives. L'article 32 ne doit donc pas être compris comme une clause générale venant concurrencer les autres mécanismes, mais comme un dispositif subsidiaire destiné à combler ce que les régimes spéciaux n'épuisent pas.

8. Un renvoi au règlement intérieur strictement limité aux modalités de mise en œuvre

Le dernier alinéa prévoit que les modalités de constatation des faits, de convocation, de délibération et de saisine sont fixées par le règlement intérieur, dans le respect des droits de la défense. Cette formulation est équilibrée. Le principe de la saisine, son fondement légal, son objet et son caractère résiduel relèvent bien de la loi. Le règlement intérieur n'intervient que pour préciser les modalités pratiques de mise en œuvre du mécanisme. L'article évite ainsi de laisser au pouvoir normatif interne la définition de la procédure elle-même, tout en admettant qu'un minimum d'organisation procédurale relève du règlement intérieur.

9. Une garantie expresse des droits de la défense comme élément de solidité juridique du dispositif

La référence répétée aux droits de la défense revêt une importance particulière. Elle signifie que le membre mis en cause ne peut être exposé à une procédure de saisine de la Haute Cour Constitutionnelle sans garanties minimales de procédure, notamment quant à la connaissance des faits invoqués, à la possibilité de présenter ses explications et au caractère contradictoire de l'examen préalable. L'article affirme ainsi que la protection de l'institution et la discipline statutaire doivent être conciliées avec le respect des garanties fondamentales dues à l'intéressé. Cette précision contribue directement à la solidité juridique du mécanisme.

10. Une articulation avec la cessation d'office des fonctions et les autres responsabilités

L'article prévoit que la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle intervient aux fins de cessation d'office des fonctions, sans préjudice des poursuites pénales, civiles, financières ou disciplinaires auxquelles les faits peuvent donner lieu. Il en résulte que le mécanisme institué par l'article 32 ne remplace pas les autres formes de responsabilité. Il constitue une réponse statutaire propre, attachée à la gravité du manquement et à ses conséquences sur la poursuite du mandat, mais il laisse subsister, selon les cas, les autres suites juridiques que peuvent appeler les faits. La cessation d'office n'est donc ni exclusive ni substitutive ; elle s'inscrit dans un ensemble plus large de responsabilités possibles.

Conclusion

L'article 32 constitue ainsi une disposition résiduelle de protection du statut des membres de la formation permanente et de l'intégrité institutionnelle de la CENI. En permettant à l'assemblée générale de la formation permanente, après constatation de la réalité des faits dans le respect des droits de la défense, de saisir la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de cessation d'office des fonctions en cas de manquement grave aux obligations statutaires non déjà régi par un régime spécial, il reprend de manière encadrée l'inspiration du dispositif de 2015 tout en l'insérant dans une architecture plus cohérente, plus subsidiaire et plus rigoureuse.

Section V : Des incompatibilités, interdictions et obligations applicables aux membres de la formation permanente

Article 33 – [Des incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec toute fonction, activité, charge, mandat, responsabilité ou situation de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité ou le libre exercice du mandat.

Les incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente s'apprécient pendant toute la durée du mandat.

Nul ne peut être élu, nommé ou maintenu en qualité de membre de la formation permanente s'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus par la présente loi.

Tout membre de la formation permanente tenu de cesser une fonction, activité, charge, mandat, responsabilité ou situation incompatible doit y mettre fin dans un délai d'un mois à compter de son élection ou de la survenance de l'incompatibilité.

À l'expiration de ce délai, si l'incompatibilité n'a pas cessé, le président de la Commission électorale nationale indépendante saisit la Haute Cour Constitutionnelle dans un délai de huit jours.

La saisine est accompagnée de tout élément établissant l'existence de l'incompatibilité, l'expiration du délai légal et l'absence de régularisation.

La Haute Cour Constitutionnelle prononce, le cas échéant, la déchéance d'office du mandat.

L'article 33 fixe le régime général des incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il ouvre la section consacrée aux incompatibilités, interdictions et obligations statutaires qui encadrent l'exercice du mandat. La disposition a pour fonction de poser le principe selon lequel la qualité de membre de la formation permanente ne peut se concilier avec aucune fonction, activité, charge, mandat, responsabilité ou situation de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité ou le libre exercice du mandat. Elle donne également à cette exigence une portée pleinement effective en prévoyant, dans un délai déterminé, l'obligation de mettre fin à la situation incompatible, puis, en cas de persistance de celle-ci, la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle par le président de la CENI en vue de la déchéance d'office du mandat.

1. Une disposition-cadre ouvrant le régime des incompatibilités

L'article 33 a pour fonction propre de poser la règle générale des incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente. Il n'a pas encore pour objet de détailler chacune des catégories particulières d'incompatibilités, qui relèvent des articles suivants. Il fixe, en revanche, le principe directeur de l'ensemble de la section : l'exercice du mandat au sein de la formation permanente est exclusif de toute situation susceptible d'altérer les garanties fondamentales attachées à cette fonction.

2. Une incompatibilité définie par référence aux exigences propres du mandat

Le premier alinéa ne retient pas une liste abstraite ou purement formelle. Il définit l'incompatibilité par référence aux exigences que le mandat doit préserver : l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité et le libre exercice du mandat. Cette méthode est importante. Elle donne au régime des incompatibilités son fondement matériel et le rattache directement à la nature de la fonction exercée. L'article ne prohibe donc pas des cumuls de manière arbitraire ; il interdit ceux qui sont de nature à compromettre l'exercice régulier, indépendant et crédible du mandat.

3. Une appréciation continue des incompatibilités pendant toute la durée du mandat

Le deuxième alinéa précise que les incompatibilités s'apprécient pendant toute la durée du mandat. La portée de la règle n'est donc pas limitée au seul moment de l'élection ou de la nomination. L'article consacre ainsi une exigence continue de conformité statutaire. Un membre régulièrement élu et nommé ne peut être maintenu dans ses fonctions s'il se place ultérieurement dans une situation incompatible ou si une telle situation survient au cours du mandat.

4. Une règle applicable à l'élection, à la nomination et au maintien en fonctions

Le troisième alinéa donne à la règle une portée complète en précisant que nul ne peut être élu, nommé ou maintenu en qualité de membre de la formation permanente s'il se trouve dans un cas d'incompatibilité prévu par la loi. L'article couvre ainsi les trois moments essentiels du régime statutaire : l'accès à la fonction, la formalisation de cet accès, puis le maintien dans l'exercice du mandat. La disposition évite qu'une incompatibilité soit regardée comme un simple obstacle initial, dépourvu d'effet sur la poursuite des fonctions.

5. Une obligation de régularisation dans un délai déterminé

L'alinéa suivant prévoit que le membre tenu de mettre fin à une situation incompatible dispose d'un délai d'un mois à compter de son élection ou de la survenance de l'incompatibilité. Cette précision revêt une importance pratique et normative particulière. Elle évite que la règle d'incompatibilité demeure théorique ou indéfiniment différée. L'article impose ainsi une obligation de régularisation dans un délai fixé par la loi elle-même, ce qui renforce la sécurité juridique et réduit les marges de tolérance ou d'accommodement.

6. Une mise en œuvre juridiquement encadrée de la déchéance d'office

L'article ne se borne pas à annoncer une sanction. Il en organise aussi la mise en œuvre. À l'expiration du délai d'un mois, si l'incompatibilité n'a pas cessé, le président de la CENI est tenu de saisir la Haute Cour Constitutionnelle dans le délai fixé par la loi. Cette saisine doit être accompagnée des éléments permettant d'établir l'existence de l'incompatibilité, l'expiration du délai légal et l'absence de régularisation. La disposition assure ainsi que la déchéance d'office du mandat ne procède ni d'une simple constatation interne, ni d'une appréciation discrétionnaire, mais d'un mécanisme juridiquement encadré et soumis à l'intervention d'une autorité constitutionnelle.

7. Une sanction destinée à garantir l'effectivité du régime des incompatibilités

La saisine de la Haute Cour Constitutionnelle ouvre la voie au prononcé de la déchéance d'office du mandat. Cette sanction confère au régime des incompatibilités une portée pleinement contraignante. L'article ne se borne donc pas à poser un principe ni à formuler une injonction dépourvue de conséquence. Il attache à la méconnaissance persistante de l'incompatibilité une

sanction statutaire claire, prévisible et extérieure à la CENI elle-même. Ce choix renforce l'effectivité du dispositif et témoigne de la volonté de la réforme de ne pas laisser subsister, sur ce point, de marges d'interprétation ou de gestion opportuniste.

8. Une disposition à lire en articulation avec les incompatibilités particulières prévues par les articles suivants

L'article 33 doit être lu comme une disposition générale d'ouverture. Les articles suivants préciseront les principales catégories d'incompatibilités visées par ce principe, notamment celles relatives aux fonctions publiques, électives et administratives, aux activités politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts, ainsi qu'à certaines activités professionnelles ou fonctions de direction. L'article 33 fournit ainsi la clef d'interprétation de l'ensemble du bloc normatif consacré aux incompatibilités, tout en fixant le régime commun de mise en conformité et de sanction.

Conclusion

L'article 33 constitue ainsi une disposition de cadrage et d'effectivité du régime des incompatibilités applicable aux membres de la formation permanente. En définissant le principe général des incompatibilités par référence aux exigences propres du mandat, en imposant leur appréciation continue pendant toute sa durée et en organisant la procédure de déchéance d'office devant la Haute Cour Constitutionnelle, il renforce de manière décisive les garanties de neutralité, d'indépendance et de disponibilité attachées à cette fonction.

Article 34 - [De l'incompatibilité avec certaines fonctions publiques, électives ou administratives]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique civile ou militaire, de tout mandat public électif, ainsi que de toute fonction administrative de direction, de décision, d'autorité ou de contrôle au sein de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics ou de tout autre organisme public.

Elle est également incompatible avec la qualité de membre du Gouvernement, de membre d'un cabinet de la Présidence de la République ou du cabinet d'un membre du Gouvernement, de chef de circonscription administrative, ainsi qu'avec toute fonction de commandement, de tutelle, d'inspection ou de supervision administrative exercée au nom de l'État.

Nul ne peut être élu, nommé ou maintenu en qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il exerce l'une des fonctions mentionnées au présent article.

Le membre de la formation permanente qui se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article est tenu d'y mettre fin dans le délai d'un mois prévu à l'article 33 de la présente loi.

À défaut, il est procédé dans les conditions prévues au même article à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

L'article 34 précise l'une des principales catégories d'incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante : celles qui résultent de l'exercice de certaines fonctions publiques, électives ou administratives. Il s'inscrit dans le prolongement direct de l'article 33, dont il constitue une application particulière. La disposition a pour objet d'identifier les fonctions qui, par leur nature, leur rattachement institutionnel ou les pouvoirs qu'elles comportent, ne peuvent se concilier avec l'exercice indépendant, impartial et neutre du mandat de membre de la formation permanente. Elle organise également l'obligation de mettre fin à l'incompatibilité dans le délai légal, à défaut de quoi la procédure de déchéance d'office prévue par l'article 33 est appelée à s'appliquer.

1. Une mise en œuvre particulière du régime général des incompatibilités

L'article 34 ne pose pas un régime autonome détaché de l'article 33. Il en constitue une application spéciale. Alors que l'article 33 fixe le principe général selon lequel la qualité de membre de la formation permanente est incompatible avec toute situation de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité ou le libre exercice du mandat, l'article 34 identifie plus précisément les fonctions publiques, électives ou administratives qui relèvent de cette logique d'incompatibilité.

2. Une incompatibilité fondée sur la nature des fonctions exercées

Le premier alinéa vise l'exercice de toute fonction publique civile ou militaire, de tout mandat public électif, ainsi que de toute fonction administrative de direction, de décision, d'autorité ou de contrôle au sein de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics ou de tout autre organisme public. Cette énumération ne procède pas d'une volonté d'interdire abstraitement tout lien avec la sphère publique. Elle repose sur une idée précise : certaines fonctions, en raison de leur nature, de leur pouvoir d'autorité ou de leur position institutionnelle, sont inconciliables avec le mandat de membre de la formation permanente.

3. Une attention particulière portée aux fonctions directement liées à l'autorité politique ou administrative

Le deuxième alinéa complète cette logique en visant expressément certaines qualités ou fonctions particulièrement sensibles : membre du Gouvernement, membre d'un cabinet de la Présidence de la République ou du cabinet d'un membre du Gouvernement, chef de circonscription administrative, ou encore titulaire de fonctions de commandement, de tutelle, d'inspection ou de supervision administrative exercées au nom de l'État. L'article cherche ici à prévenir de manière expresse les situations dans lesquelles la proximité institutionnelle avec l'autorité politique ou avec l'appareil administratif de l'État serait de nature à altérer l'indépendance ou la perception d'indépendance du membre concerné.

4. Une règle applicable à l'accès à la fonction comme à son exercice

Le troisième alinéa précise que nul ne peut être élu, nommé ou maintenu en qualité de membre de la formation permanente s'il exerce l'une des fonctions visées par l'article. La disposition couvre ainsi l'ensemble de la vie statutaire du mandat : elle joue au moment de l'élection, au moment de la nomination et pendant toute la durée de l'exercice des fonctions. L'article ne traite donc pas seulement d'un empêchement initial ; il impose aussi le maintien constant de la situation de compatibilité.

5. Une obligation de régularisation et une articulation expresse avec la sanction générale prévue par la loi

Le quatrième alinéa impose au membre concerné de mettre fin à la situation incompatible dans le délai d'un mois prévu à l'article 33. Le dernier alinéa précise qu'à défaut, il est procédé, dans les conditions prévues au même article, à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat. L'article 34 ne se contente donc pas d'énoncer une incompatibilité matérielle ; il l'insère dans un régime complet de mise en conformité et de sanction, ce qui contribue à l'effectivité du dispositif.

6. Une incompatibilité destinée à protéger la neutralité institutionnelle de la formation permanente

L'ensemble de l'article 34 participe à la préservation de la neutralité de la formation permanente. En excluant le cumul du mandat avec certaines fonctions publiques, électives ou administratives, la disposition vise à éviter que les membres de la formation permanente puissent être placés dans une situation de dépendance, de subordination, d'interférence institutionnelle ou de confusion des rôles incompatible avec les exigences propres à la CENI. L'article protège ainsi à la fois l'indépendance objective du mandat et la confiance que doit inspirer son exercice.

Conclusion

L'article 34 constitue ainsi une disposition particulière de mise en œuvre du régime des incompatibilités applicable aux membres de la formation permanente. En visant explicitement certaines fonctions publiques, électives ou administratives inconciliables avec le mandat, et en rattachant leur méconnaissance au mécanisme de mise en conformité et de déchéance d'office prévu par l'article 33, il renforce la cohérence et l'effectivité des garanties statutaires applicables aux membres de la formation permanente.

ièrement incompatibles avec le mandat, qui constitue l'objet propre de l'article 34.

Article 35 - [De l'incompatibilité avec les activités politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de toute activité de direction, d'animation, de coordination, de représentation, de porte-parolat ou de responsabilité au sein d'une formation ou d'un groupement politique, d'une organisation syndicale ou de toute structure ayant pour objet la défense ou la représentation d'intérêts particuliers.

Elle est également incompatible avec toute mission, intervention ou activité exercée au nom ou pour le compte d'une formation ou d'un groupement politique, d'une organisation syndicale ou d'un groupement de représentation d'intérêts, lorsqu'elles sont de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité ou le libre exercice du mandat.

L'exercice du mandat de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de l'une des activités mentionnées au présent article.

Le membre de la formation permanente qui se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article est tenu d'y mettre fin dans le délai d'un mois prévu à l'article 33 de la présente loi.

À défaut, il est procédé dans les conditions prévues au même article à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

L'article 35 précise l'une des catégories particulières d'incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante, en visant les activités politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts. Il ne se confond ni avec les conditions générales d'éligibilité prévues à l'article 23, ni avec les principes de neutralité et d'impartialité posés par les dispositions antérieures du projet. Sa fonction propre est de prohiber, pendant l'exercice du mandat, certaines formes d'engagement, de responsabilité ou d'intervention organisées au nom d'intérêts politiques, syndicaux ou particuliers, lorsqu'elles sont incompatibles avec l'indépendance, l'impartialité, la neutralité et le libre exercice du mandat. La disposition contribue ainsi à prévenir les situations dans lesquelles le membre de la formation permanente, sans relever nécessairement d'une fonction publique ou administrative, se trouverait placé dans une position d'alignement, de représentation ou de défense d'intérêts inconciliable avec sa mission.

1. Une disposition distincte des conditions générales d'éligibilité prévues à l'article 23

L'article 35 ne porte pas sur l'accès initial à la qualité de membre de la formation permanente. Cette question relève de l'article 23, qui fixe les conditions générales d'éligibilité, notamment la non-appartenance à une formation ou à un groupement politique. L'article 35 intervient sur un autre terrain. Il vise non la seule appartenance, mais l'exercice, pendant le mandat, d'activités, de responsabilités ou d'interventions organisées incompatibles avec l'exercice des fonctions. Sa plus-value consiste ainsi à prolonger les garanties d'éligibilité dans le cours même du mandat, en empêchant que des engagements incompatibles se développent ou se maintiennent pendant l'exercice des fonctions.

2. Une incompatibilité visant les activités organisées de nature politique, syndicale ou de représentation d'intérêts

Le premier alinéa vise les activités de direction, d'animation, de coordination, de représentation, de porte-parolat ou de responsabilité exercées au sein d'une formation ou d'un groupement politique, d'une organisation syndicale ou de toute structure ayant pour objet la défense ou la représentation d'intérêts particuliers. L'article ne prohibe donc pas abstraitement toute expression d'opinion ou toute appartenance sociale. Il vise des activités organisées, structurées et exercées dans un cadre susceptible de placer le membre dans une logique de représentation, d'orientation ou de défense d'intérêts incompatible avec la fonction qu'il exerce au sein de la CENI.

3. Une prise en compte des interventions accomplies au nom ou pour le compte d'intérêts organisés

Le deuxième alinéa complète cette logique en visant les missions, interventions ou activités accomplies au nom ou pour le compte d'une formation politique, d'une organisation syndicale ou d'un groupement de représentation d'intérêts, lorsqu'elles sont de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité ou le libre exercice du mandat. Cette précision est importante. Elle permet d'appréhender non seulement les responsabilités formelles, mais aussi les interventions organisées qui, sans se traduire nécessairement par un titre ou une fonction permanente, sont de nature à altérer la position institutionnelle du membre ou à faire naître un doute légitime sur son impartialité.

4. Une incompatibilité appréciée au regard de l'exercice du mandat

L'article 35 ne doit pas être lu comme une simple répétition de l'article 33. Sa fonction propre est de rattacher une catégorie déterminée d'activités incompatibles à l'exercice du mandat lui-

même. La disposition montre ainsi que certaines formes d'engagement politique, syndical ou de représentation d'intérêts ne sont pas seulement contraires à une exigence abstraite de neutralité : elles sont juridiquement inconciliables avec l'exercice du mandat de membre de la formation permanente. L'article opère ainsi une traduction statutaire concrète des exigences de neutralité et d'indépendance déjà posées à un niveau plus général par les dispositions antérieures.

5. Une articulation avec le régime général de mise en conformité et de sanction prévu à l'article 33

Le quatrième alinéa impose au membre concerné de mettre fin à la situation incompatible dans le délai d'un mois prévu à l'article 33. Le dernier alinéa précise qu'à défaut, il est procédé, dans les conditions prévues au même article, à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat. L'article 35 s'insère ainsi dans le régime général des incompatibilités sans le dupliquer. Il précise une catégorie particulière d'incompatibilités, tandis que l'article 33 demeure le siège du mécanisme commun de mise en conformité et de sanction.

6. Une disposition destinée à protéger la neutralité effective de la formation permanente

L'article 35 participe directement à la protection de la neutralité effective de la formation permanente. Il ne se borne pas à rappeler un principe de neutralité, déjà affirmé ailleurs. Il en tire une conséquence juridique précise : certaines activités d'engagement ou de représentation sont incompatibles avec le mandat lui-même. La disposition vise ainsi à prévenir non seulement les situations de dépendance réelle, mais aussi les situations susceptibles de nourrir, aux yeux des acteurs du processus électoral et de l'opinion publique, un doute sérieux sur la distance institutionnelle et l'impartialité du membre concerné.

Conclusion

L'article 35 constitue ainsi une disposition particulière de mise en œuvre du régime des incompatibilités applicable aux membres de la formation permanente. En visant les activités politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts incompatibles avec l'exercice du mandat, et en les articulant avec le mécanisme général de mise en conformité et de sanction prévu à l'article 33, il renforce la neutralité, l'indépendance et la crédibilité de la formation permanente de la CENI.

Article 36 - [De l'incompatibilité avec certaines activités professionnelles privées ou fonctions de direction dans des structures privées]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de toute activité professionnelle privée rémunérée ou de toute fonction de direction, d'administration, de gestion, de représentation ou de contrôle au sein d'une société, d'une entreprise, d'un groupement, d'une association, d'une fondation ou de toute autre structure de droit privé, lorsque cette activité ou cette fonction est de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité ou le libre exercice du mandat.

Elle est notamment incompatible avec l'exercice de telles activités ou fonctions dans une structure privée ayant un intérêt direct ou indirect dans les opérations électorales ou référendaires, dans les marchés, prestations, fournitures ou services liés à l'organisation de ces opérations, ou dans des

activités de communication, de conseil ou d'appui en lien avec la compétition électorale ou référendaire.

L'exercice du mandat de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de l'une des activités ou fonctions mentionnées au présent article.

Le membre de la formation permanente qui se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article est tenu d'y mettre fin dans le délai d'un mois prévu à l'article 33 de la présente loi.

À défaut, il est procédé dans les conditions prévues au même article à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

L'article 36 précise l'une des catégories particulières d'incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante, en visant certaines activités professionnelles privées ainsi que certaines fonctions de direction exercées dans des structures privées. Il complète, sur ce point, les articles 34 et 35, sans s'y confondre. Sa fonction propre est d'empêcher qu'un membre de la formation permanente puisse, pendant l'exercice de son mandat, se trouver engagé dans des activités privées ou dans des responsabilités dirigeantes de nature à compromettre son indépendance, son impartialité, sa neutralité, sa disponibilité ou le libre exercice de son mandat. La disposition vise ainsi à prévenir les risques de dépendance économique, de conflit d'intérêts, de confusion des rôles ou d'interférence entre la sphère professionnelle privée et les exigences attachées à la fonction exercée au sein de la CENI.

1. Une disposition distincte des incompatibilités de nature publique, politique ou syndicale

L'article 36 ne se confond ni avec l'article 34, qui traite des fonctions publiques, électives ou administratives, ni avec l'article 35, qui vise les activités politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts. Il a pour objet propre la sphère professionnelle privée et les fonctions de direction exercées dans des structures de droit privé. Il contribue ainsi à compléter le régime des incompatibilités en couvrant un champ distinct, qui n'est ni celui de l'appareil public, ni celui de l'engagement partisan ou syndical, mais celui des responsabilités privées susceptibles d'altérer l'exercice indépendant du mandat.

2. Une incompatibilité fondée sur les exigences propres du mandat

Le premier alinéa ne prohibe pas indistinctement toute activité privée. Il vise les activités professionnelles privées rémunérées et les fonctions de direction, d'administration, de gestion, de représentation ou de contrôle dans des structures privées lorsqu'elles sont de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité ou le libre exercice du mandat. L'article retient ainsi une méthode déjà présente dans le régime général des incompatibilités : ce n'est pas la seule appartenance à la sphère privée qui est visée, mais l'incompatibilité objective entre certaines responsabilités privées et les exigences propres à la fonction de membre de la formation permanente.

3. Une attention particulière portée aux structures privées ayant un lien avec le champ électoral

Le deuxième alinéa identifie plus spécialement les situations dans lesquelles l'incompatibilité apparaît avec une particulière évidence. Il vise les structures privées ayant un intérêt direct ou

indirect dans les opérations électorales ou référendaires, dans les marchés, prestations, fournitures ou services liés à leur organisation, ou encore dans des activités de communication, de conseil ou d'appui en lien avec la compétition électorale ou référendaire. Cette précision est importante. Elle permet d'objectiver certaines hypothèses particulièrement sensibles, dans lesquelles le cumul entre mandat au sein de la CENI et responsabilité privée est de nature à nourrir un doute sérieux sur l'impartialité ou l'indépendance du membre concerné.

4. Une incompatibilité appréciée dans le cours du mandat

L'article 36 ne se limite pas à poser un empêchement théorique. Il rattache explicitement l'incompatibilité à l'exercice du mandat lui-même. Il montre ainsi que certaines activités professionnelles privées ou certaines fonctions dirigeantes ne sont pas seulement contraires à une exigence abstraite de réserve ou de neutralité, mais juridiquement inconciliables avec la poursuite du mandat. La disposition donne donc une portée statutaire concrète aux exigences d'indépendance et de disponibilité attachées à la fonction.

5. Une articulation avec le régime général de mise en conformité et de sanction prévu à l'article 33

Le quatrième alinéa impose au membre concerné de mettre fin à la situation incompatible dans le délai d'un mois prévu à l'article 33. Le dernier alinéa précise qu'à défaut, il est procédé, dans les conditions prévues au même article, à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat. L'article 36 s'inscrit ainsi dans le régime commun des incompatibilités sans le dupliquer. Il précise une catégorie particulière d'incompatibilités, tandis que l'article 33 demeure le siège du mécanisme général de mise en conformité et de sanction.

6. Une disposition destinée à protéger l'indépendance matérielle et la crédibilité du mandat

L'article 36 contribue directement à la protection de l'indépendance matérielle et de la crédibilité du mandat. Il vise à prévenir non seulement les situations de dépendance effective, mais aussi celles qui sont de nature à faire naître, auprès des parties prenantes au processus électoral ou de l'opinion publique, un doute légitime sur la liberté d'appréciation du membre concerné. En ce sens, la disposition complète utilement les incompatibilités d'ordre public, politique ou syndical en couvrant le risque particulier d'interférence entre intérêts privés et fonctions électorales.

Conclusion

L'article 36 constitue ainsi une disposition particulière de mise en œuvre du régime des incompatibilités applicable aux membres de la formation permanente. En visant certaines activités professionnelles privées et certaines fonctions de direction exercées dans des structures privées, et en les articulant avec le mécanisme général de mise en conformité et de sanction prévu à l'article 33, il renforce les garanties d'indépendance, d'impartialité, de disponibilité et de crédibilité attachées au mandat.

Article 37 – [Des conflits d'intérêts et de l'obligation d'abstention]

Tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante exerce son mandat sans se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

Constitue un conflit d'intérêts, au sens de la présente loi, toute situation dans laquelle un intérêt privé, direct ou indirect, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale, politique, syndicale ou institutionnelle, est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial, neutre et objectif du mandat.

Tout membre de la formation permanente qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts est tenu d'en faire immédiatement déclaration au président de la Commission électorale nationale indépendante et de s'abstenir de prendre part à toute délibération, décision, opération, mission, avis, acte ou mesure se rapportant à la situation concernée.

Lorsque le conflit d'intérêts concerne le président de la Commission électorale nationale indépendante, la déclaration est adressée au doyen d'âge des membres de la formation permanente, qui veille à l'application de l'obligation d'abstention dans les conditions prévues par la présente loi.

Le défaut de déclaration ou la méconnaissance de l'obligation d'abstention donne lieu, selon la gravité des faits, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante.

Lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat, sans préjudice des poursuites pénales susceptibles d'être engagées sur le fondement de l'article 182 du Code pénal.

Lorsque les faits paraissent susceptibles de recevoir la qualification de conflit d'intérêts au sens de l'article 182 du Code pénal, le président de la Commission électorale nationale indépendante ou, si les faits le concernent, le doyen d'âge des membres de la formation permanente, les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République territorialement compétent.

L'article 37 régit les conflits d'intérêts susceptibles d'affecter les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante et fixe, en présence d'une telle situation, une obligation immédiate de déclaration et d'abstention. Il ne se confond ni avec le régime des incompatibilités prévu aux articles précédents, ni avec les obligations générales de neutralité, d'impartialité ou de probité déjà affirmées par le projet de loi. Sa fonction propre est de traiter une situation particulière, ponctuelle ou circonstancielle, dans laquelle un intérêt privé est de nature à influencer, ou à paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial, neutre et objectif du mandat. La disposition vise ainsi à prévenir, à traiter et, le cas échéant, à signaler les situations dans lesquelles l'exercice du mandat pourrait être altéré par l'interférence d'intérêts privés.

1. Une disposition distincte du régime des incompatibilités

L'article 37 ne relève pas du même registre que les articles 33 à 36. Les incompatibilités visées par ces dispositions ont pour objet des fonctions, activités, responsabilités ou situations dont le cumul avec le mandat est, par nature, durablement inconciliable avec son exercice. Le conflit d'intérêts obéit à une logique différente. Il peut être circonstanciel, ponctuel ou limité à une affaire déterminée. L'article 37 n'a donc pas pour objet de prohiber de manière générale l'exercice d'une fonction ou d'une activité ; il vise à traiter une situation dans laquelle un intérêt privé interfère avec le traitement d'une question relevant du mandat.

2. Une définition légale du conflit d'intérêts orientée vers la protection du mandat

Le deuxième alinéa définit le conflit d'intérêts comme toute situation dans laquelle un intérêt privé, direct ou indirect, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale, politique, syndicale ou institutionnelle, est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice du mandat. Cette définition revêt une importance particulière. Elle permet d'objectiver le conflit d'intérêts et d'en faire une catégorie juridique identifiable, sans le réduire à la seule hypothèse d'un avantage indu ou d'une corruption. L'article vise ainsi l'interférence entre l'intérêt privé et l'exercice du mandat, y compris lorsqu'elle se manifeste par une apparence de dépendance ou de partialité de nature à altérer la confiance dans la décision.

3. Une obligation immédiate de déclaration et d'abstention

Le troisième alinéa attache au conflit d'intérêts une double conséquence normative : la déclaration immédiate et l'abstention. Le membre concerné doit porter sans délai la situation à la connaissance du président de la CENI, puis s'abstenir de participer à toute délibération, décision, opération, mission, avis, acte ou mesure se rapportant à la situation concernée. L'article ne se borne donc pas à poser une exigence éthique générale. Il impose une conduite déterminée, précise et immédiatement exigible. La règle d'abstention constitue ici le mécanisme central de protection de l'impartialité dans le traitement concret d'une affaire.

4. Une adaptation du mécanisme au cas où le conflit d'intérêts concerne le président de la CENI

Le quatrième alinéa prévoit une règle particulière lorsque la situation de conflit d'intérêts concerne le président de la Commission électorale nationale indépendante. Dans cette hypothèse, la déclaration est adressée au doyen d'âge des membres de la formation permanente, auquel il revient de veiller à l'application de l'obligation d'abstention. Cette précision est importante. Elle évite toute impasse institutionnelle et garantit que l'obligation de déclaration et d'abstention demeure pleinement opérante, y compris lorsque la personne normalement destinataire de la déclaration est elle-même concernée.

5. Un régime de sanction graduée articulé avec la responsabilité pénale

L'article 37 ne laisse pas sans conséquence le défaut de déclaration ou la méconnaissance de l'obligation d'abstention. Il prévoit désormais que ces manquements donnent lieu, selon la gravité des faits, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la CENI. Lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat. L'article établit ainsi une gradation des réactions statutaires, tout en précisant que ces suites s'exercent sans préjudice des poursuites pénales susceptibles d'être engagées sur le fondement de l'article 182 du Code pénal.

6. Une obligation de signalement au ministère public des faits susceptibles de qualification pénale

Le dernier alinéa complète cette articulation en prévoyant que, lorsque les faits paraissent susceptibles de recevoir la qualification pénale de conflit d'intérêts, ils sont portés sans délai à la connaissance du procureur de la République territorialement compétent par le président de la CENI ou, si les faits le concernent, par le doyen d'âge des membres de la formation permanente. Cette règle ne transforme pas la CENI en autorité de poursuite. Elle organise un devoir de signalement institutionnel destiné à éviter qu'une situation pénalement pertinente demeure sans suite en raison d'une inertie ou d'une appréciation discrétionnaire interne.

7. Une disposition destinée à protéger l'impartialité concrète des décisions de la CENI

L'article 37 apporte une garantie complémentaire à celles déjà prévues par le projet. Là où les incompatibilités préviennent certains cumuls structurellement inconciliables avec le mandat, le conflit d'intérêts permet de traiter les situations plus ponctuelles dans lesquelles un membre, sans être dans un cas d'incompatibilité générale, ne doit pas participer au traitement d'une affaire déterminée. La disposition contribue ainsi à protéger non seulement l'indépendance abstraite du mandat, mais aussi l'impartialité concrète des actes, décisions et délibérations auxquels prennent part les membres de la formation permanente.

Conclusion

L'article 37 constitue ainsi une disposition particulière de prévention, de traitement, de sanction graduée et, le cas échéant, de signalement des conflits d'intérêts affectant les membres de la formation permanente. En définissant le conflit d'intérêts, en imposant sa déclaration immédiate et l'abstention du membre concerné, en organisant un régime de réaction statutaire proportionné et en maintenant l'articulation avec les suites pénales éventuelles, il renforce l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité du fonctionnement de la CENI.

Article 38 – [De l'interdiction de candidature à un mandat public électif pendant le mandat et durant le délai suivant sa cessation]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante ne peuvent, pendant la durée de leur mandat, faire acte de candidature à un mandat public électif.

Ils ne peuvent davantage faire acte de candidature à un mandat public électif avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la cessation de leurs fonctions, quelle qu'en soit la cause.

Toute candidature présentée en violation des dispositions du présent article est irrecevable.

Le fait, pour un membre de la formation permanente, de démissionner de ses fonctions ne fait pas obstacle à l'application du délai prévu à l'alinéa précédent.

L'article 38 interdit aux membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante de faire acte de candidature à un mandat public électif pendant la durée de leur mandat et durant un délai déterminé suivant la cessation de leurs fonctions. La disposition a pour fonction propre de préserver la distance institutionnelle qui doit séparer les membres de la formation permanente de la compétition électorale. Elle vise ainsi à empêcher que l'exercice du mandat au sein de la CENI puisse être mis au service d'une ambition électorale personnelle immédiate, ou perçu comme tel. L'article renforce, dans cette perspective, les garanties de neutralité, d'impartialité et d'indépendance attachées à la fonction, en fermant notamment l'hypothèse d'une démission suivie d'une candidature immédiate.

1. Une disposition distincte des incompatibilités et des conflits d'intérêts

L'article 38 ne se confond ni avec les incompatibilités prévues aux articles 33 à 36, ni avec le régime du conflit d'intérêts défini à l'article 37. Les incompatibilités portent sur des fonctions,

activités ou responsabilités inconciliables avec l'exercice du mandat. Le conflit d'intérêts vise, pour sa part, une situation particulière dans laquelle un intérêt privé interfère avec le traitement d'une affaire déterminée. L'article 38 a un autre objet : il traite du rapport entre le mandat exercé au sein de la CENI et l'entrée dans la compétition électorale elle-même. Sa fonction propre est donc d'empêcher que le titulaire du mandat puisse se transformer, sans distance suffisante, en acteur de cette compétition.

2. Une interdiction de candidature pendant l'exercice du mandat

Le premier alinéa interdit aux membres de la formation permanente de faire acte de candidature à un mandat public électif pendant la durée de leur mandat. Cette règle donne une traduction concrète à l'exigence de neutralité attachée à la fonction. Elle signifie que le membre de la CENI ne peut, tout en exerçant ses responsabilités au sein de l'organe chargé de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, entrer lui-même dans une logique de compétition électorale. L'article écarte ainsi une incompatibilité de nature particulière : celle qui naîtrait de la confusion entre fonction de garantie du processus électoral et participation personnelle à ce processus en qualité de candidat.

3. Un délai de viduité destiné à empêcher le contournement de l'interdiction

Le deuxième alinéa prolonge cette interdiction au-delà de la cessation des fonctions en prévoyant un délai pendant lequel l'ancien membre de la formation permanente ne peut pas faire acte de candidature. Cette extension est essentielle. Elle empêche que l'interdiction applicable pendant le mandat puisse être contournée par une démission stratégique ou par une cessation de fonctions suivie d'une candidature immédiate. L'article instaure ainsi une période de séparation entre l'exercice du mandat au sein de la CENI et l'entrée dans la compétition électorale. Cette distance temporelle contribue à protéger la crédibilité de l'institution et à prévenir tout soupçon d'utilisation du mandat comme marchepied électoral.

4. Une règle applicable quelle que soit la cause de la cessation des fonctions

L'article précise que le délai suivant la cessation des fonctions s'applique quelle qu'en soit la cause. Cette précision revêt une portée normative importante. Elle signifie que l'interdiction postérieure au mandat ne dépend ni des circonstances de la cessation, ni de l'initiative du membre concerné. Elle s'applique aussi bien en cas d'expiration normale du mandat qu'en cas de démission ou de toute autre cause de cessation. L'article ferme ainsi expressément l'une des principales voies de contournement de la règle.

5. Une sanction d'irrecevabilité destinée à assurer l'effectivité de l'interdiction

Le troisième alinéa prévoit que toute candidature présentée en violation de l'article est irrecevable. Cette précision donne à la disposition sa pleine effectivité. L'article ne se borne donc pas à poser une interdiction de principe ; il attache à sa méconnaissance une conséquence juridique claire, immédiatement intelligible et directement opératoire. Cette sanction est cohérente avec la nature de la règle posée : il s'agit moins ici de sanctionner disciplinairement un comportement que d'empêcher qu'une candidature irrégulière produise effet.

6. Une disposition de protection de la neutralité dans le temps

L'article 38 apporte une garantie spécifique que les articles précédents n'épuisent pas. Là où les incompatibilités et les obligations statutaires protègent la neutralité pendant l'exercice du mandat, la présente disposition protège également la neutralité dans le temps, en évitant qu'un engagement électoral personnel intervienne trop étroitement dans le prolongement des

fonctions exercées au sein de la CENI. La plus-value de l'article réside précisément dans cette projection temporelle : il garantit que la distance institutionnelle à l'égard de la compétition électorale soit respectée non seulement pendant le mandat, mais aussi durant une période suivant sa cessation.

Conclusion

L'article 38 constitue ainsi une disposition particulière de protection de la neutralité institutionnelle des membres de la formation permanente. En interdisant la candidature à un mandat public électif pendant le mandat et durant un délai suivant sa cessation, et en assortissant cette interdiction d'une irrecevabilité expresse, il empêche que le mandat au sein de la CENI puisse être utilisé, ou apparaître comme utilisé, au service d'une candidature électorale personnelle.

Article 39 – [Des obligations de comportement attachées à l'exercice du mandat]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante exercent leurs fonctions sans parti pris, sans préférence déclarée et sans comportement de nature à compromettre ou à faire naître un doute légitime sur leur indépendance, leur impartialité ou leur neutralité.

Ils s'abstiennent, dans l'exercice de leurs fonctions comme dans leurs prises de position publiques, de tout acte, propos, attitude ou manifestation incompatibles avec la dignité, la retenue et la réserve requises par leur mandat.

Ils ne peuvent, directement ou indirectement, prendre publiquement position sur une question, une controverse ou une situation relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante dans des conditions de nature à préjuger une délibération, une décision, un avis, une opération ou une mesure entrant dans le champ de ses attributions.

Tout manquement aux obligations prévues par le présent article donne lieu, selon sa gravité, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante.

Lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

L'article 39 fixe les obligations de comportement attachées à l'exercice du mandat de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il ne reprend pas, en tant que tels, les principes généraux d'indépendance, d'impartialité et de neutralité déjà consacrés par les dispositions antérieures du projet. Sa fonction propre est différente : il donne à ces exigences une traduction concrète dans la conduite personnelle et publique des membres de la formation permanente. La disposition vise ainsi à encadrer les comportements, attitudes, prises de position et manifestations publiques susceptibles de compromettre, ou de faire naître un doute légitime sur, les qualités attendues du titulaire du mandat. Elle organise, en outre, un régime de réaction graduée aux manquements, allant de l'avertissement ou du blâme à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle en cas de manquement grave ou répété.

1. Une disposition centrée sur les obligations de comportement attachées au mandat

L'article 39 n'a pas pour objet de redire les incompatibilités prévues aux articles 33 à 36, ni le régime des conflits d'intérêts défini à l'article 37, ni encore les principes directeurs déjà posés dans les dispositions antérieures relatives à l'action de la CENI. Il a pour fonction propre de fixer les obligations personnelles de comportement qui s'imposent au membre dans l'exercice quotidien de son mandat. L'article se situe ainsi sur le terrain de la déontologie de la fonction, entendue comme discipline de conduite attachée au mandat.

2. Une obligation d'exercer les fonctions sans parti pris ni préférence déclarée

Le premier alinéa impose aux membres de la formation permanente d'exercer leurs fonctions sans parti pris, sans préférence déclarée et sans comportement de nature à compromettre ou à faire naître un doute légitime sur leur indépendance, leur impartialité ou leur neutralité. Cette disposition ne crée pas des principes nouveaux ; elle en précise la portée au niveau du comportement individuel du membre. Elle signifie que les qualités attendues du titulaire du mandat doivent se traduire dans sa manière d'agir, de se comporter et de se positionner dans l'exercice de ses fonctions.

3. Une obligation de dignité, de retenue et de réserve

Le deuxième alinéa donne un contenu plus concret à ces exigences en imposant aux membres de s'abstenir, dans l'exercice de leurs fonctions comme dans leurs prises de position publiques, de tout acte, propos, attitude ou manifestation incompatibles avec la dignité, la retenue et la réserve requises par leur mandat. La disposition confère ici à l'obligation de réserve une place centrale. Elle ne vise pas à interdire toute expression publique en tant que telle, mais à empêcher les comportements ou déclarations qui, par leur teneur, leur forme ou leur contexte, seraient incompatibles avec la nature de la charge exercée.

4. Une interdiction particulière des prises de position de nature à préjuger l'action de la CENI

Le troisième alinéa précise que les membres ne peuvent prendre publiquement position sur une question, une controverse ou une situation relevant de la compétence de la CENI dans des conditions de nature à préjuger une délibération, une décision, un avis, une opération ou une mesure entrant dans le champ de ses attributions. Cette précision est importante. Elle vise à protéger non seulement l'impartialité réelle des membres, mais aussi l'apparence d'impartialité de la Commission. L'article interdit ainsi qu'un membre prenne publiquement position de manière anticipée ou compromettante sur une question dont la CENI pourrait ensuite avoir à connaître.

5. Un régime de sanction graduée pour les manquements aux obligations de comportement

Le quatrième alinéa prévoit que tout manquement aux obligations prévues par l'article donne lieu, selon sa gravité, à un avertissement ou à un blâme. Cette option traduit un choix de proportionnalité. Contrairement aux incompatibilités, qui mettent directement en cause la possibilité même d'exercer le mandat et peuvent justifier une sanction plus radicale, les obligations de comportement appellent un mécanisme de réaction graduée. L'article ne se contente donc pas d'énoncer des devoirs ; il les assortit de mesures correctrices adaptées à la nature des manquements.

6. Une compétence reconnue à l'assemblée générale de la formation permanente pour les sanctions ordinaires

Le même alinéa précise que l'avertissement ou le blâme est prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la CENI. Cette précision revêt une portée institutionnelle importante. Elle confie le pouvoir de réaction à un organe collégial, ce qui évite qu'une telle mesure soit abandonnée à une appréciation unilatérale. Le renvoi au règlement intérieur permet, pour sa part, de préciser les modalités procédurales de mise en œuvre de ces sanctions, sans déplacer hors de la loi le principe même de leur existence ni l'identification de l'organe compétent.

7. Une saisine de la Haute Cour Constitutionnelle en cas de manquement grave ou répété

Le dernier alinéa prévoit que lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat. Cette disposition confère au régime de l'article 39 un degré supplémentaire d'effectivité. Elle réserve toutefois cette voie aux hypothèses les plus sérieuses, ce qui évite de traiter de manière identique tous les manquements aux obligations de comportement. L'article opère ainsi une distinction entre les manquements ordinaires, relevant de sanctions internes graduées, et les manquements plus graves, susceptibles d'affecter la poursuite même du mandat.

8. Une disposition complémentaire des incompatibilités et des conflits d'intérêts

L'article 39 complète les articles 33 à 37 sans s'y substituer. Les incompatibilités traitent des situations objectivement inconciliables avec le mandat ; le conflit d'intérêts traite d'une situation ponctuelle affectant le traitement d'une affaire déterminée ; l'article 39, pour sa part, encadre la conduite du membre dans la durée. Il apporte ainsi une plus-value propre : celle d'une discipline de comportement permanente, destinée à préserver l'autorité, la crédibilité et la retenue attachées à l'exercice du mandat.

Conclusion

L'article 39 constitue ainsi une disposition de déontologie comportementale applicable aux membres de la formation permanente. En traduisant les exigences d'indépendance, d'impartialité, de neutralité et de réserve en obligations concrètes de conduite, et en les assortissant d'un régime gradué de sanctions pouvant aller jusqu'à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle, il renforce la crédibilité institutionnelle et la discipline statutaire attachées au mandat.

Article 40 – [Des obligations de probité, de désintéressement et de discrétion]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante exercent leur mandat avec probité et désintéressement.

Ils ne peuvent tirer, directement ou indirectement, aucun avantage personnel, patrimonial, professionnel ou matériel de l'exercice de leur mandat, des actes qu'ils accomplissent, des informations dont ils disposent ou de l'influence attachée à leurs fonctions.

Ils sont tenus à la discrétion sur les faits, informations, documents, échanges, délibérations et décisions préparatoires dont ils ont connaissance à raison de leur mandat, sous réserve des exigences de publicité, de transparence et de communication prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Ils ne peuvent faire usage, à des fins personnelles, privées ou au bénéfice d'un tiers, des informations, documents ou éléments non publics obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions.

Tout manquement aux obligations prévues par le présent article donne lieu, selon sa gravité, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante.

Lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

L'article 40 détermine les obligations de probité, de désintéressement et de discrétion applicables aux membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il complète l'article 39 sans s'y confondre. Alors que ce dernier encadre principalement les obligations de comportement, de retenue, de réserve et les prises de position publiques incompatibles avec l'exercice du mandat, l'article 40 vise plus spécialement le rapport personnel du membre à sa fonction, à ses avantages potentiels et aux informations dont il a connaissance à raison de son mandat. La disposition a ainsi pour fonction propre de prévenir les usages intéressés de la fonction, l'exploitation personnelle de l'influence attachée au mandat et la divulgation d'informations non publiques de nature à porter atteinte à la crédibilité, à l'intégrité ou au bon fonctionnement de la CENI.

1. Une disposition distincte de l'article 39 relatif aux obligations de comportement

L'article 40 ne doit pas être lu comme une répétition de l'article 39. L'article 39 porte principalement sur la conduite visible du membre dans l'exercice du mandat : absence de parti pris, retenue, réserve et interdiction de prises de position publiques de nature à préjuger l'action de la CENI. L'article 40 intervient sur un autre terrain. Il régit les exigences de probité, de désintéressement et de discrétion, c'est-à-dire les devoirs qui gouvernent la manière dont le membre use de sa fonction, de son influence et des informations auxquelles celle-ci lui donne accès.

2. Une exigence de probité et de désintéressement dans l'exercice du mandat

Le premier et le deuxième alinéas imposent aux membres de la formation permanente d'exercer leur mandat avec probité et désintéressement, et leur interdisent de tirer, directement ou indirectement, un avantage personnel, patrimonial, professionnel ou matériel de l'exercice de leur mandat, des actes qu'ils accomplissent, des informations dont ils disposent ou de l'influence attachée à leurs fonctions. La disposition vise ainsi à prévenir toute instrumentalisation du mandat à des fins privées. Elle confère au désintéressement une portée normative concrète en l'articulant à l'usage de la fonction, des actes et des informations obtenues à raison du mandat.

3. Une obligation de discrétion attachée aux informations connues du fait du mandat

Le troisième alinéa précise que les membres sont tenus à la discrétion sur les faits, informations, documents, échanges, délibérations et décisions préparatoires dont ils ont connaissance à raison de leur mandat. Cette obligation ne constitue pas un simple rappel abstrait de retenue. Elle vise spécifiquement la protection des éléments non publics auxquels l'exercice des fonctions donne accès. La disposition contribue ainsi à préserver la sérénité des travaux

internes, l'intégrité du processus de décision et la confiance attachée au fonctionnement de la Commission.

4. Une discrétion conciliée avec les exigences de publicité et de transparence prévues par la loi

L'article ne conçoit pas la discrétion comme une opacité générale. Le troisième alinéa la formule sous réserve des exigences de publicité, de transparence et de communication prévues par la présente loi et les autres textes applicables. Cette précision est importante. Elle signifie que la discrétion exigée des membres ne saurait faire obstacle aux obligations légales d'information ou de publicité qui s'imposent à la CENI. L'article organise ainsi un équilibre entre, d'une part, la protection des informations non publiques et, d'autre part, le respect des exigences de transparence attachées à l'action de l'institution.

5. Une interdiction de faire usage des informations non publiques à des fins privées

Le quatrième alinéa complète utilement cette logique en interdisant aux membres de faire usage, à des fins personnelles, privées ou au bénéfice d'un tiers, des informations, documents ou éléments non publics obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. La disposition donne une portée particulièrement concrète à l'exigence de désintéressement. Elle vise non seulement la divulgation d'informations, mais aussi leur utilisation intéressée, même sans publicité, lorsqu'elle procure ou est susceptible de procurer un avantage indu au membre ou à un tiers.

6. Un régime de sanction graduée cohérent avec celui retenu pour les obligations de comportement

Le cinquième alinéa prévoit que tout manquement aux obligations prévues par l'article donne lieu, selon sa gravité, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la CENI. Le dernier alinéa ajoute que, lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat. L'article 40 s'inscrit ainsi dans une logique de proportionnalité et d'effectivité analogue à celle retenue à l'article 39 : les manquements ordinaires appellent une réponse interne graduée, tandis que les manquements les plus graves peuvent affecter la poursuite même du mandat.

7. Une disposition destinée à protéger l'intégrité fonctionnelle de la formation permanente

L'article 40 participe directement à la protection de l'intégrité fonctionnelle de la formation permanente. Là où les incompatibilités préviennent certains cumuls structurellement inconciliables avec le mandat, et où l'article 39 encadre les comportements et prises de position incompatibles avec la réserve requise, l'article 40 protège le mandat contre les usages intéressés de la fonction et contre la captation privée d'informations ou d'influence attachées à celle-ci. Il renforce ainsi la confiance que doivent inspirer la conduite personnelle des membres et la gestion des informations internes à la Commission.

Conclusion

L'article 40 constitue ainsi une disposition spécifique de probité fonctionnelle, de désintéressement et de discrétion applicable aux membres de la formation permanente. En interdisant toute utilisation intéressée du mandat ou des informations connues du fait de son exercice, et en assortissant ces obligations d'un régime gradué de sanctions, il complète

utilement l'article 39 et renforce la crédibilité, l'intégrité et la discipline statutaire attachées à la fonction de membre de la formation permanente de la CENI.

Section VI : De la cessation des fonctions, de la vacance et du remplacement des membres de la formation permanente

Article 41 – [Des causes de cessation des fonctions]

Les fonctions de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante cessent dans les cas suivants :

1. l'expiration du mandat ;
2. le décès ;
3. la démission régulièrement présentée dans les conditions prévues par la présente loi ;
4. la cessation d'office des fonctions dans les cas prévus par la présente loi, notamment en cas d'incompatibilité, de perte des conditions requises pour être membre de la formation permanente, de violation du serment ou d'omission de déclaration d'un conflit d'intérêts dans les conditions prévues par la présente loi ;
5. l'incapacité physique ou mentale dûment constatée ;
6. l'absence non justifiée à trois assemblées générales consécutives de la formation permanente.

La cessation des fonctions est constatée dans les conditions prévues par la présente loi.

L'article 41 définit les causes de cessation des fonctions des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il introduit le régime consacré à la cessation des fonctions, à la vacance et au remplacement. Sa fonction propre est de déterminer, de manière générale, les hypothèses dans lesquelles un membre cesse d'exercer ses fonctions, sans encore régler, pour chacune d'elles, l'ensemble des modalités procédurales ou des conséquences organiques qui en découlent. La disposition constitue ainsi une norme de cadrage. Elle distingue les causes de cessation tenant à l'échéance normale du mandat, à la volonté du membre, à une situation objective affectant son aptitude à exercer ses fonctions, ou encore à une cause légale de cessation d'office. L'article prépare ainsi les dispositions suivantes relatives à la démission, à la cessation d'office, à la vacance du siège et au remplacement.

1. Une disposition-cadre ouvrant le régime de la cessation des fonctions

L'article 41 n'a pas pour objet de traiter en détail chacune des modalités de sortie de fonctions. Il fixe les causes générales de cessation applicables aux membres de la formation permanente. Il remplit ainsi, dans l'économie de la section VI, une fonction comparable à celle qu'exerce l'article 33 dans la section relative aux incompatibilités : celle d'une disposition générale d'ouverture, à partir de laquelle les articles suivants viendront préciser certains cas particuliers. L'article établit donc le cadre de lecture de l'ensemble de la section consacrée à la fin des fonctions.

2. Une distinction entre les différentes catégories de causes de cessation

L'article a pour mérite d'ordonner les causes de cessation selon leur nature. Il vise d'abord les causes normales ou objectives, telles que l'expiration du mandat ou le décès. Il vise ensuite la démission, qui procède de la volonté du membre concerné. Il vise encore la cessation d'office dans les cas prévus par la loi, notamment lorsqu'un manquement ou une situation juridique déterminée rend impossible le maintien du membre dans ses fonctions. Enfin, il peut retenir certaines causes particulières telles que l'incapacité physique ou mentale dûment constatée ou l'absence non justifiée à plusieurs assemblées générales consécutives. Cette construction permet de distinguer clairement les différentes voies par lesquelles le mandat peut prendre fin.

3. Une articulation nécessaire avec les régimes particuliers prévus par les articles suivants

L'article 41 ne doit pas être surchargé de développements procéduraux. Sa fonction n'est pas d'organiser à lui seul la démission, la cessation d'office, la vacance du siège ou le remplacement. Ces questions relèvent des articles suivants de la section. La démission fera l'objet d'un article particulier. La cessation d'office en cas d'incompatibilité ou de perte des conditions requises appellera également un traitement spécifique. La vacance et le remplacement relèveront d'articles distincts. L'article 41 a donc pour rôle de poser les causes, non d'épuiser toutes les modalités de leur mise en œuvre.

4. Une disposition enrichie par certains éléments issus du dispositif antérieur

L'article 41 peut utilement reprendre, dans un cadre réordonné, certains éléments déjà présents dans la loi de 2015, notamment la prise en compte de l'incapacité physique ou mentale dûment constatée, de l'absence non justifiée à plusieurs assemblées générales consécutives ou encore de certains manquements graves pouvant justifier une cessation d'office. L'intérêt de cette inspiration n'est pas de reproduire à l'identique le schéma antérieur, mais d'en conserver les hypothèses pertinentes tout en les insérant dans une architecture plus claire. La disposition gagne ainsi en densité normative et en crédibilité, en évitant que certaines causes importantes de cessation ne restent implicites ou soient laissées à l'interprétation.

5. Une articulation avec les garanties statutaires et les obligations prévues dans les sections précédentes

L'article 41 doit être lu en lien étroit avec les sections antérieures du Titre II. Certaines causes de cessation trouvent leur source dans des exigences déjà posées par la loi : perte des conditions requises pour être membre de la formation permanente, survenance ou persistance d'une incompatibilité, manquement grave aux obligations attachées au mandat, violation du serment ou manquement particulièrement grave aux exigences de probité ou de neutralité. L'article 41 assure ainsi la jonction entre les garanties statutaires de fond et leurs conséquences sur la poursuite même des fonctions.

6. Une exigence de sécurité juridique dans la constatation de la cessation des fonctions

Le dernier alinéa, lorsqu'il prévoit que la cessation des fonctions est constatée dans les conditions prévues par la loi, revêt une importance particulière. Il signifie que la fin des fonctions ne procède pas d'une simple appréciation informelle ou discrétionnaire. Elle doit être constatée selon un cadre légal déterminé. Cette précision est essentielle pour assurer la sécurité juridique, tant pour le membre concerné que pour le fonctionnement de la Commission, notamment en vue de la vacance du siège et de son remplacement.

7. Une disposition de transition entre le régime du mandat et celui du remplacement

L'article 41 a aussi une fonction de transition dans l'économie générale du Titre II. Après les dispositions relatives à l'accès à la fonction, au mandat, aux incompatibilités, aux conflits d'intérêts et aux obligations attachées au mandat, il inaugure la séquence relative à la fin des fonctions et à ses conséquences. En ce sens, il constitue un point de bascule entre le régime d'exercice du mandat et le régime de la vacance et du remplacement. Cette place dans le plan renforce sa portée structurante.

Conclusion

L'article 41 constitue ainsi une disposition générale de cadrage du régime de cessation des fonctions des membres de la formation permanente. En énumérant les principales causes de cessation et en préparant leur articulation avec les régimes particuliers prévus par les articles suivants, il assure la cohérence de la section VI et renforce la sécurité juridique de la fin des fonctions au sein de la CENI.

Article 42 – [De la démission des membres de la formation permanente]

Tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante peut démissionner de ses fonctions.

La démission est adressée par écrit au président de la Commission électorale nationale indépendante. Lorsqu'elle émane du président, elle est adressée au doyen d'âge des membres de la formation permanente.

La démission doit être expresse, écrite et sans réserve.

Elle prend effet à la date de sa réception par son destinataire. À compter de cette date, elle est irrévocable.

L'article 42 régit la démission des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il constitue une disposition particulière d'application de l'article 41, qui énumère la démission parmi les causes de cessation des fonctions. Sa fonction propre est de fixer les conditions dans lesquelles un membre peut mettre fin, de sa propre initiative, à l'exercice de son mandat. La disposition encadre ainsi la démission quant à sa forme, à son destinataire, à sa prise d'effet et à son irrévocabilité. Elle vise à assurer que la démission procède d'un acte clair, certain et juridiquement stabilisé, de nature à garantir la sécurité juridique tant du membre concerné que de la Commission elle-même.

1. Une disposition spéciale relative à la démission comme cause volontaire de cessation des fonctions

L'article 42 ne définit pas les causes générales de cessation des fonctions. Cette fonction relève de l'article 41. Il intervient sur un terrain plus précis : celui de la démission volontaire du membre. Il a donc pour objet de préciser les conditions dans lesquelles une cessation des fonctions peut résulter de la seule volonté du titulaire du mandat. L'article traite ainsi d'une modalité particulière de sortie de fonctions, distincte du décès, de l'expiration du mandat ou de la cessation d'office.

2. Une faculté reconnue au membre de mettre fin lui-même à l'exercice de ses fonctions

Le premier alinéa pose le principe selon lequel tout membre de la formation permanente peut démissionner de ses fonctions. Cette formulation revêt une portée normative importante. Elle signifie que la démission constitue un acte unilatéral de volonté du membre, dont l'exercice ne dépend pas d'une autorisation préalable. L'article reconnaît ainsi explicitement la faculté pour le titulaire du mandat de mettre fin à ses fonctions par sa propre initiative, dans les conditions fixées par la loi.

3. Une détermination précise du destinataire de la démission

Le deuxième alinéa précise à qui la démission doit être adressée. Lorsque la démission émane d'un membre autre que le président, elle est adressée au président de la CENI. Lorsqu'elle émane du président lui-même, elle est adressée au doyen d'âge des membres de la formation permanente. Cette précision est importante. Elle permet d'éviter toute incertitude sur le point de réception de l'acte et garantit que la démission soit valablement portée à la connaissance d'une autorité identifiée au sein de l'institution. Elle prévient également la difficulté qui naîtrait si le président était à la fois auteur et destinataire de sa propre démission.

4. Une exigence de démission expresse, écrite et sans réserve

Le troisième alinéa encadre la validité de la démission en exigeant qu'elle soit expresse, écrite et sans réserve. Cette exigence donne à l'acte de démission un caractère certain et non équivoque. L'article exclut ainsi les renonciations implicites, les déclarations ambiguës, les manifestations d'intention incertaines ou les démissions conditionnelles. Il en résulte que la cessation volontaire des fonctions ne peut découler que d'un acte formel présentant toutes les garanties de clarté requises pour produire un effet juridique aussi important.

5. Une prise d'effet déterminée par la date de réception

Le dernier alinéa prévoit que la démission prend effet à la date de sa réception par son destinataire. Cette règle revêt une portée particulière en matière de sécurité juridique. Elle permet d'identifier avec précision le moment à partir duquel le membre cesse d'exercer ses fonctions. L'article évite ainsi toute incertitude entre la date de rédaction, la date d'envoi et la date de prise d'effet de la démission. Il retient un critère simple, objectif et aisément vérifiable.

6. Une irrévocabilité attachée à la prise d'effet de la démission

Le même alinéa ajoute qu'à compter de la date de réception, la démission devient irrévocable. Cette précision est importante. Elle empêche qu'un acte produisant des effets immédiats sur la composition de la formation permanente puisse être remis en cause unilatéralement après sa prise d'effet. L'article assure ainsi la stabilité de la situation juridique née de la démission et protège la Commission contre les hésitations ou revirements susceptibles de troubler son fonctionnement.

7. Une disposition de transition entre la cessation volontaire des fonctions et la vacance du siège

L'article 42 doit être lu en articulation avec les dispositions suivantes de la section V. En fixant les conditions dans lesquelles la démission devient effective, il prépare la mise en œuvre des règles relatives à la vacance du siège et au remplacement du membre démissionnaire. Sa fonction ne s'épuise donc pas dans l'encadrement de l'acte de démission lui-même ; il constitue également un point de passage entre la cessation volontaire des fonctions et les conséquences organiques de cette cessation sur la composition de la formation permanente.

Conclusion

L'article 42 constitue ainsi une disposition de formalisation et de sécurisation de la démission comme cause volontaire de cessation des fonctions. En encadrant la forme de la démission, en déterminant son destinataire, en fixant sa date de prise d'effet et en consacrant son irrévocabilité à compter de sa réception, il renforce la clarté et la sécurité juridique du régime applicable aux membres de la formation permanente de la CENI.

Article 43 – [De la cessation d'office des fonctions en cas d'incompatibilité ou de perte des conditions requises]

La cessation d'office des fonctions d'un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est prononcée dans les cas suivants :

1. lorsqu'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus aux articles 33 à 36 de la présente loi et n'y a pas mis fin dans le délai légal ;
2. lorsqu'il cesse de remplir l'une des conditions générales requises pour être membre de la formation permanente prévues à l'article 23 de la présente loi.

Dans les cas prévus au présent article, le président de la Commission électorale nationale indépendante saisit la Haute Cour Constitutionnelle dans les conditions prévues par la présente loi.

Lorsque les faits concernent le président de la Commission électorale nationale indépendante, la saisine est exercée par le doyen d'âge des membres de la formation permanente.

La Haute Cour Constitutionnelle prononce, le cas échéant, la cessation d'office des fonctions.

L'article 43 définit les conditions et les modalités de la cessation d'office des fonctions des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante en cas d'incompatibilité ou de perte des conditions générales requises pour l'exercice du mandat. Il ne se confond ni avec l'article , qui énumère de manière générale les causes de cessation des fonctions, ni avec les articles antérieurs du titre II qui définissent les incompatibilités et les conditions requises pour être membre de la formation permanente. Sa fonction propre est de tirer, au stade de la poursuite du mandat, les conséquences statutaires de certaines situations déjà identifiées par la loi comme incompatibles avec le maintien en fonctions. La disposition organise ainsi la jonction entre, d'une part, les exigences de fond qui gouvernent l'accès et l'exercice du mandat et, d'autre part, la cessation d'office des fonctions lorsque ces exigences ne sont plus remplies.

1. Une disposition spéciale de mise en œuvre d'une cause de cessation prévue par la loi

L'article 43 intervient dans le prolongement de l'article 41, qui énonce les causes générales de cessation des fonctions. Il ne crée pas un régime autonome détaché du reste du texte. Il précise l'une des hypothèses de cessation déjà annoncées par l'article 41, à savoir la cessation d'office des fonctions. Sa plus-value réside dans le fait qu'il identifie les situations dans lesquelles la poursuite du mandat ne peut plus être légalement admise et qu'il organise, pour ces hypothèses, le recours à une décision de la Haute Cour Constitutionnelle.

2. Une conséquence statutaire de la persistance d'une incompatibilité

Le premier cas visé par l'article concerne le membre qui, se trouvant dans l'un des cas d'incompatibilité prévus aux articles 33 à 36, n'y a pas mis fin dans le délai légal. L'article 43 ne redéfinit pas ici les incompatibilités ; il en tire la conséquence sur le maintien des fonctions. La disposition montre ainsi que l'incompatibilité ne constitue pas seulement une règle d'encadrement abstraite ou une exigence préalable à l'exercice du mandat. Lorsqu'elle persiste au-delà du délai de régularisation prévu par la loi, elle devient une cause de cessation d'office des fonctions.

3. Une conséquence statutaire de la perte des conditions générales requises

Le second cas visé par l'article concerne la perte d'une des conditions générales requises pour être membre de la formation permanente, telles que prévues à l'article 23. L'article établit ici un lien direct entre les conditions d'accès à la fonction et les conditions de son maintien. Il signifie que les garanties personnelles, civiques et statutaires exigées pour accéder au mandat ne valent pas seulement au moment de l'élection ou de la nomination. Elles doivent être conservées pendant toute la durée de l'exercice des fonctions. Leur disparition emporte ainsi, le cas échéant, la cessation d'office du mandat.

4. Une intervention de la Haute Cour Constitutionnelle comme garantie d'extériorité et de sécurité juridique

L'article prévoit que, dans les cas qu'il vise, le président de la CENI saisit la Haute Cour Constitutionnelle. Lorsque les faits concernent le président lui-même, la saisine est exercée par le doyen d'âge des membres de la formation permanente. Cette organisation revêt une importance particulière. Elle signifie que la cessation d'office des fonctions ne procède ni d'une appréciation unilatérale interne, ni d'une mesure purement administrative. Elle est soumise à l'intervention d'une autorité constitutionnelle extérieure à la Commission, ce qui renforce la sécurité juridique, l'impartialité de la procédure et la protection du mandat contre toute remise en cause arbitraire.

5. Une distinction nécessaire entre la cause légale et le prononcé de la cessation d'office

L'article 43 ne doit pas être lu comme instituant une automaticité purement matérielle de la cessation des fonctions. Il identifie les cas dans lesquels la cessation d'office peut être prononcée, puis confie à la Haute Cour Constitutionnelle le soin de la prononcer, le cas échéant. Cette distinction est importante. Elle permet de concilier la rigueur de la règle statutaire avec l'exigence d'une décision formelle rendue par l'autorité compétente. L'article évite ainsi toute confusion entre la réunion d'une cause légale de cessation et la constatation juridiquement opératoire de ses effets.

6. Une disposition à lire en articulation avec les articles antérieurs du Titre II

L'article 43 doit être lu en lien étroit avec plusieurs dispositions antérieures. Les articles 33 à 36 fixent les incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente. L'article 23 détermine les conditions générales requises pour accéder à la fonction. L'article 43 n'ajoute pas à ces exigences de fond ; il organise la conséquence qu'emporte leur méconnaissance persistante sur la poursuite du mandat. Il constitue ainsi une disposition de raccord entre les garanties statutaires de fond et le régime de cessation des fonctions.

Conclusion

L'article 43 constitue ainsi une disposition de mise en œuvre de la cessation d'office des fonctions des membres de la formation permanente. En tirant les conséquences de la persistance d'une incompatibilité ou de la perte des conditions générales requises pour l'exercice du mandat, et en confiant à la Haute Cour Constitutionnelle le prononcé de cette cessation, il renforce la cohérence du statut des membres de la formation permanente et la sécurité juridique du régime de fin des fonctions.

Article 44 – [De la vacance de siège et du remplacement d'un membre en cours de mandat]

Il y a vacance de siège lorsqu'un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante cesse définitivement ses fonctions avant le terme normal de son mandat.

En cas de vacance de siège, il est pourvu au remplacement du membre concerné dans un délai de trente jours à compter de la constatation définitive de la vacance, dans les conditions prévues par la présente loi.

Le remplacement est assuré au titre du collège ayant procédé à l'élection du membre dont le siège est devenu vacant, conformément aux règles applicables à la désignation, à l'élection et à la nomination des membres de la formation permanente.

Le membre remplaçant est nommé dans les conditions prévues par la présente loi après transmission régulière des résultats de l'élection organisée pour pourvoir le siège vacant.

L'article 44 organise la vacance de siège et le remplacement d'un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante en cours de mandat. Il intervient dans le prolongement direct des dispositions relatives à la cessation des fonctions. Sa fonction propre est de tirer, sur le plan organique, les conséquences de la sortie définitive d'un membre avant le terme normal de son mandat. La disposition détermine ainsi le moment à partir duquel il y a vacance de siège, impose qu'il soit pourvu au remplacement du membre concerné dans un délai déterminé et précise que ce remplacement s'opère au titre du collège ayant procédé à l'élection du membre dont le siège est devenu vacant, selon les règles applicables à la désignation, à l'élection et à la nomination des membres de la formation permanente. L'article contribue ainsi à assurer la continuité de la composition de la formation permanente dans le respect de l'architecture retenue par la réforme.

1. Une disposition de conséquence organique de la cessation des fonctions

L'article 44 ne traite pas des causes de cessation des fonctions elles-mêmes. Celles-ci relèvent des articles précédents de la section. Il a pour objet les effets institutionnels de cette cessation lorsqu'elle intervient avant le terme normal du mandat. Sa fonction est donc distincte : il ne règle pas la sortie du membre en tant que telle, mais l'état du siège laissé vacant et les conditions dans lesquelles il doit être pourvu à son remplacement.

2. Une définition de la vacance de siège liée à la cessation définitive des fonctions avant terme

Le premier alinéa précise qu'il y a vacance de siège lorsqu'un membre cesse définitivement ses fonctions avant le terme normal de son mandat. Cette définition est importante. Elle permet de distinguer la vacance d'hypothèses qui n'entraînent pas disparition du siège, telles qu'un empêchement temporaire ou une absence ponctuelle. L'article rattache ainsi la vacance à une cessation définitive des fonctions, ce qui donne au concept un contenu juridique clair et opératoire.

3. Une obligation de pourvoir au remplacement dans un délai déterminé

Le deuxième alinéa prévoit qu'en cas de vacance de siège, il est pourvu au remplacement du membre concerné dans un délai de trente jours à compter de la constatation définitive de la vacance. Cette précision revêt une portée normative importante. Elle signifie que la vacance n'est pas une situation indifférente ou facultativement traitée. Elle appelle une reconstitution de la composition de la formation permanente dans un délai fixé par la loi elle-même. L'article garantit ainsi la continuité institutionnelle de l'organe et évite qu'un siège vacant demeure durablement non pourvu.

4. Un remplacement assuré au titre du collège ayant procédé à l'élection du membre dont le siège est devenu vacant

Le troisième alinéa présente une importance particulière dans l'économie du texte. Il précise que le remplacement est assuré au titre du collège ayant procédé à l'élection du membre dont le siège est devenu vacant. Cette rédaction est significative. Elle évite de réintroduire, au stade du remplacement, une logique de représentation ou d'appartenance du membre au collège de désignation. Le texte ne dit pas que le membre vacant "appartenait" au collège ; il rappelle seulement que le siège en cause a été pourvu au titre d'un collège déterminé. La disposition demeure ainsi cohérente avec les choix antérieurement affirmés par la réforme, en particulier l'absence de qualité représentative des membres de la formation permanente.

5. Un renvoi aux règles générales de désignation, d'élection et de nomination

Le même alinéa précise que le remplacement s'opère conformément aux règles applicables à la désignation, à l'élection et à la nomination des membres de la formation permanente. L'article ne crée donc pas un régime autonome de remplacement. Il maintient, au contraire, l'unité du régime juridique applicable à l'accès à la fonction, en l'adaptant à l'hypothèse particulière de la vacance en cours de mandat. Ce renvoi contribue à la cohérence d'ensemble du titre II et évite la multiplication de procédures spéciales inutiles.

6. Une nomination du remplaçant après transmission régulière des résultats de l'élection

Le quatrième alinéa prévoit que le membre remplaçant est nommé dans les conditions prévues par la loi après transmission régulière des résultats de l'élection organisée pour pourvoir le siège vacant. Cette précision complète utilement le dispositif. Elle rappelle que le remplacement s'inscrit dans la même séquence normative que l'accès initial à la fonction : élection au sein du collège compétent, transmission régulière des résultats, puis nomination. L'article 44 assure ainsi la continuité entre le régime général d'accès au mandat et son application en cas de vacance.

7. Une disposition essentielle à la continuité de la composition de la formation permanente

L'article 44 joue un rôle institutionnel important. En encadrant la vacance et le remplacement, il garantit que la formation permanente ne demeure pas durablement incomplète à la suite de la cessation anticipée des fonctions d'un membre. La disposition contribue ainsi à la stabilité de

l'organe et à la préservation de l'équilibre de composition voulu par la réforme, sans altérer les principes de neutralité et de non-représentation qui gouvernent le statut des membres.

Conclusion

L'article 44 constitue ainsi une disposition de continuité organique de la formation permanente. En définissant la vacance de siège, en imposant qu'il soit pourvu au remplacement du membre concerné dans un délai de trente jours, et en maintenant ce remplacement dans le cadre du collège ayant procédé à l'élection du membre sortant, selon les règles générales de désignation, d'élection et de nomination, il renforce la cohérence institutionnelle de la formation permanente de la CENI.

Article 45 – [De la durée du mandat du membre remplaçant]

Le membre appelé à remplacer un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante en cours de mandat n'exerce ses fonctions que pour la durée du mandat restant à courir.

Il entre en fonctions à compter de son installation, sans que celle-ci ait pour effet de modifier le terme normal du mandat correspondant au siège devenu vacant.

L'article 45 fixe la durée du mandat du membre appelé à remplacer, en cours de mandat, un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient dans le prolongement direct de l'article 44, qui régit la vacance de siège et le remplacement. Sa fonction propre est de préciser que le remplacement n'ouvre pas un nouveau mandat autonome, mais permet seulement d'achever le mandat attaché au siège devenu vacant. La disposition vise ainsi à préserver la cohérence temporelle de la composition de la formation permanente et à éviter que la vacance d'un siège n'ait pour effet de modifier la durée normale du mandat correspondant.

1. Une disposition distincte de celle relative à la vacance et au remplacement

L'article 45 ne traite ni des causes de cessation des fonctions, ni de la vacance du siège, ni des modalités de remplacement en tant que telles. Ces questions relèvent des articles précédents de la section. Il a pour objet propre le régime temporel du membre remplaçant. Sa fonction est donc circonscrite : il détermine la durée pendant laquelle le remplaçant exerce ses fonctions après avoir été désigné, élu, nommé et installé pour pourvoir un siège devenu vacant en cours de mandat.

2. Un remplacement qui n'ouvre pas un nouveau mandat

Le premier alinéa affirme que le membre remplaçant n'exerce ses fonctions que pour la durée du mandat restant à courir. Cette précision revêt une portée normative importante. Elle signifie que le remplacement ne donne pas naissance à un mandat nouveau, distinct et complet. Le membre remplaçant ne se voit pas attribuer un mandat entier à compter de son entrée en fonctions ; il est appelé à poursuivre l'exercice du mandat attaché au siège devenu vacant jusqu'au terme normal de celui-ci. La disposition contribue ainsi à maintenir l'unité temporelle du siège et du mandat qui lui correspond.

3. Une préservation du terme normal du mandat correspondant au siège vacant

Le second alinéa précise que la prise de fonctions du membre remplaçant n'a pas pour effet de modifier le terme normal du mandat correspondant au siège devenu vacant. Cette règle est essentielle. Elle évite qu'une vacance survenant en cours de mandat ait pour conséquence de décaler ou de reconstituer la durée du mandat en fonction de la date d'arrivée du remplaçant. L'article protège ainsi la stabilité de l'architecture temporelle de la formation permanente et empêche que les remplacements successifs puissent perturber l'ordonnancement normal des mandats.

4. Une articulation avec l'installation du membre remplaçant

L'article rattache l'exercice effectif des fonctions du remplaçant à son installation. Cette précision s'inscrit dans la logique déjà retenue plus haut dans le projet, selon laquelle l'installation marque l'entrée effective dans l'exercice des fonctions. Elle permet de distinguer le point de départ de l'exercice concret du mandat par le remplaçant et le terme du mandat lui-même, lequel demeure attaché au siège et n'est pas redéfini par le remplacement.

5. Une disposition destinée à préserver la cohérence de la composition de la formation permanente

L'article 45 participe à la cohérence générale du statut des membres de la formation permanente. En empêchant qu'un remplacement en cours de mandat n'ouvre une période nouvelle et autonome, la disposition garantit que la vacance d'un siège reste sans incidence sur le calendrier normal des mandats correspondant à la composition de la formation permanente. Elle contribue ainsi à la continuité institutionnelle et à la stabilité du régime du mandat.

Conclusion

L'article 45 constitue ainsi une disposition de cohérence temporelle du remplacement des membres de la formation permanente. En prévoyant que le membre remplaçant n'exerce ses fonctions que pour la durée du mandat restant à courir et que son installation ne modifie pas le terme normal du mandat correspondant au siège vacant, il assure la continuité de la composition de la formation permanente sans altérer l'économie générale du régime des mandats.

Section VII : Du statut et du régime de participation des parties prenantes à la formation non permanente

Article 46 - [Des hypothèses de constitution de la formation non permanente]

La formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante est mise en place pour tout processus référendaire et pour tout processus électoral dans les cas prévus par la présente loi et par la législation applicable.

Cette mise en place revêt un caractère obligatoire.

L'article 46 détermine les hypothèses dans lesquelles la formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante doit être constituée. Il introduit le statut et le régime de participation des parties prenantes à cette formation. Sa fonction propre n'est ni de revenir sur l'existence même de la formation non permanente, déjà posée par les dispositions générales relatives à la composition de la CENI, ni de définir les parties prenantes appelées à y participer, ni d'en régler les modalités d'admission, les droits, les obligations ou la cessation de participation, qui relèvent des articles suivants. La disposition a pour objet de fixer, de manière normative, le principe de déclenchement de cette formation dans les cas prévus par la loi, afin d'assurer l'effectivité d'un mécanisme d'inclusivité qui, bien qu'institué par le droit antérieur, a été neutralisé dans la pratique.

1. Une disposition de déclenchement ouvrant le régime de participation à la formation non permanente

L'article 46 remplit, dans l'économie de la section VII, une fonction de cadrage comparable à celle qu'exercent, dans d'autres parties du projet, les dispositions générales d'ouverture d'un régime particulier. Il ne règle pas encore l'identité des participants ni les conditions concrètes de leur intervention ; il établit d'abord le moment juridique à partir duquel la formation non permanente doit exister. La disposition confère ainsi une assise normative au mécanisme de participation, en posant que la constitution de cette formation n'est pas laissée à l'appréciation discrétionnaire de la CENI, mais résulte des hypothèses prévues par la loi. Elle transforme ainsi en obligation juridique explicite ce qui, dans la pratique antérieure, avait pu être relégué au rang de faculté inemployée.

2. Une réponse directe à la non-effectivité antérieure d'une garantie légale d'inclusivité

Le diagnostic de la réforme a montré que la formation non permanente, bien qu'inscrite dans l'économie de la loi de 2015, n'avait pas reçu d'effectivité réelle. Cette non-application n'a pas été présentée comme une simple défaillance secondaire, mais comme l'effacement pratique d'un mécanisme auquel le législateur avait assigné une fonction précise dans l'équilibre institutionnel de la CENI. L'absence de mise en œuvre de cette composante a eu pour effet de concentrer le fonctionnement effectif de la Commission entre les mains de la seule formation permanente, de neutraliser un canal légal de participation des parties prenantes et de renforcer l'impression d'un fonctionnement refermé sur lui-même. L'article 46 doit être lu à la lumière de ce constat. En fixant expressément les hypothèses de constitution de la formation non permanente, il vise à empêcher le renouvellement d'une telle neutralisation et à rétablir pleinement une garantie d'inclusivité que la pratique avait vidée de sa portée.

3. Une constitution liée à l'existence d'un processus électoral ou référendaire

L'article rattache la constitution de la formation non permanente à l'existence d'un processus électoral ou référendaire. Il confirme ainsi que cette formation n'a pas vocation à exister de manière continue au sein de la CENI. Sa présence est liée à une phase déterminée de la vie institutionnelle, celle où l'association légalement organisée des parties prenantes à la compétition électorale ou référendaire revêt une importance particulière. Ce rattachement permet de distinguer nettement la formation non permanente de la formation permanente, laquelle demeure, pour sa part, le support de la continuité institutionnelle de la Commission. L'article contribue ainsi à maintenir la différenciation fonctionnelle entre permanence institutionnelle et inclusivité circonscrite.

4. Une inclusivité juridiquement organisée, et non une faculté d'adjonction laissée à l'institution

Le diagnostic insiste sur le fait que la formation non permanente ne saurait être regardée comme un élément accessoire du dispositif. Elle répond à une logique d'inclusion juridiquement encadrée, destinée à associer, dans les cas prévus par la loi, les acteurs directement concernés par la consultation électorale ou référendaire. L'article 46 ne définit pas encore ces acteurs ; cette tâche appartient aux dispositions suivantes. Mais il fixe déjà le cadre dans lequel leur participation devient juridiquement possible, en érigeant la constitution de la formation non permanente en exigence légale. Sous cet angle, l'article participe à une réouverture maîtrisée de la gouvernance électorale : il ne s'agit ni de transformer la CENI en lieu de négociation permanente entre compétiteurs, ni d'introduire une logique de cogestion, mais de redonner effet à une ouverture procédurale expressément voulue par la loi.

5. Une disposition à lire dans le prolongement des articles 15, 17, 18 et 19, sans surcharge de renvois

L'article 46 doit être lu dans le prolongement des dispositions antérieures relatives à l'architecture générale de la CENI et au régime de la formation non permanente. L'article 15 pose le principe de la composition de la Commission en une formation permanente et une formation non permanente. L'article 17 fixe la vocation de cette dernière à être mise en place dans le cadre d'un processus électoral ou référendaire. L'article 18 précise qu'elle ne dispose pas d'attributions propres. L'article 19 définit enfin le cadre de la formation plénière dans lequel cette participation s'exerce. Dans cette séquence, la fonction propre de l'article 46 est plus circonscrite : il ne revient pas sur ces éléments ; il en tire la conséquence opérationnelle en déterminant les hypothèses de constitution de la formation non permanente au début de la section consacrée au statut et au régime de participation de ses parties prenantes. C'est pourquoi il est préférable que l'annotation souligne cette articulation sans que le texte même de l'article soit surchargé de renvois formels.

6. Une disposition de garantie, compatible avec l'indépendance de la CENI

L'ouverture ainsi organisée ne remet pas en cause l'indépendance de la CENI ni la continuité institutionnelle assurée par sa formation permanente. Le diagnostic souligne au contraire que l'enjeu de la réforme est moins d'opposer indépendance et inclusivité que de penser les conditions de leur articulation. L'article 46 s'inscrit précisément dans cette logique. En déterminant les hypothèses de constitution de la formation non permanente, il ne crée ni un organe autonome, ni un centre parallèle de décision ; il rétablit seulement le point de départ d'un régime de participation encadrée, dont les articles suivants préciseront les limites, les conditions et les effets. La disposition a ainsi pour finalité de concilier l'ouverture procédurale de la gouvernance électorale avec la préservation de l'unité institutionnelle et de l'indépendance décisionnelle de la Commission.

Conclusion

L'article 46 constitue ainsi une disposition de déclenchement et de garantie. Il a pour objet de rendre juridiquement obligatoire la constitution de la formation non permanente dans les hypothèses prévues par la loi, afin de restaurer l'effectivité d'un mécanisme d'inclusivité que le droit antérieur avait institué sans parvenir à le faire vivre dans la pratique. Sa portée propre est limitée mais décisive : il ouvre le régime de participation des parties prenantes à la formation non permanente, sans anticiper ni sur leur qualité, ni sur leur admission, ni sur leurs droits et obligations, ni sur le cadre institutionnel de leur intervention, qui relèvent des dispositions suivantes.

Article 47 – [De la qualité des parties prenantes appelées à participer à la formation non permanente]

Ont qualité pour participer à la formation non permanente :

1. en cas de référendum, les représentants des comités de soutien régulièrement constitués pour chacune des options soumises à la consultation ;
2. pour les autres catégories d'élection, les représentants des candidats ou des listes de candidats, conformément à la présente loi et à la législation électorale applicable.

L'article 47 détermine les catégories de personnes ayant qualité pour participer à la formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient immédiatement après l'article 46, qui fixe les hypothèses de constitution de cette formation, et avant les dispositions qui régissent la désignation du participant, la justification de sa qualité, son admission à la participation, ses droits, ses obligations et la cessation de sa participation. Sa fonction propre est ainsi de fixer, de manière limitative, le cercle des personnes appelées à prendre part à la formation non permanente, sans empiéter ni sur les modalités de leur désignation ni sur le régime juridique de leur intervention.

1. Une disposition de délimitation de la qualité à participer

L'article 47 remplit, dans l'économie de la section VII, une fonction de délimitation. Après que l'article 46 a établi les hypothèses dans lesquelles la formation non permanente doit être constituée, il convenait de préciser quelles personnes peuvent, dans ces hypothèses, être admises à y participer. La disposition identifie à cette fin deux catégories distinctes, selon la nature de la consultation : d'une part, en cas de référendum, les représentants des comités de soutien constitués pour chacune des options soumises à la consultation ; d'autre part, pour les autres catégories d'élection, les représentants des candidats ou des listes de candidats, conformément à la présente loi et à la législation électorale applicable. Le texte ne règle donc pas encore l'entrée effective dans la formation non permanente ; il fixe préalablement la qualité qui conditionne cette entrée.

2. Une clarification nécessaire au regard de l'économie de la loi de 2015

Cette précision répond à une nécessité de clarification que faisait déjà apparaître la loi n° 2015-020. Celle-ci disposait, à son article 14, que la formation non permanente était composée du représentant de chaque comité de soutien par option en cas de référendum ou de celui de chaque parti politique légalement constitué présentant un candidat ou une liste de candidats pour les autres catégories d'élection. La solution retenue dans le projet réécrit prolonge l'intuition du texte de 2015, qui consistait à faire vivre, au sein de la CENI, un mécanisme d'association des acteurs directement concernés par la consultation, mais elle procède à une clarification du point de rattachement juridique de cette participation. Là où la rédaction antérieure liait directement la composition de la formation non permanente aux partis politiques, la nouvelle rédaction met l'accent, pour les élections, non sur les partis comme tels, mais sur les représentants des candidats ou des listes de candidats, conformément à la législation électorale applicable. Elle tend ainsi à mieux ajuster le texte à la réalité de la participation effectivement appelée à s'exercer dans le cadre de la formation non permanente.

3. Une disposition resserrée destinée à réduire les marges d'interprétation

L'un des enjeux majeurs de l'article 47 réside dans la réduction des ambiguïtés normatives. Les échanges préparatoires ont mis en évidence la nécessité de resserrer la rédaction des articles afin de limiter les marges d'interprétation excessives qui ont pu, dans le passé, contribuer à dévoyer ou à neutraliser certains mécanismes pourtant prévus par la loi. L'article 47 participe directement de cette logique. Il évite d'introduire des catégories trop larges, indéterminées ou évolutives, telles que des "autres parties prenantes" ou des formulations d'ouverture insuffisamment encadrées. Il adopte au contraire une rédaction fermée, articulée autour de catégories identifiables par le droit positif : représentants des comités de soutien par option dans le cadre référendaire, représentants des candidats ou des listes de candidats dans le cadre électoral. Le choix d'un renvoi direct à la présente loi et à la législation électorale applicable vise précisément à éviter que la loi sur la CENI ne fixe elle-même, de manière autonome, des catégories susceptibles d'entrer ultérieurement en conflit avec l'évolution du droit électoral de fond.

4. Une articulation entre la présente loi et la législation électorale

L'article 47 présente également un intérêt de méthode législative. Pour les référendums, le texte identifie directement la catégorie pertinente, à savoir les représentants des comités de soutien pour chacune des options soumises à la consultation. Pour les autres catégories d'élection, il retient une formule plus sobre, renvoyant à la présente loi et à la législation électorale applicable. Ce choix est justifié par la nécessité de maintenir une cohérence entre le régime de participation à la formation non permanente et le droit électoral matériel, seul compétent pour déterminer les catégories de candidatures ou de listes admises à concourir à une élection. L'article 47 ne cherche donc pas à reconstruire en lui-même l'ensemble de la matière électorale ; il se borne à s'y arrimer pour déterminer, au sein du dispositif de la CENI, qui peut avoir qualité pour participer à la formation non permanente. Cette articulation contribue à la sécurité juridique en évitant les doubles définitions ou les contradictions normatives.

5. Une disposition à distinguer de la question de la désignation et de l'admission

L'article 47 doit enfin être lu en combinaison avec l'article 48 sans être confondu avec lui. La qualité à participer ne vaut pas encore, à elle seule, admission à participer. La disposition identifie les personnes pouvant prétendre à cette participation, mais laisse à l'article suivant le soin de déterminer selon quelles modalités leur représentant est désigné, comment cette qualité est justifiée et dans quelles conditions l'admission à la participation est prononcée. Cette distinction est essentielle. Elle permet d'éviter qu'une simple revendication de qualité ne se transforme en droit immédiat et incontrôlé à siéger au sein de la formation non permanente. Elle participe, là encore, à l'objectif général de clarification et de traçabilité procédurale poursuivi par le projet.

6. Un enjeu d'inclusivité maîtrisée et non de représentation politique au sein de la CENI

L'article 47 soulève, plus profondément, la question de l'inclusivité de la gouvernance électorale. Le diagnostic de la réforme a mis en évidence que la non-application de la formation non permanente avait contribué à l'effacement d'une garantie légale d'inclusivité et au sentiment d'une fermeture du fonctionnement de la CENI sur sa seule composante permanente. Dans le même temps, la réforme entend éviter qu'une telle ouverture ne soit comprise comme la reconstitution d'une logique de représentation politique substantielle à l'intérieur de la Commission. L'article 47 participe de cet équilibre. Il identifie les personnes ayant qualité pour participer à la formation non permanente parce qu'elles sont directement rattachées à la consultation concernée, mais il ne leur confère ni la qualité de membres de la formation permanente, ni un pouvoir propre de représentation institutionnelle au sein de la CENI. Cette clarification sera prolongée par l'article 49, qui exclut précisément toute assimilation de cette participation à un mandat représentatif au sein de la Commission.

Conclusion

L'article 47 constitue ainsi une disposition de qualification juridique. Il ne crée pas encore la participation elle-même ; il détermine les personnes susceptibles d'y prétendre dans les hypothèses prévues par la loi. Sa portée est à la fois technique et substantielle. Technique, parce qu'il organise la transition entre la constitution de la formation non permanente et les modalités d'admission à cette formation. Substantielle, parce qu'il contribue à rétablir, sous une forme juridiquement clarifiée, un mécanisme d'inclusivité que la pratique antérieure avait laissé sans effectivité, tout en veillant à contenir strictement les risques de dérive interprétative ou de confusion avec une logique de représentation politique au sein de la CENI.

Article 48 – [De la désignation, de la justification de qualité et de l'admission à la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente s'exerce par l'intermédiaire d'un représentant désigné conformément à la présente loi et à la législation électorale applicable.

La désignation du représentant est justifiée par la production des pièces établissant la qualité au nom de laquelle la participation est demandée, dans les conditions prévues par la présente loi et par la législation électorale applicable.

L'admission à la participation à la formation non permanente est constatée par décision de la Commission électorale nationale indépendante, après vérification de la régularité de la désignation et de la qualité invoquée.

Aucune participation à la formation non permanente ne peut être admise en l'absence de désignation régulière ou de justification suffisante de la qualité invoquée.

L'article 48 fixe les conditions dans lesquelles la participation à la formation non permanente peut être effectivement admise. Il intervient dans le prolongement immédiat des articles 46 et 47, qui fixent respectivement les hypothèses de constitution de cette formation et la qualité des personnes appelées à y participer. Sa fonction propre est de régler, de manière normative, la désignation du représentant, la justification de la qualité invoquée et l'admission à la participation. L'article ne confère donc pas un droit immédiat à siéger du seul fait qu'une personne se prévaut d'une qualité prévue par la loi ; il subordonne cette participation à une procédure formalisée, encadrée et vérifiable.

1. Une disposition relative au passage de la qualité à la participation effective

L'article 48 organise le passage entre la qualité abstraite à participer, reconnue par l'article 47, et la participation effectivement admise au sein de la formation non permanente. Il ne revient ni sur les hypothèses dans lesquelles cette formation doit être constituée, ni sur les catégories de personnes ayant qualité pour y participer. Il intervient à un stade distinct : celui où cette qualité doit être traduite, en pratique, par la désignation d'un représentant et par l'admission de celui-ci à prendre part aux travaux de la formation non permanente. La disposition remplit ainsi une fonction de mise en œuvre juridique du mécanisme de participation.

2. Une procédure encadrée par des conditions explicites et vérifiables

L'article soumet l'admission à la participation à trois exigences successives. Il prévoit d'abord que la participation s'exerce par l'intermédiaire d'un représentant désigné conformément à la présente loi et à la législation électorale applicable. Il exige ensuite que cette désignation soit justifiée par la production des pièces établissant la qualité au nom de laquelle la participation est demandée. Il prévoit enfin que l'admission est constatée par décision de la Commission électorale nationale indépendante après vérification de la régularité de la désignation et de la qualité invoquée. La disposition précise, en outre, qu'aucune participation ne peut être admise en l'absence d'une désignation régulière ou d'une justification suffisante de la qualité invoquée. La rédaction retenue repose ainsi sur des critères précis, objectivables et contrôlables, et non sur une appréciation diffuse ou implicite.

3. Une réponse à la nécessité de sécuriser juridiquement la mise en œuvre de la formation non permanente

L'un des enjeux majeurs de l'article 48 tient à la sécurisation juridique de la mise en œuvre de la formation non permanente. Le diagnostic préparatoire a montré que certaines garanties d'inclusivité prévues par le droit antérieur avaient pu demeurer sans effectivité réelle ou être neutralisées dans la pratique, en raison notamment du manque de précision des règles applicables à leur mise en œuvre. Dans cette perspective, l'article 48 revêt une importance particulière. Il ne se contente pas d'annoncer qu'une participation est possible ; il en encadre juridiquement l'exercice par des exigences expresses de désignation régulière, de justification documentaire et de décision formalisée de la CENI. Il contribue ainsi à transformer un mécanisme d'association potentiellement incertain en une procédure juridiquement traçable et moins exposée aux dérives interprétatives.

4. Une articulation entre la présente loi et la législation électorale applicable

L'article 48 présente également un enjeu de cohérence normative. Il ne cherche pas à définir lui-même, de manière autonome, l'ensemble des règles relatives à la désignation des représentants ou à la nature des pièces justificatives requises. Il renvoie, sur ces points, à la présente loi et à la législation électorale applicable. Ce choix permet d'éviter que la loi sur la CENI ne se substitue au droit électoral de fond ou n'entre en contradiction avec lui. Dans le même temps, le renvoi n'est pas laissé à l'état d'indétermination : il est juridiquement encadré, puisque l'admission demeure subordonnée à la vérification, par la CENI, de la régularité de la désignation et de la qualité invoquée. L'article assure ainsi un équilibre entre l'ancrage dans le droit électoral applicable et la nécessité de préserver, au sein même de la loi sur la CENI, un cadre procédural clair.

5. Une disposition à lire dans la continuité des articles 46, 47 et 49

L'article 48 doit être lu dans la continuité des dispositions voisines de la section VII. L'article 46 fixe les hypothèses dans lesquelles la formation non permanente doit être constituée. L'article 47 détermine les personnes ayant qualité pour y participer. L'article 48 précise par quelle voie cette qualité peut être valablement exercée. L'article 49 viendra ensuite rappeler que la participation ainsi admise n'emporte ni qualité de membre de la formation permanente ni mandat représentatif au sein de la CENI. Cette progression permet de distinguer nettement l'hypothèse de constitution, la qualité à participer, la désignation du représentant, l'admission à la participation et le statut de cette participation. Elle contribue ainsi à limiter les confusions et à prévenir les glissements d'interprétation que la réforme entend précisément réduire.

Conclusion

L'article 48 constitue une disposition de sécurisation procédurale. Il a pour objet de faire de l'admission à la participation à la formation non permanente une opération encadrée, formalisée et vérifiable. Sa portée est essentielle dans l'économie de la réforme : il garantit que la

participation ne procède ni d'une simple affirmation de qualité, ni d'une pratique informelle, mais d'une désignation régulière, d'une justification suffisante et d'une décision expresse de la CENI. Il contribue ainsi à renforcer la lisibilité, la traçabilité et la sécurité juridique du mécanisme d'inclusivité que la section VII entend rétablir.

Article 49 – [De l'absence de qualité de membre de la formation permanente et des limites attachées à la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente n'emporte pas qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

Les représentants des candidats ou des listes de candidats admis à participer à la formation non permanente ne portent pas le titre de commissaire électoral.

Ils participent à la formation non permanente au titre de la représentation des candidats ou des listes de candidats dans les conditions prévues par la présente loi et par la législation électorale applicable.

Cette participation ne leur confère aucune attribution propre au nom de la Commission électorale nationale indépendante et ne peut porter atteinte aux compétences de la formation permanente.

L'article 49 précise les effets juridiques et les limites attachés à la participation à la formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions qui ont successivement fixé les hypothèses de constitution de cette formation, déterminé les personnes ayant qualité pour y participer et encadré la désignation du représentant ainsi que son admission à la participation. Sa fonction propre est de prévenir les confusions que pourrait susciter cette participation en rappelant qu'elle n'emporte pas qualité de membre de la formation permanente, qu'elle n'ouvre pas droit au titre de commissaire électoral et qu'elle ne confère pas, au nom de la CENI, des attributions propres susceptibles d'affecter les compétences de la formation permanente. L'article ne retire donc pas aux intéressés leur qualité de représentants des candidats ou des listes de candidats ; il en précise au contraire la portée et les limites au sein de l'institution.

1. Une disposition destinée à distinguer clairement les participants à la formation non permanente des membres de la formation permanente

L'enjeu premier de l'article 49 est d'empêcher toute assimilation entre les représentants admis à participer à la formation non permanente et les membres de la formation permanente de la CENI. Cette distinction est essentielle dans l'économie du projet. La formation permanente constitue le noyau institutionnel stable de la Commission ; elle est appelée à en assurer la continuité, à exercer ses compétences propres dans la durée et à porter la responsabilité institutionnelle de son action. Les participants à la formation non permanente interviennent, quant à eux, dans un cadre distinct, lié à l'exigence d'inclusivité et à l'ouverture procédurale du fonctionnement de la CENI dans le contexte d'un processus électoral ou référendaire déterminé. L'article 49 a précisément pour fonction d'empêcher que cette participation ponctuelle et encadrée soit interprétée comme une appartenance au noyau organique permanent de la Commission.

2. Une clarification statutaire rendue nécessaire par l'attribution du titre de commissaire électoral aux seuls membres de la formation permanente

L'article 49 doit être lu en lien direct avec l'article 16, qui prévoit désormais que les membres de la formation permanente portent le titre de « commissaire électoral ». Cette précision, introduite dès les dispositions relatives à la composition de la formation permanente, permet de fixer clairement le statut propre de ses membres. L'article 49 en tire la conséquence pour les représentants des candidats ou des listes de candidats admis à participer à la formation non permanente : ils ne portent pas ce titre. Cette exclusion n'est ni symbolique ni accessoire. Elle constitue une clarification statutaire importante, destinée à stabiliser le vocabulaire de la loi et à éviter que la participation à la formation non permanente ne soit comprise comme l'accès à un statut identique à celui des membres permanents de la CENI. L'article contribue ainsi à distinguer sans ambiguïté les commissaires électoraux, membres de la formation permanente, des représentants admis à participer à la formation non permanente.

3. Une reconnaissance de la qualité de représentant, sans confusion avec un pouvoir propre au nom de la CENI

L'article 49 ne doit pas être lu comme niant la qualité de représentants des candidats ou des listes de candidats des personnes admises à participer à la formation non permanente. Une telle lecture serait contraire à la logique même de cette formation, qui vise à assurer l'inclusivité, la transparence et l'ouverture procédurale de la gouvernance électorale. Les intéressés participent bien au titre de la représentation des candidats ou des listes de candidats, dans les conditions prévues par la présente loi et par la législation électorale applicable. Ce que l'article exclut, en revanche, c'est que cette représentation soit comprise comme l'exercice, au sein de la CENI, d'un pouvoir propre ou d'une qualité organique équivalente à celle des membres permanents. La disposition opère ainsi une distinction nécessaire entre, d'une part, la représentation des intérêts électoraux dans le cadre de la formation plénière et, d'autre part, l'exercice des compétences institutionnelles de la CENI au nom de celle-ci.

4. Une disposition qui fixe les limites attachées à la participation à la formation non permanente

L'article 49 précise également que la participation à la formation non permanente ne confère aucune attribution propre au nom de la Commission électorale nationale indépendante et ne peut porter atteinte aux compétences de la formation permanente. Cette précision est décisive. Elle permet de préserver l'unité institutionnelle de la CENI et d'éviter que l'ouverture procédurale organisée par la loi ne soit interprétée comme une dilution des responsabilités ou comme une cogestion concurrente du processus électoral. L'article prolonge, sous cet angle, la logique déjà retenue par les dispositions qui affirment que la formation non permanente ne dispose pas d'attributions propres. Il confirme que l'inclusivité recherchée par la réforme doit être comprise comme une garantie procédurale et non comme un partage de la titularité des compétences de la Commission.

5. Une réponse aux difficultés révélées par le diagnostic et une garantie contre les dérives d'interprétation

Le diagnostic préparatoire de la réforme a mis en évidence, d'une part, la non-effectivité de la formation non permanente dans le cadre antérieur et, d'autre part, les ambiguïtés de vocabulaire et de structure qui ont favorisé des lectures déformantes du droit applicable. L'article 49 répond à cette double difficulté. Il protège la mise en œuvre de la formation non permanente contre les contresens qui pourraient naître de sa réactivation. D'un côté, il évite qu'une présence organisée au titre de l'inclusivité soit perçue comme une simple tolérance informelle ou comme une présence sans statut. De l'autre, il empêche que cette participation soit surinterprétée comme l'accès à une qualité de membre permanent, à un titre propre ou à des compétences institutionnelles de décision. La disposition contribue ainsi à l'objectif général de la réforme, qui

consiste à réduire les marges d'interprétation excessives en clarifiant, avec précision, le statut des différentes catégories de personnes appelées à intervenir au sein de la CENI.

6. Une disposition à lire dans la continuité des articles 46 à 48 et en articulation avec les règles relatives à la formation plénière

L'article 49 clôt la première séquence normative de la section VII. L'article 46 fixe les hypothèses de constitution de la formation non permanente. L'article 47 détermine les personnes ayant qualité pour y participer. L'article 48 règle la désignation du représentant, la justification de la qualité invoquée et l'admission à la participation. L'article 49 précise enfin les effets et les limites de cette participation. Il doit en outre être lu en articulation avec les dispositions du Titre III relatives à la formation plénière de la CENI, qui préciseront les modalités concrètes de cette participation et les limites attachées à son exercice dans les travaux de la Commission. Cette articulation est importante : elle permet de distinguer, d'un côté, le statut des participants à la formation non permanente et, de l'autre, les conditions institutionnelles dans lesquelles leur participation s'exerce effectivement au sein de la formation plénière.

Conclusion

L'article 49 constitue une disposition de clarification statutaire et de limitation juridique. Il ne remet pas en cause la qualité de représentants des candidats ou des listes de candidats des personnes admises à participer à la formation non permanente. Il précise, au contraire, la portée exacte de cette participation au sein de la CENI. En rappelant qu'elle n'emporte pas qualité de membre de la formation permanente, qu'elle n'ouvre pas droit au titre de commissaire électoral et qu'elle ne confère aucune attribution propre au nom de la Commission, l'article garantit que l'exigence d'inclusivité soit mise en œuvre sans altérer l'identité institutionnelle de la formation permanente ni les compétences qui lui sont reconnues. Il contribue ainsi à la lisibilité, à la sécurité juridique et à la cohérence d'ensemble du dispositif réformé.

Article 50 – [De la prise d'effet et de la durée de la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente prend effet à compter de la décision par laquelle la Commission électorale nationale indépendante admet le représentant à y participer, après la publication du décret portant convocation des électeurs en cas de référendum ou de la liste officielle des candidats ou des listes de candidats pour les autres catégories d'élection.

Elle vaut pour la seule consultation électorale ou référendaire au titre de laquelle cette admission est prononcée.

Elle se poursuit jusqu'à la proclamation provisoire des résultats de cette consultation par la Commission électorale nationale indépendante, sauf cessation anticipée dans les cas prévus par la présente loi.

L'article 50 détermine le point de départ et la durée de la participation à la formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions qui ont successivement fixé les hypothèses de constitution de cette formation, la qualité des personnes appelées à y participer, ainsi que la désignation du représentant et son admission à la participation. Sa fonction propre est de préciser à partir de quel moment cette

participation produit effet et jusqu'à quel terme elle se prolonge. L'article n'a donc pas pour objet de revenir sur la qualité des participants ni sur les modalités de leur admission ; il fixe le cadre temporel dans lequel cette participation peut valablement s'exercer.

1. Une disposition relative à la prise d'effet juridique de la participation

L'article 50 rattache la prise d'effet de la participation à un acte juridique précis : la décision par laquelle la Commission électorale nationale indépendante admet le représentant à participer à la formation non permanente. Ce choix s'inscrit dans la logique de l'article 48, qui subordonne déjà l'admission à la vérification de la régularité de la désignation et de la qualité invoquée. La participation ne prend donc pas effet du seul fait de la publication d'un acte électoral, ni du seul fait de la revendication d'une qualité à participer. Elle prend effet à compter d'une décision expresse de la CENI. La disposition poursuit ainsi l'objectif général de formalisation et de traçabilité qui traverse l'ensemble de la réforme.

2. Une prise d'effet encadrée par des actes déclencheurs objectifs du processus électoral ou référendaire

Si la participation prend effet à compter de la décision d'admission de la CENI, l'article 50 précise que cette décision ne peut intervenir qu'après la publication du décret portant convocation des électeurs en cas de référendum ou de la liste officielle des candidats ou des listes de candidats pour les autres catégories d'élection. Cette précision reprend utilement la logique du droit antérieur, qui faisait déjà dépendre la mise en place de la formation non permanente d'un acte électoral objectivable. Elle présente un intérêt normatif important. Elle évite que la participation à la formation non permanente soit activée de manière prématurée, incertaine ou flottante. Elle l'ancre au contraire dans un moment juridique déterminé du processus électoral ou référendaire, à partir duquel la consultation existe effectivement dans le droit positif et dans l'organisation de la CENI.

3. Une durée de participation limitée à la consultation concernée

L'article 50 précise ensuite que la participation vaut pour la seule consultation électorale ou référendaire au titre de laquelle l'admission a été prononcée. Cette formule est importante, car elle rappelle que la participation à la formation non permanente n'a ni caractère général ni caractère permanent. Elle demeure strictement liée à une consultation déterminée. La disposition prévient ainsi toute interprétation qui conduirait à prolonger la qualité de participant au-delà du processus au titre duquel elle a été reconnue ou à en faire un statut susceptible de se reconduire d'une consultation à une autre. Elle renforce, par là même, la distinction entre les membres de la formation permanente, investis d'un mandat stable, et les représentants admis à participer temporairement à la formation non permanente.

4. Un terme fixé par référence à la proclamation provisoire des résultats par la CENI

Le dernier alinéa fixe le terme de la participation à la proclamation provisoire des résultats de la consultation par la Commission électorale nationale indépendante, sauf cessation anticipée dans les cas prévus par la loi. Cette précision présente une portée particulière. D'une part, elle reprend, en l'adaptant au nouveau dispositif, un élément important du droit de 2015, qui faisait déjà courir la participation jusqu'à la proclamation provisoire des résultats. D'autre part, elle améliore la précision normative en rattachant ce terme non à une notion abstraite de fin du processus, mais à un acte institutionnel clairement identifié et à son auteur. Le choix de viser expressément la proclamation provisoire des résultats par la CENI permet de réduire les marges d'interprétation et de faire de la fin de la participation un moment juridiquement objectivable.

5. Une articulation entre effectivité de l'inclusivité et préservation du caractère non permanent de la participation

L'article 50 participe d'un équilibre qui traverse toute la section VII. D'un côté, la réforme entend rendre effectif un mécanisme d'inclusivité qui, dans le cadre antérieur, a pu demeurer sans réelle mise en œuvre. D'un autre côté, elle veille à ce que cette inclusivité demeure strictement encadrée et n'altère pas la structure propre de la CENI. En fixant de manière précise le point de départ et le terme de la participation, l'article 50 garantit que la formation non permanente joue effectivement son rôle dans le cadre de la consultation considérée, sans que cette participation ne tende à se pérenniser, à se prolonger indûment ou à brouiller la distinction avec la formation permanente. Il contribue ainsi à donner à l'inclusivité une portée réelle, mais juridiquement maîtrisée.

6. Une disposition à lire en combinaison avec les articles 48 et 53

L'article 50 doit être lu en articulation immédiate avec l'article 48 et l'article 53. L'article 48 règle la désignation, la justification de qualité et l'admission à la participation ; l'article 50 précise quand cette participation commence à produire effet et combien de temps elle dure ; l'article 53 viendra fixer les cas dans lesquels elle prend fin de manière anticipée ou normale. Cette progression est importante. Elle permet de distinguer nettement l'admission à participer, la prise d'effet de cette participation, sa durée et sa cessation. Une telle distinction contribue à la clarté du dispositif et répond directement à la volonté de réduire les incertitudes de mise en œuvre qui ont affecté le droit antérieur.

Conclusion

L'article 50 constitue une disposition d'encadrement temporel de la participation à la formation non permanente. Il fixe, de manière précise, le point de départ de cette participation, les actes à partir desquels elle peut être admise, la consultation à laquelle elle se rattache et le terme jusqu'auquel elle se prolonge. En reprenant utilement certains acquis du droit de 2015 tout en les intégrant dans une architecture plus rigoureuse, il contribue à rendre le mécanisme d'inclusivité à la fois effectif, limité et juridiquement sécurisé. Sa portée est donc essentielle dans l'économie de la section VII : il garantit que la participation à la formation non permanente s'exerce dans un cadre temporel objectivable, sans dériver vers une présence indéfinie ou un statut de fait.

Article 51 – [Des droits attachés à la participation à la formation non permanente dans les cas prévus par la loi]

Les représentants admis à participer à la formation non permanente prennent part, dans les cas prévus par la loi, aux travaux de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation plénière.

À ce titre, ils sont convoqués aux réunions de la formation plénière, y assistent, prennent part aux débats et peuvent présenter toutes observations utiles sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

Ils participent aux délibérations avec voix consultative. Ils ne disposent pas de voix délibérative.

La participation prévue au présent article s'exerce dans le respect des compétences propres de la formation permanente et des autres dispositions de la présente loi.

L'article 51 définit les droits attachés à la participation à la formation non permanente dans les cas prévus par la loi. Il intervient après les dispositions qui ont fixé les hypothèses de constitution de cette formation, la qualité des personnes appelées à y participer, les modalités de désignation et d'admission des représentants, ainsi que les limites générales attachées à cette participation. Sa fonction propre est de préciser, de manière normative, les prérogatives reconnues aux représentants admis à participer à la formation non permanente lorsqu'ils prennent part aux travaux de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation plénière. L'article consacre ainsi un droit de participation effectif, sans pour autant remettre en cause les compétences propres de la formation permanente ni transformer les représentants en titulaires d'un pouvoir de décision au sein de la CENI.

1. Une disposition relative aux droits de participation des représentants admis à la formation non permanente

L'article 51 a pour premier objet de reconnaître, de manière explicite, les droits procéduraux attachés à la participation à la formation non permanente. Il ne suffit pas, en effet, que la loi prévoie la constitution d'une telle formation et organise l'admission des représentants ; encore faut-il préciser ce que cette participation permet concrètement. La disposition répond à cette exigence en prévoyant que les représentants admis prennent part aux travaux de la Commission réunie en formation plénière, qu'ils sont convoqués aux réunions, qu'ils y assistent, qu'ils prennent part aux débats et qu'ils peuvent présenter toutes observations utiles sur les questions inscrites à l'ordre du jour. L'article confère ainsi un contenu juridique effectif à la participation, en évitant qu'elle ne soit réduite à une présence purement symbolique ou passive.

2. Une participation exercée exclusivement dans le cadre de la formation plénière

L'un des enjeux de l'article 51 est de rappeler que les droits reconnus aux représentants admis à participer à la formation non permanente s'exercent dans le cadre de la Commission réunie en formation plénière. Cette précision est importante. Elle confirme que la formation non permanente n'a pas vocation à siéger seule ni à constituer, en elle-même, une structure autonome de fonctionnement. La participation des représentants s'inscrit dans le cadre institutionnel de la formation plénière, c'est-à-dire dans l'hypothèse où les deux formations sont présentes. Cette solution est cohérente avec l'économie générale du projet, qui distingue clairement la formation permanente, noyau organique stable de la CENI, et la formation non permanente, mécanisme d'inclusivité venant s'intégrer aux travaux de la Commission dans les cas prévus par la loi. Elle contribue ainsi à préserver l'unité institutionnelle de la CENI tout en rendant effectif le principe d'inclusivité.

3. Une consécration de l'inclusivité, de la transparence et de l'ouverture procédurale

L'article 51 traduit, dans le fonctionnement concret de la CENI, l'un des objectifs centraux de la réforme : rétablir l'effectivité d'une garantie d'inclusivité que la pratique antérieure avait largement neutralisée. Le diagnostic préparatoire a montré que la non-application de la formation non permanente avait contribué à la fermeture du fonctionnement de la Commission sur sa seule composante permanente et à l'effacement d'un canal légal de participation des acteurs directement concernés par la consultation électorale ou référendaire. En reconnaissant aux représentants admis des droits précis de présence, de participation aux débats et de présentation d'observations, l'article 51 donne une traduction normative à l'idée selon laquelle l'inclusivité ne doit pas demeurer une simple proclamation, mais doit trouver à s'exercer dans le déroulement même des travaux de la CENI. La disposition répond ainsi à un enjeu de transparence et de confiance dans la conduite du processus électoral.

4. Une participation aux délibérations limitée à une voix consultative

L'article 51 ne se contente pas de consacrer des droits de participation ; il en fixe également la limite essentielle. Les représentants admis à participer à la formation non permanente prennent part aux délibérations avec voix consultative, mais ne disposent pas de voix délibérative. Cette distinction est décisive. Elle permet de concilier deux exigences qui structurent l'ensemble du dispositif. La première est celle de l'ouverture procédurale de la gouvernance électorale : les représentants doivent pouvoir assister aux réunions, participer aux débats et faire valoir leurs observations. La seconde est celle de la préservation de la capacité décisionnelle de la Commission : la décision au nom de la CENI ne saurait être transférée ou partagée avec des représentants extérieurs au noyau permanent de l'institution. Le choix d'une voix consultative, à l'exclusion de toute voix délibérative, traduit donc un équilibre entre inclusivité et continuité décisionnelle. Il vise aussi à prévenir le risque que des positions partisans exprimées au sein de la formation plénière ne conduisent à bloquer le fonctionnement de la Commission.

5. Une disposition à articuler avec les règles du Titre III relatives à la formation plénière et à la répartition des fonctions

L'article 51 doit être lu sans confusion avec les dispositions du Titre III qui régiront, de manière plus détaillée, la formation plénière de la CENI et la répartition des fonctions entre la formation permanente, la formation plénière et le Secrétariat exécutif. Sa fonction propre n'est pas d'épuiser toutes les règles de fonctionnement interne des séances ni de définir, dans le détail, la procédure des réunions. Il se borne à fixer les droits attachés au statut de représentant admis à participer à la formation non permanente. Les dispositions du Titre III préciseront, pour leur part, les modalités institutionnelles de la participation, la traçabilité des travaux de la formation plénière et les limites attachées à cette participation au regard des compétences de la formation permanente. L'article 51 doit donc être compris comme une disposition statutaire, non comme une disposition d'organisation détaillée des travaux de la Commission. Cette distinction permet précisément d'éviter les redondances avec les articles ultérieurs relatifs à la chaîne interne des fonctions et à l'exercice des compétences de décision.

6. Une garantie d'effectivité sans confusion avec un pouvoir propre au sein de la CENI

L'article 51 prolonge utilement les clarifications apportées par l'article 49. Les représentants admis à participer à la formation non permanente ne sont ni des membres de la formation permanente ni des commissaires électoraux. Ils interviennent au titre de la représentation des candidats ou des listes de candidats dans les cas prévus par la loi. Les droits que leur reconnaît l'article 51 ne doivent donc pas être compris comme l'attribution d'un pouvoir propre au nom de la CENI. Ils ont pour finalité d'assurer une participation réelle aux travaux de la formation plénière, non d'ouvrir l'accès à la décision institutionnelle. En ce sens, la disposition contribue à mettre en œuvre une inclusivité juridiquement organisée, compatible avec l'indépendance, la neutralité et la cohérence de la Commission.

Conclusion

L'article 51 constitue une disposition essentielle d'effectivité de la formation non permanente. Il donne un contenu concret aux droits attachés à la participation des représentants admis à prendre part aux travaux de la Commission réunie en formation plénière. En leur reconnaissant des droits de convocation, de présence, de participation aux débats et de présentation d'observations, tout en limitant leur intervention à une voix consultative et en excluant toute voix délibérative, il assure un équilibre entre l'exigence d'inclusivité et la préservation des compétences propres de la formation permanente. L'article contribue ainsi à renforcer la transparence, la confiance et la sécurité juridique dans le fonctionnement de la CENI, sans altérer sa capacité de décision ni sa continuité institutionnelle.

Article 52 – [Des obligations applicables aux parties prenantes participant à la formation non permanente]

Les représentants admis à participer à la formation non permanente exercent leur participation dans le respect de l'indépendance, de l'impartialité, de la neutralité et du bon fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Avant de prendre part aux travaux de la formation plénière, ils souscrivent un engagement écrit par lequel ils s'obligent à respecter la présente loi, la législation électorale applicable, l'ordre des travaux de la Commission ainsi que les exigences de bonne foi, de retenue et de confidentialité attachées à leur participation.

Cet engagement est déposé auprès du président de la Commission électorale nationale indépendante. Le dépôt de cet engagement, ou son absence de dépôt, est porté à la connaissance du public dans les conditions prévues par la présente loi.

Le défaut de dépôt de l'engagement fait obstacle à la participation aux travaux de la formation plénière.

Les représentants admis à participer à la formation non permanente ne peuvent faire obstacle au fonctionnement régulier de la Commission, troubler le déroulement de ses travaux, ni détourner leur participation de sa finalité légale.

Ils sont également tenus au respect des autres obligations prévues par la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante pris dans les conditions prévues par la loi.

L'article 52 fixe les obligations applicables aux représentants admis à participer à la formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions qui ont successivement fixé les hypothèses de constitution de cette formation, la qualité des personnes appelées à y participer, les modalités de désignation et d'admission des représentants, les limites attachées à cette participation ainsi que les droits qui leur sont reconnus dans les travaux de la formation plénière. Sa fonction propre est de rappeler que cette participation, bien qu'ouverte au titre de l'inclusivité et de la transparence du processus électoral, ne s'exerce ni dans un cadre libre, ni dans un cadre informel, mais dans un cadre institutionnel régi par la loi. L'article encadre ainsi l'exercice des droits de participation par un ensemble d'obligations destinées à préserver l'indépendance, la neutralité, la régularité et le bon fonctionnement de la Commission.

1. Une disposition destinée à encadrer l'exercice des droits reconnus aux participants à la formation non permanente

L'article 52 complète directement l'article 51. Après que ce dernier a reconnu aux représentants admis des droits de convocation, de présence, de participation aux débats et de formulation d'observations, il convenait de déterminer les obligations corrélatives attachées à l'exercice de ces droits. La disposition répond à cette nécessité en rappelant que la participation à la formation non permanente ne constitue pas une simple présence tolérée, mais une participation à des travaux institutionnels régis par la loi. Elle souligne ainsi que l'inclusivité organisée par le projet

de réforme ne saurait être comprise comme une liberté d'intervention dépourvue de contraintes, mais comme une faculté légalement reconnue et juridiquement encadrée.

2. Une participation soumise au respect des principes fondamentaux gouvernant la CENI

L'article 52 exige que les représentants admis à participer à la formation non permanente exercent leur participation dans le respect de l'indépendance, de l'impartialité, de la neutralité et du bon fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante. Cette exigence est importante. Elle rappelle que, même s'ils interviennent au titre de la représentation des candidats ou des listes de candidats, ces participants prennent part à des travaux d'une institution investie d'une mission de garantie dans le processus électoral. Leur présence au sein de la formation plénière ne saurait donc se traduire par des comportements incompatibles avec les principes directeurs de la CENI. La disposition vise ainsi à faire prévaloir, dans le cadre de leur participation, les exigences de loyauté institutionnelle sur les logiques de confrontation ou de captation du fonctionnement de la Commission.

3. Un engagement écrit préalable destiné à conférer une portée institutionnelle à la participation

L'article 52 prévoit que, préalablement à leur participation aux travaux de la formation plénière, les représentants souscrivent un engagement écrit. Ce choix est particulièrement justifié au regard de l'économie générale du projet et des échanges préparatoires. Les membres de la formation permanente, seuls titulaires du titre de commissaire électoral, sont appelés à exercer une fonction institutionnelle stable et sont soumis à un régime statutaire propre. Les représentants admis à participer à la formation non permanente se trouvent dans une situation différente : ils n'intègrent pas le noyau organique permanent de la CENI et n'exercent pas ses compétences en son nom. Dans ces conditions, la réforme retient, non un serment analogue à celui des commissaires électoraux, mais un engagement écrit adapté à la nature de leur participation. Cette solution permet de renforcer le sérieux et l'autorité institutionnelle de leur intervention sans brouiller la distinction statutaire entre commissaires électoraux et représentants admis à participer à la formation non permanente.

4. Un engagement soumis à un dépôt formalisé et à une exigence de publicité

L'article ne se borne pas à exiger la souscription d'un engagement ; il en organise également le régime procédural. L'engagement doit être déposé auprès du président de la Commission électorale nationale indépendante. Le dépôt de cet engagement, ou son absence de dépôt, est porté à la connaissance du public dans les conditions prévues par la loi. Cette précision revêt une importance particulière. Elle donne à l'obligation une portée concrète, en l'arrimant à une autorité institutionnelle identifiée et à une exigence de transparence. Le texte évite ainsi que l'engagement écrit ne demeure un simple acte interne dépourvu de visibilité ou d'effectivité. Il participe, plus largement, de la logique de traçabilité procédurale qui traverse l'avant-projet.

5. Le défaut de dépôt comme cause d'empêchement à la participation

L'article 52 précise en outre que le défaut de dépôt de l'engagement fait obstacle à la participation aux travaux de la formation plénière. Cette conséquence est essentielle. Sans elle, l'exigence d'engagement écrit risquerait de demeurer purement déclaratoire. En rattachant l'absence de dépôt à une impossibilité de participer, la disposition confère à l'obligation sa pleine portée normative. Elle fait de l'engagement écrit non un simple accessoire, mais une condition effective de participation. L'article contribue ainsi à éviter les pratiques informelles ou incomplètes et à assurer que les représentants admis à participer le fassent dans un cadre préalablement clarifié et accepté.

6. Des obligations de bonne foi, de retenue, de confidentialité et de respect du bon fonctionnement de la Commission

L'article 52 précise encore le contenu concret de l'engagement exigé des participants. Ceux-ci sont tenus de respecter la présente loi, la législation électorale applicable, l'ordre des travaux de la Commission ainsi que les exigences de bonne foi, de retenue et de confidentialité attachées à leur participation. L'intérêt de cette formulation est double. D'une part, elle rattache clairement les participants à un ensemble de normes positives identifiables. D'autre part, elle encadre les comportements attendus dans les réunions de la formation plénière sans entrer dans un détail excessif. La bonne foi impose que la participation soit exercée conformément à sa finalité légale. La retenue vise à prévenir les comportements de perturbation, d'escalade ou d'instrumentalisation des débats. La confidentialité, lorsqu'elle est requise, protège la régularité de certains travaux de la Commission et la confiance nécessaire à leur bon déroulement.

7. Une interdiction de faire obstacle au fonctionnement de la Commission

L'article 52 précise enfin que les représentants admis à participer à la formation non permanente ne peuvent faire obstacle au fonctionnement régulier de la Commission, troubler le déroulement de ses travaux, ni détourner leur participation de sa finalité légale. Cette précision revêt une importance particulière. Elle traduit, dans le texte même de la loi, la volonté de prévenir toute instrumentalisation de la participation à la formation non permanente à des fins de blocage ou de paralysie du fonctionnement de la CENI. Elle répond ainsi à une préoccupation pratique clairement identifiée dans les échanges préparatoires : la nécessité de concilier l'inclusivité avec la continuité décisionnelle et l'efficacité institutionnelle de la Commission. La réforme ne cherche donc pas à réduire la présence des représentants à un rôle purement passif ; elle entend, au contraire, rendre leur participation réelle. Mais elle refuse que cette participation puisse être utilisée pour neutraliser, retarder ou dévoyer l'exercice des missions de la CENI.

8. Une disposition à lire dans la continuité des articles 49, 51 et 53

L'article 52 doit être lu en articulation avec les autres dispositions voisines de la section VII. L'article 49 a précisé les limites attachées à la participation à la formation non permanente en excluant toute assimilation avec la qualité de membre de la formation permanente ou de commissaire électoral. L'article 51 a reconnu les droits procéduraux attachés à cette participation. L'article 52 fixe les obligations qui encadrent l'exercice de ces droits. L'article 53 viendra enfin déterminer les cas dans lesquels la participation prend fin. Cette progression est cohérente. Elle permet de construire un véritable statut juridique de la participation à la formation non permanente, composé de conditions d'accès, de limites, de droits, d'obligations et de causes de cessation. Elle contribue ainsi à réduire les incertitudes de mise en œuvre et les marges d'interprétation qui ont affecté le cadre antérieur.

Conclusion

L'article 52 constitue une disposition de discipline institutionnelle de la participation à la formation non permanente. Il rappelle que l'inclusivité voulue par la réforme ne saurait être comprise comme une simple ouverture de principe, mais comme une modalité de participation juridiquement organisée, assortie d'exigences précises. En soumettant les représentants admis à participer à la formation non permanente au respect des principes directeurs de la CENI, à la souscription et au dépôt d'un engagement écrit préalable, à une exigence de publicité, ainsi qu'à des obligations de bonne foi, de retenue, de confidentialité et de respect du bon fonctionnement de la Commission, l'article contribue à rendre cette participation à la fois effective, sérieuse et compatible avec l'indépendance, la neutralité et la continuité institutionnelle de la CENI.

Article 53 – [De la cessation de la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente cesse de plein droit à la proclamation provisoire des résultats de la consultation concernée par la Commission électorale nationale indépendante, sous réserve des cas de cessation anticipée prévus par la présente loi.

Elle cesse également avant ce terme en cas de :

1. retrait, de décès, d'empêchement définitif ou de remplacement régulier du représentant ;
2. perte de la qualité au nom de laquelle la participation avait été admise ;
3. absence de dépôt de l'engagement écrit dans les conditions prévues par la présente loi ;
4. manquement grave aux obligations attachées à la participation à la formation non permanente, constaté par la Commission électorale nationale indépendante dans les conditions prévues par la présente loi.

La cessation de la participation est constatée par décision de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 53 encadre les cas dans lesquels la participation à la formation non permanente prend fin. Il intervient au terme de la section VII, après les dispositions qui ont successivement fixé les hypothèses de constitution de cette formation, la qualité des personnes appelées à y participer, les modalités de désignation et d'admission des représentants, les limites attachées à cette participation, les droits qui leur sont reconnus et les obligations qui leur sont applicables. Sa fonction propre est de clore le régime de participation en précisant les causes de cessation, qu'il s'agisse de la cessation normale liée à l'issue de la consultation concernée ou des cas de cessation anticipée. L'article parachève ainsi la construction d'un statut juridique complet de la participation à la formation non permanente, en évitant qu'elle ne se prolonge au-delà de son objet ou qu'elle ne subsiste alors que les conditions légales de son exercice ont disparu.

1. Une disposition de clôture du régime de participation à la formation non permanente

L'article 53 remplit, dans l'économie de la section VII, une fonction de clôture. Après que les articles précédents ont organisé l'accès à la participation, ses droits et ses obligations, il convenait de préciser les cas dans lesquels cette participation prend fin. Cette précision est importante. Une participation juridiquement organisée ne saurait demeurer indéfinie ni dépendre de simples pratiques de fait. Il importe, au contraire, que la loi fixe elle-même les circonstances dans lesquelles elle cesse, afin de préserver la lisibilité du statut des représentants admis à prendre part à la formation non permanente et d'éviter toute incertitude sur leur maintien ou non dans les travaux de la Commission.

2. Une cessation de plein droit liée au terme normal de la consultation

L'article prévoit d'abord que la participation à la formation non permanente cesse de plein droit à la proclamation provisoire des résultats de la consultation concernée par la Commission électorale nationale indépendante. Cette solution s'inscrit dans le prolongement de l'article 50, qui fixe déjà la durée de la participation par référence à cette même proclamation provisoire. Elle présente un intérêt normatif évident. Elle rattache la fin de la participation à un acte institutionnel précis, objectivable et identifiable, au lieu de la laisser dépendre d'une appréciation imprécise de l'achèvement du processus électoral. La formulation retenue reprend utilement la logique du droit antérieur, qui liait déjà la participation à la proclamation provisoire des résultats, tout en l'intégrant dans une architecture plus rigoureuse et plus formalisée.

3. Des cas de cessation anticipée liés à la disparition des conditions de participation

L'article énumère ensuite les hypothèses dans lesquelles la participation cesse avant ce terme normal. Le premier cas vise le retrait, le décès, l'empêchement définitif ou le remplacement régulier du représentant. Le deuxième vise la perte de la qualité au nom de laquelle la participation avait été admise. Ces hypothèses procèdent d'une même logique : la participation à la formation non permanente n'a de sens que tant que subsistent la personne régulièrement admise à y prendre part et la qualité juridique au titre de laquelle cette participation a été reconnue. Dès lors que l'une ou l'autre de ces conditions disparaît, la participation ne peut plus se poursuivre. La disposition assure ainsi la cohérence du dispositif en rattachant la cessation aux éléments mêmes qui avaient justifié l'admission initiale du représentant.

4. Une cessation anticipée fondée sur l'absence d'engagement ou sur un manquement grave aux obligations de participation

L'article 53 retient également deux hypothèses de cessation anticipée directement liées aux obligations posées à l'article 52. La première concerne l'absence de dépôt de l'engagement écrit dans les conditions prévues par la loi. La seconde vise le manquement grave aux obligations attachées à la participation à la formation non permanente, constaté par la Commission électorale nationale indépendante dans les conditions prévues par la présente loi. Ces deux cas présentent une portée particulière. Ils traduisent l'idée que la participation à la formation non permanente n'est pas un simple droit d'accès aux travaux de la Commission, mais une faculté légalement encadrée, subordonnée au respect d'un cadre institutionnel précis. En rattachant la cessation à l'absence d'engagement ou à un manquement grave, l'article assure l'effectivité des obligations prévues à l'article 52 et évite qu'elles ne demeurent purement déclaratoires. Il contribue ainsi à renforcer le sérieux institutionnel de la participation.

5. Une formalisation nécessaire de la cessation par décision de la CENI

L'article prévoit enfin que la cessation de la participation est constatée par décision de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision est essentielle. Elle permet de maintenir, jusqu'au terme du dispositif, la logique de formalisation et de traçabilité qui caractérise l'ensemble de la section VII. La fin de la participation n'est donc pas abandonnée à une constatation purement matérielle, implicite ou informelle. Elle est rattachée à une décision identifiable de la CENI, ce qui facilite sa lisibilité, sa publicité et, le cas échéant, son contrôle. Cette exigence de formalisation participe directement de l'objectif général de la réforme, qui consiste à substituer aux flottements pratiques et aux interprétations excessives un cadre juridique plus clair, plus fermé et plus vérifiable.

6. Une disposition à lire en continuité avec les articles 50 et 52

L'article 53 doit être lu en combinaison immédiate avec les articles 50 et 52. L'article 50 fixe le point de départ et la durée normale de la participation. L'article 52 énonce les obligations attachées à son exercice, parmi lesquelles la souscription et le dépôt de l'engagement écrit. L'article 53 tire les conséquences de l'arrivée au terme normal de la participation ou de la disparition anticipée des conditions qui en justifiaient le maintien. Cette progression est cohérente. Elle distingue clairement la prise d'effet, la durée, les obligations et la cessation de la participation, et contribue ainsi à la stabilité et à la sécurité du régime juridique organisé par la section VII. Elle permet aussi d'éviter que la participation à la formation non permanente, conçue comme un mécanisme d'inclusivité limité à une consultation déterminée, ne se transforme en présence prolongée ou en statut de fait au sein de la CENI.

Conclusion

L'article 53 constitue une disposition de clôture et de sécurisation du régime de participation à la formation non permanente. En distinguant la cessation de plein droit liée à la proclamation provisoire des résultats des cas de cessation anticipée tenant à la disparition des conditions de participation ou au manquement aux obligations qui l'encadrent, il donne à la fin de cette participation un fondement juridique clair. En exigeant que cette cessation soit constatée par décision de la Commission électorale nationale indépendante, il prolonge la logique générale de formalisation, de traçabilité et de sécurité juridique poursuivie par la réforme. L'article contribue ainsi à garantir que la participation à la formation non permanente demeure effective, limitée à sa finalité légale et strictement encadrée dans le temps comme dans ses conditions d'exercice.

TITRE III : DES ORGANES DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE ET DE SON ARCHITECTURE INTERNE

Section I : Des organes composant la Commission électorale nationale indépendante

Article 54 – [Des organes composant la CENI]

Les organes composant la Commission électorale nationale indépendante sont :

1. la formation permanente ;
2. la formation plénière, constituée par la réunion de la formation permanente et de la formation non permanente dans les cas prévus par la présente loi et par la législation électorale applicable ;
3. le Secrétariat exécutif.

L'article 54 identifie les organes composant la Commission électorale nationale indépendante. Il constitue le premier article du Titre III consacré aux organes de la CENI et à son architecture interne. Sa fonction propre est d'identifier les composantes organiques de la Commission sans encore épuiser ni le régime de chacune d'elles, ni leurs modalités de fonctionnement, ni la répartition détaillée de leurs compétences. L'article énumère ainsi la formation permanente, la formation plénière et le Secrétariat exécutif, en posant d'emblée la structure générale de l'institution. Il constitue, de ce fait, une disposition d'architecture, appelée à servir de base aux articles suivants relatifs à la nature, au rôle et au fonctionnement de chacun de ces organes.

1. Une disposition d'architecture ouvrant le régime organique de la CENI

L'article 54 remplit, dans l'économie du projet, une fonction introductive et structurante. Après que le Titre II a traité de la composition de la CENI et du statut de ses membres, il convenait que le Titre III identifie les organes au moyen desquels cette institution agit. L'article ne se situe donc plus sur le terrain du statut des personnes, mais sur celui de l'organisation institutionnelle de la Commission. Il marque, en ce sens, le passage d'une logique de composition à une logique

organique. Il ne précise pas encore les compétences propres de chaque organe ; il en fixe d'abord la liste, afin de donner à l'ensemble du titre une base de lecture claire et ordonnée.

2. Une énumération cohérente avec la distinction entre permanence institutionnelle, inclusivité procédurale et administration

L'article 54 retient trois organes : la formation permanente, la formation plénière et le Secrétariat exécutif. Cette triade est cohérente avec l'économie générale du projet. La formation permanente correspond au noyau institutionnel stable de la CENI. La formation plénière constitue le cadre dans lequel la formation permanente et la formation non permanente se réunissent dans les cas prévus par la loi et par la législation électorale applicable. Le Secrétariat exécutif représente, quant à lui, le bras administratif permanent de l'institution. L'article opère ainsi une distinction structurante entre trois fonctions : la continuité organique, l'inclusivité procédurale et l'administration. Cette présentation permet de rendre immédiatement lisible l'architecture générale de la CENI et prépare utilement les développements ultérieurs du titre.

3. Une formulation qui évite d'ériger la formation non permanente en organe autonome

L'un des apports importants de la rédaction proposée tient à ce qu'elle ne présente pas la formation non permanente comme un organe autonome de la CENI. Ce choix est cohérent avec les options déjà retenues dans le Titre II. La formation non permanente n'a pas vocation à siéger seule et ne dispose pas d'attributions propres. Elle intervient dans le cadre de la formation plénière, c'est-à-dire dans l'hypothèse où la formation permanente et la formation non permanente sont réunies dans les cas prévus par la loi. En retenant la formation plénière comme organe, et non la formation non permanente isolément, l'article 54 évite une ambiguïté de structure qui pourrait suggérer l'existence d'un organe parallèle ou concurrent de la formation permanente. Il contribue ainsi à préserver l'unité institutionnelle de la CENI tout en intégrant le mécanisme d'inclusivité voulu par la réforme.

4. Une disposition à lire dans le prolongement des choix opérés au Titre II

L'article 54 doit être lu dans le prolongement immédiat des dispositions antérieures relatives à la composition de la CENI. Le Titre II a déjà établi que la Commission comprend une formation permanente et une formation non permanente, que cette dernière n'a pas d'attributions propres et qu'elle intervient dans le cadre de la formation plénière. L'article 54 ne revient pas sur ces principes ; il les transpose sur le terrain de l'organisation institutionnelle en faisant de la formation plénière l'un des organes composant la CENI. Il articule ainsi, de manière cohérente, les choix de composition et les choix d'architecture interne. Cette continuité est importante, car elle évite que le passage du Titre II au Titre III ne fasse naître des contradictions ou des lectures divergentes sur la place exacte de la formation non permanente dans l'institution.

5. Une disposition qui prépare la répartition ultérieure des rôles entre les organes de la CENI

L'article 54 n'épuise pas la définition des organes qu'il énumère. Il prépare au contraire leur traitement différencié dans les dispositions qui suivent. La formation permanente sera ensuite présentée comme l'organe délibérant de la CENI. La formation plénière fera l'objet de règles particulières quant à sa convocation et aux modalités de participation de la formation non permanente. Le Secrétariat exécutif sera défini, pour sa part, comme l'administration permanente de la Commission. L'article 54 doit donc être compris comme une disposition-cadre, qui annonce la structure organique avant que les articles suivants n'en détaillent la logique fonctionnelle. Cette méthode est bonne, car elle évite de surcharger l'article introductif et permet une progression plus lisible dans l'exposé du régime des organes.

6. Une disposition utile à la lisibilité de l'avant-projet

Au-delà de sa portée proprement organique, l'article 54 présente un intérêt de légistique. En fixant d'entrée de jeu les organes composant la CENI, il donne au lecteur une vue synthétique de l'architecture de l'institution. Cette clarification est particulièrement importante dans un projet qui cherche précisément à réduire les ambiguïtés de structure et de vocabulaire qui ont affecté le cadre antérieur. La disposition permet de comprendre, dès l'ouverture du Titre III, que la CENI n'est pas seulement un collège de membres permanents, ni une juxtaposition indistincte de composantes, mais une institution organisée autour d'organes distincts, liés entre eux par une répartition fonctionnelle précise. Elle contribue ainsi à la cohérence d'ensemble du texte et à sa lisibilité pour les praticiens comme pour les acteurs de la réforme.

Conclusion

L'article 54 constitue une disposition introductive essentielle du régime organique de la CENI. En identifiant la formation permanente, la formation plénière et le Secrétariat exécutif comme organes composant la Commission, il pose les bases de l'architecture interne de l'institution. Sa rédaction présente l'avantage de rendre visible la distinction entre continuité institutionnelle, participation inclusive et administration, tout en évitant d'ériger la formation non permanente en organe autonome. L'article contribue ainsi à la cohérence de l'avant-projet et prépare utilement la répartition détaillée des fonctions et des compétences entre les différents organes de la CENI.

Article 55 – [De la formation permanente comme organe délibérant de la CENI]

La formation permanente constitue l'organe délibérant de la Commission électorale nationale indépendante.

Elle délibère sur les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante et adopte, dans les conditions prévues par la présente loi, les décisions, avis, recommandations et autres actes relevant de ses attributions.

La réunion de la Commission électorale nationale indépendante en formation plénière ne porte pas atteinte aux compétences délibératives de la formation permanente.

L'article 55 consacre la formation permanente comme organe délibérant de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient immédiatement après l'article 54, qui identifie les organes composant la CENI, et avant les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la formation permanente. Sa fonction propre est de fixer le siège de la fonction délibérative au sein de l'institution. Il précise, à cette fin, que la formation permanente délibère sur les affaires relevant de la compétence de la Commission et adopte les actes entrant dans le champ de ses attributions, tout en rappelant que la réunion de la CENI en formation plénière ne remet pas en cause cette compétence délibérative. L'article assure ainsi une clarification organique essentielle dans l'économie du projet.

1. Une disposition qui identifie le siège de la fonction délibérative de la CENI

L'article 55 remplit d'abord une fonction de clarification institutionnelle. Après que l'article 54 a énuméré les organes composant la CENI, il convenait de préciser lequel d'entre eux est investi de la fonction de délibération. Le texte répond clairement à cette nécessité en faisant de la formation

permanente l'organe délibérant de la Commission. La disposition ne porte donc pas encore sur les modalités selon lesquelles cette formation se réunit, vote ou adopte ses actes ; elle désigne d'abord le cadre organique dans lequel la volonté de la CENI se forme juridiquement. A cet égard, elle constitue une disposition charnière entre la présentation générale des organes et les règles particulières relatives à l'organisation de la formation permanente.

2. Une affirmation cohérente avec la logique du droit antérieur et avec la structure des organismes de gestion électorale indépendants

La solution retenue s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2015-020, qui faisait déjà de la composante permanente de la CENI le centre stable de son fonctionnement institutionnel, la formation permanente constituant alors le Bureau permanent de la Commission. Même si le projet actuel adopte une architecture plus clarifiée et plus rigoureuse, il conserve cette idée de fond : la continuité de la Commission et la titularité de la décision ne peuvent relever que de son noyau permanent. Cette approche est également en cohérence avec les développements du manuel d'IDEA international, qui distinguent, dans les organismes de gestion électorale indépendants, la composante chargée des décisions et de l'élaboration des orientations, d'une part, et le secrétariat chargé de l'administration et de l'exécution, d'autre part. Le manuel souligne également l'importance de clarifier, dans le cadre juridique, l'organe au sein duquel la décision se forme. L'article 55 s'inscrit précisément dans cette logique.

3. Une délibération portant sur les affaires relevant de la compétence de la Commission

L'article ne se contente pas de qualifier la formation permanente comme organe délibérant ; il précise aussi l'objet de cette délibération. Celle-ci porte sur les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante et conduit à l'adoption, dans les conditions prévues par la loi, des décisions, avis, recommandations et autres actes entrant dans le champ de ses attributions. Cette formulation présente un double intérêt. D'une part, elle rattache clairement la fonction délibérative au champ des compétences légales de la CENI, ce qui évite toute extension implicite de cette fonction au-delà des matières attribuées par la loi. D'autre part, elle permet d'englober les différentes formes d'expression de la volonté de la Commission sans réduire cette dernière aux seules décisions formelles. L'article pose ainsi une base suffisamment large pour couvrir l'ensemble des actes adoptés par l'organe délibérant, tout en demeurant strictement arrimé au principe de légalité.

4. Une clarification indispensable au regard de l'existence de la formation plénière

L'un des enjeux majeurs de l'article 55 réside dans son troisième alinéa. En prévoyant que la réunion de la CENI en formation plénière ne porte pas atteinte aux compétences délibératives de la formation permanente, le texte ferme un risque de confusion structurelle. Le projet reconnaît, en effet, l'existence d'une formation plénière réunissant la formation permanente et la formation non permanente dans les cas prévus par la loi. Il était donc indispensable de préciser que cette réunion n'a pas pour effet de transférer ou de diluer la fonction de délibération au profit d'un organe distinct ou d'un cadre de réunion élargi. La formation plénière constitue un cadre d'inclusivité et de participation institutionnellement organisé ; elle ne devient pas, pour autant, le siège autonome de la décision au nom de la CENI. Cette précision est centrale pour préserver l'unité de la chaîne de responsabilité et la cohérence de l'ensemble de l'architecture interne.

5. Une disposition à lire dans le prolongement de la section VII du Titre II

L'article 55 doit être lu en continuité avec les choix opérés plus haut au sujet de la formation non permanente. La section VII du Titre II a construit un régime juridique précis de la participation des représentants admis à prendre part à la formation non permanente : hypothèses de constitution, qualité pour participer, admission, limites, durée, droits, obligations et cessation.

L'un des acquis majeurs de cette section est d'avoir clairement distingué la participation inclusive à la formation plénière de l'exercice des compétences propres de la formation permanente. L'article 55 reprend cette ligne sur le terrain organique. Il exprime, en des termes généraux, ce que les articles 49 et 51 avaient déjà annoncé sous l'angle statutaire : les représentants participant à la formation non permanente peuvent assister, débattre et formuler des observations, mais ils n'accèdent pas, par cette présence, à la titularité de la fonction délibérative de la CENI. L'article contribue ainsi à verrouiller l'articulation entre inclusivité et continuité décisionnelle.

6. Une disposition qui prépare la répartition ultérieure des fonctions entre organes

L'article 55 ne doit pas être isolé des dispositions qui suivront. En affirmant que la formation permanente est l'organe délibérant, il prépare la répartition fonctionnelle qui sera détaillée plus loin entre la formation permanente, la formation plénière et le Secrétariat exécutif. Dans cette perspective, la formation permanente apparaît comme le lieu de la délibération et de l'adoption des actes, la formation plénière comme le cadre de participation inclusive dans les cas prévus par la loi, et le Secrétariat exécutif comme le bras administratif permanent de la Commission. La disposition a donc une portée structurante : elle annonce la séparation des fonctions qui sous-tend l'ensemble du Titre III et contribue à éviter les chevauchements de rôle entre organes. Cette clarification est d'autant plus importante que le diagnostic préparatoire de la réforme insistait sur la nécessité de rendre l'architecture de la CENI plus lisible et moins exposée aux contresens.

Conclusion

L'article 55 constitue une disposition centrale du régime organique de la CENI. En consacrant la formation permanente comme organe délibérant de la Commission, il fixe le siège de la fonction de décision et sécurise l'articulation entre continuité institutionnelle, participation inclusive et administration permanente. En précisant que la réunion en formation plénière ne porte pas atteinte aux compétences délibératives de la formation permanente, il prévient les confusions que pourrait susciter l'ouverture de la Commission à la participation des représentants admis à la formation non permanente. L'article contribue ainsi à la clarté de l'architecture interne de la CENI, à la cohérence du projet de réforme et à la préservation d'une chaîne de responsabilité décisionnelle nettement identifiée.

Article 56 – [Du Secrétariat exécutif comme administration permanente de la CENI]

Le Secrétariat exécutif constitue l'administration permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

Il assure, dans les conditions prévues par la présente loi, la préparation, l'appui administratif et technique, ainsi que la mise en œuvre des décisions et délibérations de la Commission électorale nationale indépendante.

Il agit sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante, sans préjudice des compétences délibératives de la formation permanente.

L'article 56 consacre le Secrétariat exécutif comme administration permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après l'identification des organes composant la CENI et après la qualification de la formation permanente comme organe délibérant. Sa fonction

propre est de situer, dans l'architecture interne de la Commission, l'organe chargé de l'appui administratif et technique ainsi que de la mise en œuvre des décisions et délibérations de la CENI. Il ne traite donc pas encore du statut du Secrétaire exécutif, de l'organisation détaillée du secrétariat, ni du personnel qui y est affecté, ces questions relevant des dispositions ultérieures du projet. L'article a pour objet, à ce stade, de fixer la place institutionnelle du Secrétariat exécutif et de clarifier son rapport avec l'organe délibérant.

1. Une disposition qui identifie le Secrétariat exécutif comme composante administrative permanente de la CENI

L'article 56 remplit d'abord une fonction d'identification organique. Après que l'article 54 a énuméré les organes composant la CENI, il convenait de préciser la nature du Secrétariat exécutif. Le texte retient à cette fin une qualification claire : le Secrétariat exécutif constitue l'administration permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Cette qualification est importante. Elle permet de distinguer immédiatement cet organe des formations de la CENI chargées de la délibération ou de la participation institutionnelle. Elle marque également la continuité administrative de la Commission, indépendamment du caractère ponctuel de la formation plénière ou du renouvellement des membres de la formation permanente. L'article donne ainsi une assise organique à la dimension administrative de la CENI.

2. Une solution cohérente avec la loi n° 2015-020 et avec les enseignements de la pratique communément admise des organes de gestion des élections (OGE)

La rédaction retenue s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2015-020, qui reconnaissait déjà au Secrétariat exécutif national une fonction technique et administrative de soutien et de mise en œuvre des délibérations de la CENI. Le projet actuel reprend cette logique tout en la formulant de manière plus structurée et plus lisible. Elle est également en cohérence avec les enseignements dégagés par la pratique des OGE, qui distingue, dans les organismes de gestion électorale indépendants, la composante chargée des politiques et des décisions d'une part, et le secrétariat chargé de l'administration, de l'appui technique et de la mise en œuvre électorale d'autre part. Le manuel insiste à cet égard sur la nécessité de séparer clairement le niveau décisionnel du niveau administratif afin de préserver à la fois l'efficacité de la gestion électorale et la lisibilité des responsabilités. L'article 56 s'inscrit précisément dans cette logique fonctionnelle.

3. Une administration chargée de la préparation, de l'appui et de la mise en œuvre

L'article 56 ne se contente pas de qualifier le Secrétariat exécutif ; il précise aussi le contenu général de sa mission. Celui-ci assure la préparation, l'appui administratif et technique, ainsi que la mise en œuvre des décisions et délibérations de la CENI. Cette formulation présente un double intérêt. D'une part, elle permet de couvrir les principales fonctions administratives indispensables au fonctionnement de l'institution sans entrer prématurément dans le détail de son organisation interne. D'autre part, elle évite de réduire le Secrétariat exécutif à une mission purement matérielle ou purement bureaucratique. Le Secrétariat exécutif apparaît ici comme la structure qui prépare, soutient et exécute, c'est-à-dire comme le bras administratif permanent de l'organe de gestion électorale. Cette présentation correspond à la pratique observée au sein des OGE, dans laquelle le secrétariat joue un rôle central dans la mise en œuvre des activités électorales et dans la continuité administrative de l'OGE.

4. Une clarification nécessaire du rapport entre administration et délibération

L'un des enjeux majeurs de l'article 56 réside dans la clarification du rapport entre le Secrétariat exécutif et la formation permanente. En prévoyant que le Secrétariat exécutif agit sous l'autorité de la CENI, sans préjudice des compétences délibératives de la formation permanente, l'article prévient un risque classique de confusion entre fonction administrative et fonction de décision.

Cette distinction est fondamentale dans l'économie du projet. La formation permanente demeure le siège de la délibération et de l'adoption des actes de la CENI. Le Secrétariat exécutif, pour sa part, prépare, soutient et met en œuvre, mais ne se substitue pas à l'organe délibérant. Cette séparation des rôles rejoint à la fois la logique institutionnelle classiquement retenue dans les OGE et les objectifs propres de la réforme, qui cherchent à éviter les concentrations implicites de pouvoir et à rendre la chaîne interne de responsabilité plus lisible.

5. Une disposition à lire en articulation avec les articles ultérieurs du Titre III et avec le Titre VI

L'article 56 doit être lu comme une disposition de cadrage, non comme le siège de l'ensemble du régime juridique du Secrétariat exécutif. Il annonce une qualité organique et une mission générale. Les dispositions suivantes du Titre III préciseront la répartition des fonctions entre la formation permanente, la formation plénière et le Secrétariat exécutif. Plus loin, le Titre VI détaillera le statut du Secrétaire exécutif, l'organisation administrative du secrétariat et le régime de son personnel. Cette méthode de construction est cohérente. Elle évite de surcharger l'article 56 et permet une progression claire : identification de l'organe, puis définition de ses rapports avec les autres composantes de la CENI, avant l'exposé détaillé de son organisation et de son fonctionnement. L'article doit donc être compris comme une disposition introductive relative à la place institutionnelle du Secrétariat exécutif.

6. Une contribution à la lisibilité et à la professionnalisation de l'organe de gestion électorale

Au-delà de sa portée organique immédiate, l'article 56 participe d'un objectif plus large de professionnalisation et de lisibilité de l'administration électorale. Le manuel IDEA insiste sur l'importance d'un secrétariat stable, compétent et clairement distinct de l'instance chargée de la décision, afin de garantir l'efficacité, la pérennité et la crédibilité des organismes de gestion électorale. Dans le même esprit, le diagnostic qui sous-tend le projet de réforme met l'accent sur la nécessité de rendre l'architecture de la CENI plus compréhensible, plus cohérente et moins exposée aux ambiguïtés fonctionnelles. En identifiant le Secrétariat exécutif comme administration permanente, l'article 56 contribue précisément à cette clarification. Il donne à voir la CENI non comme un simple collège de membres, mais comme une institution dotée d'une structure administrative permanente chargée d'assurer la continuité de son action.

Conclusion

L'article 56 constitue une disposition essentielle d'architecture administrative. En consacrant le Secrétariat exécutif comme administration permanente de la CENI, en lui confiant la préparation, l'appui administratif et technique ainsi que la mise en œuvre des décisions et délibérations de la Commission, et en précisant qu'il agit sans préjudice des compétences délibératives de la formation permanente, il clarifie la place du secrétariat dans l'économie générale de l'institution. Il prolonge utilement les acquis du droit antérieur tout en les reformulant dans une structure plus lisible et plus conforme aux principes de structuration communément admis des OGE. L'article contribue ainsi à renforcer la cohérence organique, la professionnalisation administrative et la lisibilité fonctionnelle de la CENI.

Section II : De l'organisation de la formation permanente

Article 57 – [De l'élection du président de la CENI]

Le président de la Commission électorale nationale indépendante est élu par et parmi les membres de la formation permanente.

Il est élu au scrutin uninominal à un tour, dans les conditions prévues par la présente loi.

Est élu président le membre de la formation permanente ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les modalités pratiques de mise en œuvre du présent article sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 57 organise l'élection du président de la Commission électorale nationale indépendante. Il constitue la première disposition de la Section II du Titre III consacrée à l'organisation de la formation permanente. Sa fonction propre est de fixer, de manière normative, le mode de désignation de l'autorité appelée à présider la CENI, sans anticiper ni sur la durée du mandat du président, ni sur ses attributions, ni sur sa suppléance, qui relèvent des articles suivants. En prévoyant que le président est élu par et parmi les membres de la formation permanente, au scrutin uninominal à un tour, l'article situe clairement la présidence dans le cadre organique de la formation permanente et rattache sa légitimité à une élection interne, conforme à l'économie générale du projet.

1. Une disposition relative au mode de désignation du président de la CENI

L'article 57 a pour premier objet de préciser comment le président de la CENI accède à ses fonctions. Après que l'article 55 a consacré la formation permanente comme organe délibérant de la Commission, il convenait de déterminer selon quelle procédure l'autorité chargée de présider cette formation est désignée. La disposition répond à cette exigence en retenant une élection interne à la formation permanente. Elle ne traite donc pas encore du contenu de la fonction présidentielle ; elle fixe d'abord son mode d'accession, ce qui constitue une étape logique dans l'organisation de la formation permanente.

2. Une élection par et parmi les membres de la formation permanente

Le choix d'une élection du président par et parmi les membres de la formation permanente présente une portée institutionnelle importante. Il signifie que la présidence de la CENI ne procède ni d'une désignation extérieure, ni d'une attribution automatique, mais d'un choix opéré au sein même de l'organe délibérant. Cette solution est cohérente avec l'économie générale du projet, qui tend à faire de la formation permanente le noyau institutionnel stable de la Commission. Elle permet également de renforcer la cohésion interne de cet organe, en rattachant la fonction présidentielle à une légitimité collégiale plutôt qu'à une origine externe. L'article exprime ainsi l'idée que la présidence de la CENI s'inscrit dans la continuité organique de la formation permanente et n'en constitue pas une excroissance indépendante.

3. Un mode de scrutin resserré, inspiré du dispositif antérieur

L'article 57 retient un scrutin uninominal à un tour. Ce choix prolonge utilement la logique du droit antérieur, qui reposait déjà sur une élection interne, par poste, au scrutin uninominal à un tour, avec proclamation du candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages et attribution du poste au plus âgé en cas d'égalité. La reprise de ce mécanisme présente un intérêt de stabilité. Elle permet de conserver une méthode de désignation simple, lisible et rapide, sans introduire une complexité inutile dans l'organisation de la formation permanente. Dans le même temps, sa transposition au seul poste de président s'inscrit dans une architecture institutionnelle renouvelée, puisqu'il ne s'agit plus ici d'élire les membres d'un Bureau permanent distinct, mais d'organiser la présidence de la formation permanente elle-même. L'article combine ainsi continuité utile et adaptation à la nouvelle structure de la CENI.

4. Une règle de désignation qui privilégie la clarté et la continuité institutionnelle

Le choix du scrutin uninominal à un tour, complété par la règle selon laquelle, en cas d'égalité, le candidat le plus âgé est déclaré élu, répond à une préoccupation de sécurité juridique et de continuité institutionnelle. L'article évite ainsi que l'élection du président ne soit entourée d'incertitudes ou exposée à des blocages procéduraux. La règle de la majorité relative permet une désignation claire ; la règle de départage par l'âge permet de trancher immédiatement une éventuelle égalité, sans renvoi à une procédure complémentaire. Dans un organe appelé à exercer des fonctions sensibles dans la conduite du processus électoral, cette simplicité procédurale présente un intérêt réel. Elle réduit le risque de paralysie et favorise une installation rapide des autorités internes de la CENI.

5. Une disposition à distinguer de la durée du mandat et des attributions du président

L'article 57 doit être lu en articulation avec les articles suivants de la section II. Il règle exclusivement l'élection du président. La durée de son mandat relève de l'article 58. Ses attributions relèvent de l'article 59. La suppléance, enfin, sera traitée plus loin avec les dispositions relatives au vice-président. Cette répartition des matières est cohérente. Elle évite de surcharger l'article 57 et permet de distinguer clairement trois questions différentes : la désignation, la durée et les pouvoirs. L'article doit donc être compris comme le siège de la seule règle d'élection du président, et non comme une disposition épuisant l'ensemble de son régime juridique.

6. Un renvoi utile au règlement intérieur pour les modalités pratiques

La phrase finale renvoyant au règlement intérieur les modalités pratiques de mise en œuvre du présent article présente une utilité de légistique. Elle permet de réserver à la loi les règles essentielles, qualité des électeurs et des éligibles, type de scrutin, critère d'attribution du poste, règle de départage, tout en laissant au règlement intérieur le soin de préciser les modalités matérielles de l'élection. Cette répartition est conforme à l'économie générale de l'avant-projet, qui tend à distinguer les règles de principe, de niveau législatif, des modalités d'application interne, de niveau réglementaire ou infra-réglementaire. Elle favorise également une meilleure adaptabilité du fonctionnement interne de la CENI sans remettre en cause les garanties fondamentales posées par la loi.

Conclusion

L'article 57 constitue une disposition essentielle d'organisation interne de la formation permanente. En prévoyant que le président de la CENI est élu par et parmi les membres de la formation permanente, au scrutin uninominal à un tour, avec proclamation du candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages et départage par l'âge en cas d'égalité, il fixe une

procédure de désignation simple, claire et conforme à l'économie générale du projet. En reprenant utilement la logique du dispositif antérieur tout en l'intégrant dans l'architecture renouvelée de la CENI, l'article contribue à assurer la lisibilité, la continuité institutionnelle et la sécurité juridique de l'organisation de la formation permanente.

Article 58 – [De la durée du mandat du président de la CENI]

Le mandat du président de la Commission électorale nationale indépendante coïncide avec celui des membres de la formation permanente.

Il prend fin de plein droit à l'expiration du mandat de ces membres, sous réserve des cas de cessation anticipée prévus par la présente loi.

L'article 58 précise la durée du mandat du président de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient dans le prolongement immédiat de l'article 57, qui règle son élection, et avant les dispositions relatives à ses attributions. Sa fonction propre est de fixer, de manière simple et claire, la durée de l'exercice de la présidence en la rattachant à celle du mandat des membres de la formation permanente. L'article exprime ainsi l'idée que la présidence de la CENI n'est pas investie d'une durée autonome, distincte de celle de la mandature au sein de laquelle elle s'exerce.

1. Une durée de mandat alignée sur celle de la formation permanente

L'article prévoit que le mandat du président coïncide avec celui des membres de la formation permanente. Ce choix présente une portée institutionnelle importante. Il signifie que la présidence de la CENI s'inscrit dans la même temporalité que l'organe délibérant dont elle procède. La durée du mandat présidentiel n'est donc ni indépendante, ni détachable de la mandature de la formation permanente. Cette solution est cohérente avec la logique du projet, qui fait du président une autorité issue de la formation permanente et appelée à exercer ses fonctions dans le cadre de celle-ci.

2. Une solution de continuité inspirée du dispositif antérieur

L'alignement du mandat du président sur celui des membres de la formation permanente prolonge utilement l'esprit de la loi n° 2015-020, dans laquelle le mandat des membres du Bureau permanent couvrait la durée de la mandature. Le projet actuel transpose cette logique dans une architecture renouvelée, où la référence n'est plus le Bureau permanent, mais la formation permanente elle-même. L'article assure ainsi une continuité utile avec le droit antérieur, tout en l'adaptant à la nouvelle organisation de la CENI.

3. Une disposition à lire en articulation avec les cas de cessation anticipée prévus par la loi

En prévoyant que le mandat prend fin de plein droit à l'expiration du mandat des membres de la formation permanente, sous réserve des cas de cessation anticipée prévus par la loi, l'article distingue clairement le terme normal du mandat des hypothèses particulières pouvant y mettre fin avant son échéance. Il fixe ainsi la durée de principe de la présidence sans prétendre épuiser, à lui seul, l'ensemble des règles relatives à la fin des fonctions présidentielles. Cette précision permet d'assurer la cohérence du texte avec les autres dispositions du projet susceptibles de régir la vacance, la démission ou toute autre cause de cessation anticipée.

Conclusion

L'article 58 constitue une disposition de cadrage temporel de la présidence de la CENI. En alignant la durée du mandat du président sur celle des membres de la formation permanente, il assure la cohérence de la présidence avec la mandature au sein de laquelle elle s'exerce et prolonge utilement la logique du droit antérieur dans l'architecture nouvelle du projet.

Article 59 – [Des attributions du président de la CENI]

Le président de la Commission électorale nationale indépendante dirige et coordonne les travaux de la Commission.

Il convoque et préside les réunions de la Commission dans les cas prévus par la présente loi et veille à l'exécution de ses délibérations et décisions.

Il représente la Commission électorale nationale indépendante dans les actes de la vie civile et administrative, dans les limites des attributions qui lui sont conférées par la présente loi et par les autres textes applicables.

Il est ordonnateur du budget de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par les textes applicables en matière de finances publiques.

Dans l'accomplissement des missions de la Commission électorale nationale indépendante, il peut, en tant que de besoin, saisir le représentant de l'État territorialement compétent en vue de requérir les forces de l'ordre, dans les conditions prévues par les textes applicables.

Il peut déléguer certaines de ses attributions au vice-président, dans les conditions prévues par la présente loi.

Il exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la présente loi, par les textes pris pour son application et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

L'article 59 détermine les attributions du président de la Commission électorale nationale indépendante. Il précise ses fonctions de direction et de coordination des travaux de la Commission, ses responsabilités de représentation institutionnelle et budgétaire, la faculté qui lui est reconnue de saisir le représentant de l'État territorialement compétent pour requérir les forces de l'ordre, ainsi que la possibilité de déléguer certaines de ses attributions au vice-président dans les conditions prévues par la loi. Il a ainsi pour fonction propre de fixer le rôle du président comme autorité de conduite institutionnelle de la CENI, sans le confondre avec le Secrétaire exécutif, chargé de la direction administrative et technique du Secrétariat exécutif.

1. Une disposition qui consolide le rôle du président comme autorité de conduite institutionnelle de la CENI

L'article 59 place le président au centre de la conduite institutionnelle de la Commission. En lui confiant la direction et la coordination des travaux de la CENI, ainsi que la convocation et la présidence des réunions dans les cas prévus par la loi, il lui attribue un rôle de pilotage et d'animation du fonctionnement collégial de l'institution. Cette solution est cohérente avec

l'économie générale du Titre III, qui organise la CENI autour d'une formation permanente délibérante, d'une formation plénière dans les cas prévus par la loi et d'un Secrétariat exécutif chargé de l'administration permanente. Le président n'est donc pas conçu comme un organe distinct de la Commission, mais comme celui qui en assure l'impulsion, la coordination et la représentation.

2. Une reprise utile de certains éléments de la loi de 2015, adaptée à l'architecture nouvelle de l'avant-projet

L'article 59 reprend utilement plusieurs éléments qui figuraient déjà dans la loi n° 2015-020. Celle-ci attribuait au président la direction et la coordination des travaux de la CENI, la représentation de l'institution dans les actes de la vie civile et administrative, la qualité d'ordonnateur du budget, ainsi que la faculté de saisir le représentant de l'État territorialement compétent pour requérir les forces de l'ordre. Elle reconnaissait également au président la possibilité de déléguer certaines de ses attributions aux vice-présidents. La rédaction nouvelle conserve ces éléments utiles, tout en les réinsérant dans une architecture institutionnelle différente, qui distingue désormais plus clairement les fonctions du président de celles du Secrétaire exécutif.

3. Une distinction clarifiée entre direction institutionnelle et direction administrative

L'un des intérêts majeurs de l'article 59 réside dans la clarification qu'il permet entre, d'une part, le rôle du président et, d'autre part, celui du Secrétaire exécutif. La loi de 2015 faisait du président le chef de l'administration de la CENI et l'autorité sur l'ensemble du personnel technique et administratif. Dans l'avant-projet révisé, cette concentration n'a pas été reprise à l'identique, afin de mieux distinguer la conduite institutionnelle et délibérative de la Commission de la direction administrative et technique du Secrétariat exécutif. L'article 59 maintient ainsi au président les fonctions de représentation, d'impulsion, de présidence et d'ordonnancement, sans revenir sur le choix structurant consistant à confier au Secrétaire exécutif la direction de l'administration permanente de la CENI. Cette clarification participe de l'objectif général de la réforme, qui tend à mieux répartir les responsabilités au sein de l'institution.

4. Une attribution budgétaire cohérente avec la place institutionnelle du président

L'article 59 maintient la qualité d'ordonnateur du budget de la CENI au profit du président, dans les conditions prévues par les textes applicables en matière de finances publiques. Cette solution est cohérente avec son rang institutionnel et avec sa fonction de représentation de la Commission. Elle permet de rattacher la responsabilité d'engagement de l'institution à son autorité politique et collégiale de référence, sans remettre en cause les règles de la comptabilité publique ni les autres mécanismes de contrôle applicables à la gestion financière de la CENI. Elle est également dans le prolongement de la loi de 2015.

5. Une faculté de requérir les forces de l'ordre qui préserve la distinction entre les missions de la CENI et les prérogatives de l'État

L'article réintroduit utilement la faculté pour le président de saisir le représentant de l'État territorialement compétent afin de requérir les forces de l'ordre lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des missions de la CENI. Cette prérogative présente une importance particulière. Elle permet de tenir compte des exigences concrètes de sécurisation du processus électoral tout en respectant la répartition des rôles entre la CENI et l'État. La Commission n'exerce pas elle-même les prérogatives de maintien de l'ordre ; elle peut, par son président, demander à l'autorité étatique compétente de mobiliser les forces de l'ordre dans les formes prévues par les textes applicables. Cette solution est cohérente avec les analyses développées dans le Titre IV sur les limites respectives des attributions de la CENI et des prérogatives de l'État.

6. Une faculté de délégation qui renforce la lisibilité de la répartition interne des responsabilités

L'ajout exprès de la faculté pour le président de déléguer certaines de ses attributions au vice-président constitue un apport important. Cette mention n'est pas redondante. Elle rend visible dans la loi un mécanisme de souplesse institutionnelle qui participe directement à la répartition interne des responsabilités au sein de la CENI. Elle permet aussi de mieux articuler l'article 59 avec l'article 61 relatif aux attributions du vice-président, en faisant clairement apparaître que celui-ci peut exercer, dans les conditions prévues par la loi, certaines attributions présidentielles reçues par délégation. Le maintien exprès de cette faculté est d'autant plus justifié qu'elle figurait déjà à l'article 65 de la loi de 2015.

7. Une disposition cohérente avec l'objectif général de clarification institutionnelle

Dans son ensemble, l'article 59 participe à un objectif plus large de clarification de l'architecture interne de la CENI. Il évite à la fois une dilution du rôle du président et une concentration excessive entre ses mains de fonctions qui relèvent plus naturellement du Secrétariat exécutif. Il donne ainsi au président une place institutionnelle forte, mais juridiquement mieux délimitée. Cette clarification est cohérente avec les échanges antérieurs, qui ont constamment visé à mieux ordonner les responsabilités entre les organes et fonctions de la CENI afin de prévenir les ambiguïtés d'interprétation et les pratiques extra legem.

Conclusion

L'article 59 constitue une disposition importante de structuration interne de la CENI. En fixant les attributions du président autour de la direction et de la coordination des travaux de la Commission, de la représentation de l'institution, de l'ordonnancement budgétaire, de la faculté de requérir les forces de l'ordre par l'intermédiaire de l'autorité étatique compétente et de la possibilité de déléguer certaines attributions au vice-président, il reprend utilement plusieurs éléments de la loi de 2015 tout en les réinsérant dans une architecture institutionnelle plus claire et mieux équilibrée.

Article 60 – [De l'élection du vice-président de la CENI]

Après l'élection du président, le vice-président de la Commission électorale nationale indépendante est élu par et parmi les membres de la formation permanente.

Il est élu au scrutin uninominal à un tour, dans les conditions prévues par la présente loi.

Est élu vice-président le membre de la formation permanente ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les modalités pratiques de mise en œuvre du présent article sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 60 organise l'élection du vice-président de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après l'article 57 relatif à l'élection du président et avant l'article 61,

qui doit préciser les attributions propres du vice-président. Sa fonction propre est de fixer, de manière normative, le mode de désignation du vice-président, en précisant que cette élection intervient après celle du président et qu'elle est opérée par et parmi les membres de la formation permanente. L'article ne traite donc ni du contenu des fonctions du vice-président, ni de la suppléance du président, mais exclusivement de son mode d'accès à la charge. Il s'inscrit ainsi dans la logique d'organisation interne de la formation permanente déjà posée par les articles 57 à 59.

1. Une disposition relative au mode de désignation du vice-président de la CENI

L'article 60 a pour premier objet de préciser comment le vice-président accède à ses fonctions. Après que l'article 57 a organisé l'élection du président, il convenait de fixer, dans une disposition distincte, les règles applicables à l'élection du vice-président. Cette dissociation est justifiée. Elle permet de distinguer clairement les deux charges, tout en maintenant une architecture de section ordonnée : élection du président, durée et attributions de celui-ci, puis élection et attributions du vice-président. L'article 60 remplit ainsi une fonction de clarification organique, en évitant que la vice-présidence n'apparaisse comme une simple qualité accessoire ou implicite au sein de la formation permanente.

2. Une élection qui intervient après celle du président

La précision selon laquelle l'élection du vice-président intervient après celle du président présente une utilité réelle. Elle organise explicitement l'ordre des opérations électives au sein de la formation permanente et contribue à la lisibilité de la procédure interne. Cette chronologie n'est pas neutre. Elle marque, d'une part, la primauté institutionnelle de la présidence dans l'organisation de la CENI. Elle permet, d'autre part, que l'élection du vice-président intervienne dans un cadre déjà stabilisé par la désignation préalable du président. L'article consacre ainsi un ordre logique dans la mise en place des autorités internes de la Commission.

3. Une élection par et parmi les membres de la formation permanente

Comme pour le président, l'article 60 retient une élection du vice-président par et parmi les membres de la formation permanente. Cette solution est cohérente avec l'économie générale du projet. Elle signifie que la vice-présidence ne procède ni d'une désignation extérieure, ni d'un mécanisme de nomination distinct, mais d'un choix opéré au sein même de l'organe délibérant. Le vice-président tire ainsi sa légitimité de la collégialité de la formation permanente. Ce choix permet de préserver l'unité organique de la direction de la CENI et d'éviter l'introduction d'une dualité de source de légitimité entre président et vice-président.

4. Un mode de scrutin simple, inspiré utilement du dispositif antérieur

L'article 60 reprend, pour l'élection du vice-président, le mécanisme retenu pour celle du président : scrutin uninominal à un tour, attribution du poste au candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages et, en cas d'égalité, élection du candidat le plus âgé. Cette solution s'inspire utilement de la logique du droit antérieur, qui organisait déjà l'élection interne des membres du Bureau permanent selon une méthode simple et rapide. Sa reprise dans le nouveau projet présente un double avantage. Elle garantit la continuité d'une technique élective déjà connue, tout en l'adaptant à une architecture simplifiée, désormais fondée sur un seul vice-président. Elle contribue également à éviter les blocages ou les incertitudes procédurales dans la mise en place des autorités de la formation permanente.

5. Une disposition à distinguer des attributions du vice-président et de la suppléance du président

L'article 60 doit être lu en articulation avec les articles suivants sans être confondu avec eux. Il règle exclusivement l'élection du vice-président. Les attributions propres de celui-ci, notamment si le projet retient qu'il exerce les fonctions de rapporteur général de la CENI, relèvent de l'article 61. La suppléance du président, quant à elle, relève de l'article 62. Cette distinction est importante. Elle permet de dissocier trois questions différentes : la désignation du vice-président, le contenu de sa fonction propre et l'exercice éventuel de la suppléance. L'article 60 doit donc être compris comme une disposition électorale, non comme une disposition définissant déjà le rôle institutionnel complet du vice-président.

6. Un renvoi utile au règlement intérieur pour les modalités pratiques

Le dernier alinéa, en renvoyant au règlement intérieur les modalités pratiques de mise en œuvre du présent article, opère une distinction saine entre les règles essentielles, qui doivent relever de la loi, et les modalités concrètes d'organisation du scrutin, qui peuvent relever du droit interne de la Commission. Cette répartition est cohérente avec la méthode générale de l'avant-projet. La loi fixe ici les éléments substantiels de l'élection : qualité des électeurs et des éligibles, ordre du scrutin, type de scrutin, critère d'attribution et règle de départage. Le règlement intérieur pourra, pour sa part, préciser les modalités matérielles du vote, sans porter atteinte aux garanties posées par le texte législatif.

Conclusion

L'article 60 constitue une disposition utile d'organisation interne de la formation permanente. En prévoyant que le vice-président est élu, après le président, par et parmi les membres de la formation permanente, au scrutin uninominal à un tour, avec attribution du poste au candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages et départage par l'âge en cas d'égalité, il fixe une procédure de désignation claire, simple et cohérente avec l'économie générale du projet. L'article contribue ainsi à la lisibilité de l'organisation interne de la CENI, tout en préparant la définition, dans les dispositions suivantes, des attributions propres du vice-président et des règles de suppléance du président.

Article 61 – [Des attributions du vice-président de la CENI]

Le vice-président de la Commission électorale nationale indépendante est le rapporteur général de la Commission.

À ce titre, il assiste le président dans la préparation et la coordination des travaux de la Commission électorale nationale indépendante.

Il veille à la présentation, à la mise en forme et au suivi des affaires soumises à la délibération de la formation permanente et, dans les cas prévus par la loi, de la formation plénière.

Il veille, en liaison avec le Secrétariat exécutif, à la préparation des procès-verbaux, rapports, avis, recommandations et autres actes soumis à la délibération de la Commission électorale nationale indépendante.

Il exerce les autres attributions qui lui sont confiées par la présente loi ou par le règlement intérieur pris pour son application.

L'article 61 précise les attributions du vice-président de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à son élection et avant celles consacrées à la suppléance du président. Sa fonction propre est de donner au vice-président une responsabilité institutionnelle identifiable et permanente, distincte de la seule éventualité de la suppléance. En faisant du vice-président le rapporteur général de la Commission, l'article lui confère une mission propre dans la préparation, la présentation et le suivi des affaires soumises à la délibération de la CENI, tout en veillant à préserver la distinction entre la fonction de présidence, les compétences des formations de la Commission et la mission administrative du Secrétariat exécutif.

1. Une disposition destinée à conférer au vice-président une fonction propre

L'article 61 répond à une exigence de lisibilité institutionnelle. Si le vice-président n'était envisagé qu'au titre d'une suppléance occasionnelle du président, sa fonction risquerait d'apparaître trop intermittente ou insuffisamment individualisée au sein de la formation permanente. La disposition retient au contraire une solution plus structurée en lui attribuant une responsabilité propre et continue. Elle permet ainsi de distinguer le vice-président des autres membres de la formation permanente sans pour autant créer, à côté du président, une seconde autorité de direction autonome.

2. Le choix du vice-président comme rapporteur général de la Commission

En qualifiant le vice-président de rapporteur général de la Commission, l'article retient une formule qui lui donne une utilité institutionnelle constante. Cette solution est cohérente avec les échanges préparatoires, qui ont fait apparaître l'intérêt d'attacher à la vice-présidence une fonction autre que la seule suppléance. Le rapporteur général n'est pas ici conçu comme un organe distinct, ni comme un détenteur d'un pouvoir propre de décision, mais comme l'autorité chargée d'assurer l'organisation intellectuelle et procédurale des travaux soumis à la Commission. Cette qualification renforce la cohérence interne de la formation permanente en confiant à l'un de ses membres une mission de préparation, de présentation et de suivi des affaires appelées à être délibérées.

3. Une mission d'assistance au président dans la préparation et la coordination des travaux

L'article prévoit que le vice-président assiste le président dans la préparation et la coordination des travaux de la Commission. Cette formulation est importante. Elle marque que la fonction du vice-président s'inscrit dans une relation d'appui à la présidence, et non dans une logique de concurrence avec elle. Le vice-président contribue à l'organisation et à la fluidité des travaux de la CENI, mais il ne se substitue pas au président dans la direction générale de l'institution. La disposition assure ainsi un équilibre entre la nécessité de donner au vice-président une responsabilité réelle et celle de préserver l'unité de la présidence.

4. Une fonction de présentation, de mise en forme et de suivi des affaires soumises à la délibération de la Commission

L'article 61 précise ensuite le contenu concret de la fonction de rapporteur général. Le vice-président veille à la présentation, à la mise en forme et au suivi des affaires soumises à la délibération de la formation permanente et, dans les cas prévus par la loi, de la formation plénière. Cette rédaction présente un intérêt particulier. Elle permet d'assigner au vice-président une mission de structuration des travaux de la Commission sans suggérer qu'il disposerait, à lui seul, d'un pouvoir d'instruction ou d'orientation de la décision. Elle reconnaît, en outre, que la formation plénière n'est pas un simple cadre d'examen ou de discussion, mais qu'elle est appelée, elle aussi, à délibérer dans les hypothèses prévues par la loi, notamment lorsqu'elle statue sur

des questions liées au déroulement du processus électoral. La distinction entre la formation permanente et la formation plénière ne réside donc pas dans l'existence ou non d'une délibération, mais dans la configuration organique de la Commission et dans les règles de participation applicables à chacune de ces formations.

5. Une articulation nécessaire avec le Secrétariat exécutif

L'article prévoit également que le vice-président veille, en liaison avec le Secrétariat exécutif, à la préparation des procès-verbaux, rapports, avis, recommandations et autres actes soumis à la délibération de la Commission. Cette précision est particulièrement utile. Elle permet de reconnaître au vice-président un rôle dans la préparation et la cohérence des travaux écrits de la Commission, sans faire de lui un organe administratif. La formule « en liaison avec le Secrétariat exécutif » empêche précisément tout chevauchement de fonctions. Le vice-président assure ici une mission de rapport et de suivi institutionnel ; le Secrétariat exécutif demeure, pour sa part, l'administration permanente chargée de l'appui administratif et technique ainsi que de la mise en œuvre. L'article contribue ainsi à une séparation fonctionnelle claire entre rapport institutionnel et administration.

6. Une disposition à lire en articulation avec les articles 59 et 62

L'article 61 doit être lu en combinaison avec les dispositions voisines. L'article 59 définit les attributions du président, notamment ses fonctions de direction, de coordination, de présidence des réunions et de représentation de la Commission. L'article 61 attribue au vice-président une mission propre de rapporteur général. L'article 62 réglera ensuite la suppléance du président. Cette répartition est cohérente. Elle permet de distinguer nettement la présidence, la vice-présidence et la suppléance, et d'éviter que la fonction du vice-président ne soit réduite à une disponibilité occasionnelle ou, inversement, qu'elle ne soit interprétée comme un dédoublement de la présidence.

Conclusion

L'article 61 constitue une disposition importante d'organisation interne de la CENI. En faisant du vice-président le rapporteur général de la Commission, il lui confère une responsabilité propre, continue et identifiable dans la préparation, la présentation et le suivi des affaires soumises à la délibération de la formation permanente et, dans les cas prévus par la loi, de la formation plénière. En même temps, il encadre cette fonction par une articulation claire avec la présidence et avec le Secrétariat exécutif. L'article contribue ainsi à renforcer la lisibilité de la vice-présidence, à mieux structurer les travaux de la Commission et à préserver la cohérence de la répartition des fonctions au sein de la CENI.

Article 62 – [De la suppléance du président de la CENI]

Le vice-président supplée le président de la Commission électorale nationale indépendante en cas d'absence, d'empêchement temporaire ou lorsque celui-ci lui délègue cette fonction dans les conditions prévues par la présente loi.

La suppléance s'exerce dans la limite de la durée de l'absence, de l'empêchement ou de la délégation qui la justifie.

Le vice-président ne peut, au titre de la suppléance, exercer que les attributions attachées aux fonctions du président dans les cas prévus à l'alinéa premier.

L'article 62 encadre la suppléance du président de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à l'élection, à la durée du mandat et aux attributions du président, ainsi qu'après celles qui définissent l'élection et les attributions propres du vice-président. Sa fonction propre est de préciser les cas dans lesquels le vice-président peut exercer temporairement les fonctions du président, ainsi que les limites de cette suppléance. L'article ne confère donc pas au vice-président une qualité de co-président ni un pouvoir autonome de direction ; il organise uniquement l'exercice temporaire des fonctions présidentielles dans les hypothèses prévues par la loi.

1. Une disposition relative à l'exercice temporaire des fonctions du président

L'article 62 a pour objet de régler une hypothèse particulière : celle dans laquelle le président n'exerce pas lui-même, à titre temporaire, ses fonctions. Il prévoit à cette fin que le vice-président le supplée en cas d'absence, d'empêchement temporaire ou lorsque le président lui délègue cette fonction dans les conditions prévues par la loi. La disposition répond ainsi à une exigence de continuité institutionnelle. Elle permet d'éviter qu'une indisponibilité temporaire du président ne fasse obstacle au fonctionnement régulier de la CENI, tout en assurant que la suppléance s'exerce dans un cadre légalement défini.

2. Une suppléance confiée au vice-président dans le prolongement de sa place institutionnelle

Le choix du vice-président comme suppléant naturel du président est cohérent avec l'économie générale de la section II. Le vice-président est élu, comme le président, par et parmi les membres de la formation permanente. Il exerce en outre, en vertu de l'article précédent, les fonctions de rapporteur général de la Commission. Il dispose ainsi d'une place institutionnelle propre qui justifie qu'il soit appelé à assurer la suppléance du président lorsque les circonstances le requièrent. L'article 62 prolonge donc logiquement l'organisation interne de la formation permanente : la suppléance ne revient ni à un organe extérieur, ni au Secrétariat exécutif, mais à l'autorité placée immédiatement après le président dans l'ordre interne de la Commission.

3. Une distinction nécessaire entre les attributions propres du vice-président et les fonctions exercées au titre de la suppléance

L'un des enjeux majeurs de l'article 62 est de distinguer clairement deux registres de fonctions. D'une part, le vice-président exerce, à titre propre, les attributions qui lui sont reconnues en tant que rapporteur général de la Commission. D'autre part, il peut être appelé, à titre temporaire, à exercer les fonctions du président dans les cas prévus par la loi. Cette distinction est essentielle. Elle évite que la suppléance soit interprétée comme une absorption permanente des fonctions présidentielles par le vice-président ou, inversement, que les attributions propres du vice-président soient confondues avec les compétences qu'il tient seulement de la suppléance. L'article contribue ainsi à clarifier le statut du vice-président dans l'architecture de la CENI.

4. Une suppléance strictement limitée dans sa durée

Le deuxième alinéa prévoit que la suppléance s'exerce dans la limite de la durée de l'absence, de l'empêchement ou de la délégation qui la justifie. Cette précision est importante. Elle signifie que la suppléance n'est ni un transfert durable de fonctions, ni une délégation générale de présidence. Elle demeure liée à une circonstance précise et cesse dès que cette circonstance prend fin. L'article assure ainsi le caractère strictement temporaire de la suppléance. Cette limitation temporelle contribue à préserver la stabilité des fonctions présidentielles tout en permettant une continuité de l'action de la CENI dans les cas d'indisponibilité du président.

5. Une limitation fonctionnelle destinée à prévenir toute extension implicite des pouvoirs du vice-président

Le troisième alinéa précise que le vice-président ne peut, au titre de la suppléance, exercer que les attributions attachées aux fonctions du président dans les cas prévus au premier alinéa. Cette clause est particulièrement utile. Elle évite que la suppléance ne soit invoquée comme fondement d'un pouvoir plus large que celui qui résulte de l'exercice temporaire des fonctions présidentielles. Elle ferme ainsi la voie à toute lecture extensive de la suppléance comme source autonome de compétence. Cette précision est conforme à l'orientation générale du projet, qui tend à réduire les marges d'interprétation excessives et à encadrer strictement les fonctions exercées au sein de la CENI.

6. Une disposition à lire en articulation avec les articles 59 à 61

L'article 62 doit être lu en combinaison avec les articles précédents de la section II. L'article 59 définit les attributions du président. L'article 60 organise l'élection du vice-président. L'article 61 précise les attributions propres de celui-ci en tant que rapporteur général. L'article 62 intervient enfin pour régir l'hypothèse particulière dans laquelle le vice-président exerce temporairement les fonctions présidentielles. Cette progression est cohérente. Elle distingue nettement la présidence, la vice-présidence, les fonctions propres du vice-président et la suppléance. Elle contribue ainsi à la lisibilité de l'organisation de la formation permanente et à la sécurité juridique du fonctionnement interne de la Commission.

Conclusion

L'article 62 constitue une disposition de continuité institutionnelle et de clarification fonctionnelle. En confiant au vice-président la suppléance du président dans les cas d'absence, d'empêchement temporaire ou de délégation, tout en limitant cette suppléance à sa durée et à son objet, il organise un mécanisme de relais temporaire compatible avec la stabilité de la présidence et la cohérence de l'architecture interne de la CENI. L'article contribue ainsi à assurer le fonctionnement régulier de la Commission sans créer, à côté du président, une autorité concurrente ou durable de direction.

Article 63 – [De la répartition des domaines de responsabilité entre les commissaires électoraux]

Les commissaires électoraux concourent, chacun en ce qui le concerne, à l'exercice des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Le règlement intérieur fixe les domaines de responsabilité attribués aux commissaires électoraux pour le suivi permanent des affaires relevant de la compétence de la Commission, sans préjudice du caractère collégial des délibérations de la formation permanente.

L'article 63 précise les conditions dans lesquelles les commissaires électoraux concourent à l'exercice des missions de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient à la fin de la section consacrée à l'organisation de la formation permanente, après les dispositions relatives au président, au vice-président et à la suppléance. Sa fonction propre est de rappeler que la responsabilité institutionnelle au sein de la formation permanente ne se limite pas aux seules fonctions présidentielles et vice-présidentielles, mais qu'elle s'étend à l'ensemble des

commissaires électoraux. En prévoyant que le règlement intérieur fixe les domaines de responsabilité attribués aux commissaires électoraux pour le suivi permanent des affaires relevant de la compétence de la Commission, l'article donne une traduction normative à cette exigence, tout en préservant expressément le caractère collégial des délibérations de la formation permanente.

1. Une disposition destinée à rappeler la responsabilité de l'ensemble des commissaires électoraux

L'article 63 répond à une nécessité de clarification institutionnelle. Après que les dispositions précédentes ont défini les fonctions du président et du vice-président, il convenait d'éviter que cette organisation n'accrédite l'idée selon laquelle les autres commissaires électoraux seraient dépourvus de responsabilités propres au sein de la CENI. Le premier alinéa rappelle utilement que les commissaires électoraux concourent, chacun en ce qui le concerne, à l'exercice des missions de la Commission. Cette affirmation est importante. Elle signifie que la formation permanente ne se réduit pas à une structure hiérarchique centrée sur le président et son suppléant, mais demeure un organe collégial composé de membres investis, chacun à leur place, dans le fonctionnement de l'institution.

2. Une répartition des domaines de responsabilité confiée au règlement intérieur

L'article 63 ne fixe pas lui-même les domaines matériels de responsabilité attribués aux commissaires électoraux. Il renvoie cette tâche au règlement intérieur. Ce choix est justifié. La loi pose ici le principe d'une répartition des domaines de responsabilité, mais laisse à l'instrument interne de la Commission le soin d'en déterminer le contenu concret. Cette solution permet d'assurer une souplesse d'organisation compatible avec les besoins pratiques de la CENI, sans figer dans la loi une répartition trop détaillée ou trop rigide. Elle est cohérente avec la méthode générale de l'avant-projet, qui réserve à la loi les règles de principe et renvoie au règlement intérieur les modalités d'application et d'organisation interne.

3. Une responsabilité de suivi permanent, distincte de la compétence de décision

Le second alinéa précise que les domaines de responsabilité sont attribués aux commissaires électoraux pour le suivi permanent des affaires relevant de la compétence de la Commission. Cette formule est particulièrement utile. Elle permet de conférer aux commissaires électoraux des responsabilités effectives dans la continuité du travail institutionnel, sans pour autant leur reconnaître des compétences de décision individuelles. Les domaines de responsabilité ainsi attribués relèvent de la préparation, du suivi et de l'accompagnement des affaires de la Commission ; ils ne remettent pas en cause le fait que la décision demeure, quant à elle, le produit de la délibération de l'organe compétent. L'article introduit ainsi une logique d'organisation fonctionnelle sans défaire le cadre collégial de la décision.

4. Une garantie expresse du caractère collégial des délibérations

La précision finale selon laquelle cette répartition intervient sans préjudice du caractère collégial des délibérations de la formation permanente revêt une importance particulière. Elle ferme expressément le risque d'une interprétation erronée selon laquelle l'attribution de domaines de responsabilité ferait naître, au profit de certains commissaires, des compartiments de compétence décisionnelle ou une forme de spécialisation emportant pouvoir propre. L'article affirme au contraire que la répartition des responsabilités a pour fonction de structurer le suivi des affaires, non de fragmenter la délibération. Cette réserve est essentielle pour préserver l'unité institutionnelle de la formation permanente et la nature collégiale de son fonctionnement.

5. Une disposition de clôture de la section II et de transition vers le fonctionnement de la formation permanente

Placée à la fin de la section relative à l'organisation de la formation permanente, la disposition remplit utilement une fonction de clôture. Après avoir traité de la présidence, de la vice-présidence et de la suppléance, elle élargit la focale à l'ensemble des commissaires électoraux. Elle permet ainsi d'achever l'organisation interne de la formation permanente sur une note de collégialité structurée. En même temps, elle prépare la section suivante consacrée au fonctionnement de la formation permanente, en introduisant l'idée que les commissaires suivent de manière permanente les affaires de la Commission. L'article constitue ainsi une charnière utile entre l'organisation des responsabilités internes et les règles de fonctionnement proprement dites.

Conclusion

L'article 63 constitue une disposition importante d'équilibre institutionnel. En rappelant que tous les commissaires électoraux concourent à l'exercice des missions de la CENI et en prévoyant que le règlement intérieur fixe leurs domaines de responsabilité pour le suivi permanent des affaires de la Commission, il évite que l'organisation de la formation permanente ne soit lue comme concentrant toute responsabilité entre les seules mains du président et du vice-président. En même temps, il préserve expressément le caractère collégial des délibérations, garantissant ainsi que la spécialisation fonctionnelle ne dégénère pas en fragmentation de la décision. L'article contribue de la sorte à une organisation plus lisible, plus équilibrée et plus efficace de la formation permanente.

Section III : Du fonctionnement de la formation permanente

Article 64 – [De la convocation des réunions de la formation permanente]

La formation permanente assure de manière continue, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la présente loi, le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Elle se réunit sur convocation de son président chaque fois que l'exigent les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président, la convocation est faite par le vice-président dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités pratiques de convocation, notamment celles relatives au délai, à l'ordre du jour et aux supports de transmission, sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 64 encadre la convocation des réunions de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient à l'ouverture de la section consacrée au fonctionnement de la formation permanente, après les dispositions relatives à son organisation interne. Sa fonction propre est double. D'une part, il rappelle, en termes normatifs, que la formation permanente assure de manière continue le fonctionnement de la CENI dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi. D'autre part, il fixe la règle de convocation de ses

réunions, en désignant l'autorité compétente pour y procéder et en renvoyant au règlement intérieur les modalités pratiques de cette convocation. L'article donne ainsi une traduction juridique claire à l'idée que la formation permanente ne fonctionne pas selon un régime de session, mais selon une logique de continuité institutionnelle, dont les réunions constituent les modalités d'exercice.

1. Une disposition qui rattache les réunions de la formation permanente à un fonctionnement continu de la CENI

Le premier alinéa de l'article 64 présente une portée importante. Il ne se borne pas à rappeler une qualité abstraite de la formation permanente ; il pose une véritable règle de fonctionnement. En prévoyant que la formation permanente assure de manière continue, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi, le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante, le texte écarte clairement toute lecture qui ferait de cette formation un organe appelé à fonctionner par sessions successives ou par périodes d'activité discontinues. Cette précision est cohérente avec l'économie générale de l'avant-projet, qui fait de la formation permanente le noyau institutionnel stable de la CENI. Elle l'est également avec la logique du droit antérieur, dans lequel le Bureau permanent constituait déjà la structure continue de conduite de la Commission. L'article traduit ainsi, sur le terrain du fonctionnement, la permanence organique déjà affirmée sur le terrain de la composition et de l'organisation.

2. Une convocation des réunions confiée au président, dans le prolongement du dispositif antérieur

Le deuxième alinéa prévoit que la formation permanente se réunit sur convocation de son président chaque fois que l'exigent les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante. Cette solution s'inscrit dans le prolongement des dispositions de la loi n° 2015-020, qui rattachaient déjà la réunion de la CENI à la convocation de son président. Le projet actuel reprend utilement ce principe tout en l'intégrant dans une architecture plus clarifiée. Ce choix présente un intérêt organique évident : il confirme que l'initiative de la réunion appartient à l'autorité de présidence de la Commission, dans la continuité des attributions que l'article 59 reconnaît déjà au président. En même temps, le texte évite d'enfermer la formation permanente dans une périodicité rigide ; il retient une formule souple, liée aux affaires relevant de la compétence de la CENI, ce qui correspond mieux à la continuité de son fonctionnement.

3. Une réunion commandée par les besoins du fonctionnement de la Commission et non par une logique de session

L'article 64 présente aussi l'intérêt de lier la réunion de la formation permanente aux nécessités concrètes du traitement des affaires de la Commission. La réunion n'est pas conçue ici comme un moment institutionnel autonome ou ritualisé ; elle est la modalité normale d'exercice, chaque fois que les affaires relevant de la compétence de la CENI l'exigent, du fonctionnement continu de la formation permanente. Cette conception est conforme aux principes classiquement retenus pour les organismes de gestion électorale indépendants, dans lesquels les règles de réunion de l'organe délibérant sont pensées en lien avec la continuité de l'action institutionnelle, tandis que les détails relatifs à la fréquence, à l'ordre du jour et aux modalités pratiques de convocation peuvent être précisés par les règles internes. Les développements du manuel IDEA éclairent utilement cette logique, en soulignant que le cadre juridique fixe les règles de principe de réunion, tandis que le règlement intérieur ou les instruments internes déterminent les modalités concrètes d'application.

4. Une articulation cohérente avec la suppléance du président

Le troisième alinéa de l'article 64 précise qu'en cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président, la convocation est faite par le vice-président dans les conditions prévues par la loi. Cette disposition prolonge directement le régime de suppléance établi à l'article 62. Elle présente une utilité pratique et institutionnelle évidente. Elle évite qu'une indisponibilité temporaire du président ne fasse obstacle à la tenue des réunions de la formation permanente et, par voie de conséquence, au fonctionnement régulier de la CENI. Elle permet également de donner un contenu concret à la suppléance, en l'appliquant à l'un des actes essentiels de la vie de l'organe délibérant : la convocation de ses réunions. L'article participe ainsi à la continuité du fonctionnement de la Commission, en assurant que l'autorité de convocation demeure toujours identifiable dans le cadre légal.

5. Un renvoi justifié au règlement intérieur pour les modalités pratiques de convocation

Le dernier alinéa renvoie au règlement intérieur les modalités pratiques de convocation, notamment celles relatives au délai, à l'ordre du jour et aux supports de transmission. Ce renvoi est justifié. Il permet à la loi de demeurer au niveau des règles essentielles — continuité du fonctionnement, autorité compétente pour convoquer, lien entre réunion et affaires relevant de la compétence de la CENI — tout en laissant à l'instrument interne de la Commission le soin de préciser les modalités matérielles de mise en œuvre. Cette répartition est cohérente avec l'économie générale de l'avant-projet et avec les enseignements du manuel IDEA, selon lesquels les règles de principe relatives aux réunions de l'organe délibérant peuvent être fixées par la loi, tandis que les détails opérationnels relèvent utilement des règles internes de l'organisme de gestion électorale. L'article assure ainsi un bon équilibre entre sécurité juridique et souplesse de fonctionnement.

6. Une disposition de transition entre l'organisation de la formation permanente et les règles de son fonctionnement

Placée à l'ouverture de la section consacrée au fonctionnement de la formation permanente, la disposition remplit également une fonction de transition. La section précédente a organisé les responsabilités internes de la formation permanente, autour du président, du vice-président, de la suppléance et de la répartition des domaines de responsabilité entre commissaires électoraux. L'article 64 prend appui sur cette organisation pour entrer dans le registre du fonctionnement proprement dit. Il montre que la permanence organique de la formation permanente se traduit, en pratique, par un mécanisme de réunion convoquée selon les besoins des affaires de la Commission. Il prépare ainsi utilement les dispositions suivantes relatives au quorum, aux règles de délibération et aux procès-verbaux.

Conclusion

L'article 64 constitue une disposition importante de cadrage du fonctionnement de la formation permanente. En affirmant que celle-ci assure de manière continue le fonctionnement de la CENI dans le cadre des compétences que la loi lui attribue, il écarte expressément toute logique de session et ancre les réunions dans la continuité institutionnelle de la Commission. En confiant au président, et en cas d'absence ou d'empêchement au vice-président, le soin de convoquer ces réunions, tout en renvoyant au règlement intérieur les modalités pratiques de convocation, il organise de façon claire, souple et cohérente l'un des actes essentiels du fonctionnement de l'organe délibérant de la CENI.

Article 65 – [Du quorum applicable aux délibérations de la formation permanente]

La formation permanente ne peut valablement délibérer que si la majorité absolue de ses membres est présente à l'ouverture de la réunion.

Si ce quorum n'est pas atteint, la réunion est reportée à une date ultérieure qui n'excède pas vingt-quatre heures.

Dans ce cas, la formation permanente délibère valablement quel que soit le nombre des membres présents.

L'article 65 définit le quorum applicable aux délibérations de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient dans le prolongement immédiat de l'article 64, qui encadre la convocation des réunions, et avant les dispositions relatives aux règles d'adoption des décisions. Sa fonction propre est de déterminer la condition de présence requise pour que la formation permanente puisse valablement délibérer, ainsi que le mécanisme applicable en cas de défaut de quorum. L'article organise ainsi un équilibre entre deux exigences également essentielles dans l'économie de la réforme : d'une part, la nécessité d'assurer un minimum de présence effective pour garantir le caractère collégial de la délibération ; d'autre part, l'exigence de continuité du fonctionnement de la CENI, qui interdit qu'un défaut de présence puisse paralyser durablement l'organe délibérant.

1. Une disposition relative à la validité des délibérations de la formation permanente

L'article 65 a pour premier objet de fixer la condition de présence exigée pour que la formation permanente puisse valablement délibérer. Il précise, à cette fin, que la majorité absolue de ses membres doit être présente à l'ouverture de la réunion. Cette règle est importante. Elle distingue clairement, d'une part, l'existence continue de la formation permanente comme organe stable de la CENI et, d'autre part, les conditions dans lesquelles ses délibérations peuvent être juridiquement valides. Le quorum n'affecte donc pas la permanence de l'organe ; il encadre seulement la régularité de l'exercice de sa fonction délibérative. L'article assure ainsi la transition entre les règles de convocation et celles relatives à l'adoption des décisions.

2. Un quorum fixé à la majorité absolue des membres à l'ouverture de la réunion

Le choix de la majorité absolue des membres présents à l'ouverture de la réunion correspond à une solution classique en matière d'organes collégiaux. Il permet de garantir que la délibération de la formation permanente n'intervienne pas dans une configuration trop réduite, qui affaiblirait la portée collégiale de la décision. Cette solution est cohérente avec la pratique courante des OGE selon laquelle les règles de réunion des organismes de gestion électorale prévoient couramment un quorum de l'ordre de la moitié des membres pour permettre à l'organe de siéger valablement. Elle s'inscrit également dans le prolongement du droit antérieur, la loi n° 2015-020 ayant déjà retenu une logique de majorité absolue pour le quorum applicable aux réunions de la CENI. L'article 65 conserve ainsi un seuil de présence suffisamment exigeant pour préserver la crédibilité de la délibération, sans rendre excessivement difficile la réunion de l'organe.

3. Un mécanisme de report bref destiné à prévenir les situations de blocage

L'article 65 ne se borne pas à fixer un quorum ; il prévoit également la conduite à tenir lorsque ce quorum n'est pas atteint. Dans cette hypothèse, la réunion est reportée à une date ultérieure n'excédant pas vingt-quatre heures. Ce mécanisme présente une utilité institutionnelle

importante. Il permet, d'une part, de donner une seconde chance à la réunion de se tenir dans des conditions plus satisfaisantes. Il évite, d'autre part, qu'un défaut initial de quorum ne conduise à une paralysie prolongée de la formation permanente. Cette solution reprend utilement l'économie du dispositif de 2015, qui retenait déjà un report bref en cas de défaut de quorum. Elle est particulièrement adaptée à un organe dont le fonctionnement doit demeurer continu, compte tenu des exigences de réactivité propres à la gestion électorale.

4. Une possibilité de délibérer à la seconde réunion quel que soit le nombre des présents

Le troisième alinéa prévoit qu'après ce report, la formation permanente délibère valablement quel que soit le nombre des membres présents. Cette règle constitue le volet anti-blocage de l'article. Elle peut apparaître souple, mais elle répond à une logique institutionnelle précise : empêcher qu'une minorité d'absences répétées ou stratégiques ne fasse obstacle au fonctionnement de la CENI. Dans le contexte d'un organisme de gestion électorale, cette précaution est particulièrement importante. La continuité de la délibération ne peut dépendre indéfiniment du comportement de membres absents. L'article retient ainsi une solution déjà connue du droit antérieur et qui, tout en affaiblissant le seuil de présence à la seconde réunion, préserve la capacité de l'institution à agir. Il ne s'agit donc pas d'une dérogation anodine, mais d'un mécanisme de sauvegarde du fonctionnement régulier de l'organe délibérant.

5. Une disposition à lire en articulation avec les règles d'adoption des décisions

L'article 65 doit être lu en combinaison avec les dispositions qui suivront sur les règles d'adoption des décisions. Le quorum règle la question de savoir si la formation permanente peut valablement délibérer ; il ne répond pas encore à celle de savoir selon quelle majorité les décisions sont adoptées. Cette distinction est essentielle. Elle permet d'éviter toute confusion entre la condition de présence nécessaire à l'ouverture régulière de la délibération et la règle de vote applicable au contenu même de la décision. En ce sens, l'article 65 remplit une fonction autonome, mais préparatoire : il fixe le cadre de validité de la réunion délibérante avant que les articles suivants ne déterminent la manière dont la volonté de la Commission se forme juridiquement.

6. Une disposition cohérente avec la permanence organique de la formation permanente

L'article 65 s'inscrit enfin dans le prolongement de l'article 64, qui rappelle que la formation permanente assure de manière continue le fonctionnement de la CENI. Cette permanence du fonctionnement n'exclut pas des exigences de quorum ; elle commande seulement que ces exigences ne puissent être utilisées pour neutraliser durablement l'organe. Le dispositif retenu par l'article 65 est cohérent avec cette logique. Il combine un seuil initial de présence garantissant le caractère collégial de la délibération et une règle subsidiaire permettant d'éviter l'enlisement institutionnel. L'article contribue ainsi à articuler collégialité et continuité, deux impératifs qui traversent l'ensemble du régime de la formation permanente.

Conclusion

L'article 65 constitue une disposition importante d'encadrement des délibérations de la formation permanente. En fixant un quorum de majorité absolue à l'ouverture de la réunion, puis en prévoyant, en cas de défaut de quorum, un report bref suivi de la possibilité de délibérer quel que soit le nombre des membres présents, il organise un équilibre entre exigence de collégialité et prévention des blocages. Inspiré utilement du dispositif de la loi n° 2015-020 et cohérent avec les principes de fonctionnement des organismes de gestion électorale, l'article contribue à garantir à la fois la régularité et la continuité des délibérations de la CENI.

Article 66 – [Des règles de délibération et d'adoption des décisions de la formation permanente]

La formation permanente délibère sur les affaires inscrites à l'ordre du jour de la réunion régulièrement convoquée.

Ses décisions sont adoptées à la majorité absolue des membres présents.

En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Les modalités pratiques d'organisation des délibérations et des votes sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 66 fixe les règles de délibération et d'adoption des décisions de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à la convocation des réunions et au quorum applicable à ses délibérations. Sa fonction propre est de déterminer, une fois la réunion régulièrement convoquée et valablement constituée, selon quelles règles la formation permanente délibère et adopte ses décisions. L'article précise ainsi l'objet de la délibération, la majorité requise pour l'adoption des décisions, la règle applicable en cas de partage égal des voix et le renvoi au règlement intérieur pour les modalités pratiques d'organisation des débats et des votes. Il occupe, de ce fait, une place centrale dans le régime de fonctionnement de la formation permanente.

1. Une disposition relative à la formation de la volonté de la formation permanente

L'article 66 a pour premier objet de définir les règles selon lesquelles la volonté de la formation permanente se forme juridiquement. Après que l'article 64 a encadré la convocation des réunions et que l'article 65 a fixé le quorum applicable à l'ouverture de celles-ci, il convenait de déterminer selon quelles modalités l'organe délibérant adopte ses décisions. La disposition ne revient donc ni sur l'autorité de convocation ni sur la condition de présence ; elle se situe à un stade distinct, celui de la délibération elle-même et de la prise de décision. Cette progression est cohérente avec l'économie de la section consacrée au fonctionnement de la formation permanente.

2. Une délibération circonscrite aux affaires inscrites à l'ordre du jour

L'article prévoit que la formation permanente délibère sur les affaires inscrites à l'ordre du jour de la réunion régulièrement convoquée. Cette précision présente une portée importante. Elle permet d'encadrer l'objet de la délibération et de limiter les risques d'improvisation, de dérive procédurale ou de décision prise sur des questions qui n'auraient pas été régulièrement portées à la connaissance des membres. Dans le contexte d'un organe de gestion électorale, où la lisibilité et la traçabilité des travaux revêtent une importance particulière, le rattachement de la délibération à l'ordre du jour contribue à la sécurité juridique du fonctionnement de l'institution.

3. Une adoption des décisions à la majorité absolue des membres présents

Le deuxième alinéa prévoit que les décisions de la formation permanente sont adoptées à la majorité absolue des membres présents. Cette règle s'inscrit dans le prolongement du droit antérieur, la loi n° 2015-020 ayant déjà retenu, pour les délibérations de la CENI, une majorité absolue des membres présents. Elle présente un double avantage. D'une part, elle assure que la décision procède d'un soutien suffisant au sein de l'organe délibérant, ce qui renforce sa légitimité collégiale. D'autre part, elle évite de rendre excessivement difficile l'adoption des décisions, ce qui

pourrait nuire à la réactivité de la Commission. La majorité absolue des présents constitue ainsi un point d'équilibre entre exigence de collégialité et efficacité décisionnelle. Elle correspond, en outre, à une technique classique de fonctionnement des organes collégiaux, constamment vérifiée dans le fonctionnement des OGE.

4. Une voix prépondérante du président comme mécanisme de déblocage

L'article prévoit qu'en cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. Cette règle revêt une importance pratique certaine. Elle permet d'éviter que l'égalité des voix ne conduise à une impasse décisionnelle au sein d'un organe appelé à se prononcer sur des questions sensibles, parfois urgentes, dans la conduite du processus électoral. Cette solution figurait déjà dans la loi n° 2015-020 et s'inscrit dans une logique de continuité utile. Elle est également cohérente avec la place institutionnelle du président telle qu'elle résulte des articles précédents : le président n'est pas un organe autonome de décision, mais il exerce une autorité de direction et de coordination qui justifie que sa voix puisse départager l'égalité au sein de l'organe délibérant. La voix prépondérante n'instaure donc pas un pouvoir présidentiel concurrent de la collégialité ; elle constitue un mécanisme subsidiaire destiné à préserver la capacité de l'institution à statuer.

5. Un renvoi justifié au règlement intérieur pour les modalités pratiques des débats et des votes

Le dernier alinéa renvoie au règlement intérieur les modalités pratiques d'organisation des délibérations et des votes. Ce renvoi est justifié. Il permet à la loi de fixer les règles substantielles de la décision, objet de la délibération, majorité applicable, voix prépondérante du président, tout en laissant aux normes internes de la Commission le soin de préciser les aspects matériels et procéduraux de leur mise en œuvre. Une telle répartition est conforme à l'économie générale de l'avant-projet et à la méthode retenue par les OGE, selon laquelle le cadre juridique doit poser les principes essentiels de leur fonctionnement, tandis que les instruments internes peuvent détailler les modalités pratiques des réunions, des débats et des votes. Le renvoi au règlement intérieur favorise ainsi la souplesse d'organisation sans affaiblir la sécurité juridique.

6. Une disposition à lire en articulation avec les règles de convocation, de quorum et de traçabilité des décisions

L'article 66 doit être lu en combinaison avec les dispositions voisines. L'article 64 encadre la convocation des réunions de la formation permanente. L'article 65 fixe le quorum requis pour qu'elle puisse valablement délibérer. L'article 66 règle, pour sa part, les conditions de la délibération et de l'adoption des décisions. Il prépare enfin les dispositions suivantes relatives à la formalisation et à la traçabilité des travaux, notamment au moyen des procès-verbaux. Cette progression est cohérente. Elle distingue successivement l'ouverture de la réunion, sa validité, la formation de la décision et sa formalisation. Elle contribue ainsi à structurer de manière rigoureuse le fonctionnement de l'organe délibérant de la CENI.

Conclusion

L'article 66 constitue une disposition centrale du régime de fonctionnement de la formation permanente. En prévoyant que celle-ci délibère sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, que ses décisions sont adoptées à la majorité absolue des membres présents et qu'en cas de partage égal des voix celle du président est prépondérante, il fixe des règles claires de formation de la volonté de l'organe délibérant. Inspiré utilement du dispositif de la loi n° 2015-020 et cohérent avec les principes de fonctionnement des OGE, l'article contribue à garantir la lisibilité, la continuité et la sécurité juridique des décisions de la CENI.

Article 67 – [De l'établissement, de la conservation et de la consultation des procès-verbaux des délibérations]

Les délibérations de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante sont constatées par des procès-verbaux.

Les procès-verbaux indiquent notamment la date et l'objet de la réunion, les membres présents, les questions inscrites à l'ordre du jour, le sens des délibérations et, le cas échéant, le résultat des votes.

Ils sont établis sous l'autorité du président, signés par celui-ci et par le vice-président en sa qualité de rapporteur général, puis conservés par le Secrétariat exécutif dans les conditions prévues par la présente loi et par le règlement intérieur.

La consultation des procès-verbaux s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi, sous réserve des exigences de confidentialité attachées à la nature des affaires délibérées.

Les modalités pratiques d'établissement, de conservation et de consultation des procès-verbaux sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 67 encadre l'établissement, la conservation et la consultation des procès-verbaux des délibérations de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient dans le prolongement immédiat des dispositions relatives à la convocation des réunions, au quorum et aux règles de délibération et d'adoption des décisions. Sa fonction propre est de donner aux délibérations de la formation permanente une traduction écrite officielle, d'en organiser la conservation institutionnelle et d'en encadrer la consultation. L'article répond ainsi à une exigence essentielle de traçabilité, de mémoire institutionnelle et de sécurité juridique dans le fonctionnement de l'organe délibérant de la CENI.

1. Une disposition destinée à assurer la formalisation écrite des délibérations

L'article 67 prévoit d'abord que les délibérations de la formation permanente sont constatées par des procès-verbaux. Cette exigence revêt une importance particulière. Elle signifie que la délibération de l'organe permanent ne saurait demeurer à l'état de simple échange oral ou de pratique informelle. Elle doit recevoir une traduction écrite permettant d'en conserver la trace, d'en vérifier la régularité et d'en assurer la continuité dans le temps. Dans l'économie de l'avant-projet, cette formalisation écrite prolonge utilement les dispositions relatives à la convocation, au quorum et aux règles de décision : après l'ouverture régulière de la réunion et l'adoption régulière de la décision, le procès-verbal en constitue la trace authentifiée.

2. Un contenu minimal destiné à garantir la lisibilité et la traçabilité des réunions

L'article précise ensuite que les procès-verbaux indiquent notamment la date et l'objet de la réunion, les membres présents, les questions inscrites à l'ordre du jour, le sens des délibérations et, le cas échéant, le résultat des votes. Cette précision est importante. Elle permet d'éviter que le procès-verbal ne soit réduit à une simple mention sommaire dépourvue de portée utile. Le texte retient ainsi un contenu minimal permettant d'identifier le cadre de la réunion, la composition effective de l'organe au moment de la délibération, les questions traitées et l'issue des délibérations. Il en résulte une meilleure sécurité juridique et une meilleure intelligibilité des travaux de la Commission. Cette exigence est en cohérence avec les principes de bonne

administration électorale, qui supposent que les décisions de l'organe de gestion électorale soient suffisamment documentées et vérifiables.

3. Une répartition cohérente des rôles entre le président, le vice-président et le Secrétariat exécutif

L'article 67 organise également la chaîne institutionnelle de formalisation et de conservation des procès-verbaux. Ceux-ci sont établis sous l'autorité du président, signés par celui-ci et par le vice-président en sa qualité de rapporteur général, puis conservés par le Secrétariat exécutif. Cette répartition est cohérente avec l'architecture interne déjà retenue par l'avant-projet. Le président, en tant qu'autorité de direction et de présidence des travaux, garantit l'authenticité institutionnelle du procès-verbal. Le vice-président, investi des fonctions de rapporteur général, participe logiquement à cette formalisation. Le Secrétariat exécutif, administration permanente de la CENI, assure pour sa part la conservation matérielle et administrative des documents. L'article opère ainsi une articulation claire entre validation politique et institutionnelle du procès-verbal, d'une part, et gestion administrative des archives, d'autre part.

4. Une conservation des procès-verbaux au service de la mémoire institutionnelle de la CENI

L'exigence de conservation des procès-verbaux présente une portée qui dépasse la seule tenue matérielle des archives. Elle participe de la mémoire institutionnelle de la CENI. Dans un organisme de gestion électorale, la continuité de l'action, la cohérence des pratiques et la possibilité de retracer les décisions prises sont des éléments essentiels de crédibilité et de stabilité. La conservation des procès-verbaux permet non seulement de documenter les délibérations passées, mais aussi de fournir un support de référence pour le suivi des décisions, le contrôle interne et, le cas échéant, le contrôle externe. Cette logique rejoint l'importance d'une documentation fiable des décisions et d'une gestion organisée des archives dans le fonctionnement des organismes de gestion électorale.

5. Une consultation encadrée par la loi et conciliée avec les exigences de confidentialité

L'article prévoit enfin que la consultation des procès-verbaux s'exerce dans les conditions prévues par la loi, sous réserve des exigences de confidentialité attachées à la nature des affaires délibérées. Cette précision est particulièrement importante. Elle évite deux excès contraires : d'un côté, une fermeture complète des procès-verbaux, incompatible avec l'exigence de traçabilité et, dans certaines hypothèses, de transparence ; de l'autre, une ouverture générale et indifférenciée, qui méconnaîtrait la sensibilité de certaines délibérations ou la nécessité de protéger certaines informations. Le texte adopte ainsi une solution équilibrée. Il reconnaît le principe d'une consultation possible, mais il la subordonne aux conditions prévues par la loi et à la préservation de la confidentialité lorsque celle-ci est justifiée par la nature des affaires traitées.

6. Un renvoi justifié au règlement intérieur pour les modalités pratiques

Le dernier alinéa renvoie au règlement intérieur les modalités pratiques d'établissement, de conservation et de consultation des procès-verbaux. Ce renvoi est justifié. Il permet à la loi de fixer les principes essentiels, existence obligatoire du procès-verbal, contenu minimal, autorité de signature, conservation et consultation, tout en laissant au règlement intérieur le soin d'en préciser les modalités concrètes d'application. Cette répartition est cohérente avec l'économie générale de l'avant-projet, qui distingue les règles de principe, de niveau législatif, des modalités internes de mise en œuvre. Elle permet également d'adapter la pratique documentaire de la CENI à ses besoins concrets, sans fragiliser les garanties fondamentales posées par la loi.

Conclusion

L'article 67 constitue une disposition importante de formalisation et de traçabilité des délibérations de la formation permanente. En imposant l'établissement de procès-verbaux, en précisant le contenu essentiel, en organisant leur signature, leur conservation et leur consultation, il contribue à sécuriser juridiquement les travaux de la CENI et à renforcer sa mémoire institutionnelle. En articulant ces exigences avec les fonctions respectives du président, du vice-président et du Secrétariat exécutif, tout en ménageant les nécessités de confidentialité, l'article participe à un fonctionnement plus lisible, plus rigoureux et plus fiable de l'organe délibérant de la Commission.

Section IV : Du fonctionnement de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante

Article 68 – [De la convocation de la formation plénière de la CENI dans les cas prévus par la loi]

La formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante doit être convoquée par son président dans les seuls cas prévus par la présente loi et par la législation électorale applicable.

Elle est réunie chaque fois que les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante requièrent, dans les conditions prévues par la loi, la participation de la formation non permanente à ses travaux.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président, la convocation est faite par le vice-président dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités pratiques de convocation, notamment celles relatives au délai, à l'ordre du jour et aux supports de transmission, sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 68 organise la convocation de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante dans les cas prévus par la loi. Il intervient à l'ouverture de la section consacrée au fonctionnement de la formation plénière. Sa fonction propre est de préciser l'autorité compétente pour convoquer cette formation, le caractère obligatoire de cette convocation dans les hypothèses légalement prévues, ainsi que le lien entre cette réunion et la participation de la formation non permanente aux travaux de la Commission. L'article ne définit donc pas à nouveau la formation plénière, déjà identifiée plus haut comme le cadre institutionnel unique de participation de la formation non permanente au fonctionnement de la CENI ; il en règle ici l'une des conditions essentielles de fonctionnement, à savoir sa convocation effective.

1. Une disposition relative à la mise en mouvement obligatoire de la formation plénière dans les cas prévus par la loi

L'article 68 présente d'abord une portée normative importante en ce qu'il affirme que la formation plénière doit être convoquée dans les seuls cas prévus par la présente loi et par la législation électorale applicable. Cette précision revêt une double signification. D'une part, elle

rappelle que la formation plénière n'est pas un cadre de réunion librement mobilisable selon l'opportunité du moment ; elle n'intervient que dans les hypothèses définies par le droit positif. D'autre part, elle souligne que, dans ces hypothèses, sa convocation ne relève pas d'une simple faculté discrétionnaire, mais d'une véritable obligation légale. L'article prévient ainsi le risque qu'une autorité de convocation puisse neutraliser, par abstention ou inertie, la mise en œuvre d'un mécanisme d'inclusivité que la loi a entendu rendre effectif. Il prolonge, sur le terrain du fonctionnement, la logique déjà retenue au titre II, selon laquelle la mise en place de la formation non permanente est obligatoire dans les cas prévus par la loi.

2. Une convocation confiée au président dans le prolongement du dispositif antérieur

L'article 68 confie la convocation de la formation plénière au président de la Commission. Ce choix s'inscrit dans le prolongement du droit antérieur, la loi n° 2015-020 ayant déjà retenu le principe selon lequel la CENI se réunit sur convocation de son président. Le projet actuel reprend utilement cette règle, tout en l'adaptant à une architecture désormais explicitement structurée autour de la formation permanente, de la formation plénière et du Secrétariat exécutif. Cette solution est cohérente avec les attributions déjà reconnues au président par l'article relatif à ses fonctions, notamment la présidence des réunions de la formation permanente et, dans les cas prévus par la loi, de la formation plénière. Elle conforte ainsi l'unité de la chaîne interne de conduite des réunions de la CENI.

3. Une réunion liée aux affaires qui requièrent la participation de la formation non permanente

Le deuxième alinéa précise que la formation plénière est réunie chaque fois que les affaires relevant de la compétence de la CENI requièrent, dans les conditions prévues par la loi, la participation de la formation non permanente à ses travaux. Cette formulation présente une utilité particulière. Elle évite que la convocation de la formation plénière soit comprise comme un simple acte abstrait de réunion ; elle l'arrime à un critère fonctionnel précis, tenant aux affaires de la Commission qui appellent l'intervention de la formation non permanente. L'article assure ainsi une articulation claire entre, d'une part, la définition de la formation plénière comme cadre unique de participation de la formation non permanente et, d'autre part, le déclenchement concret de son fonctionnement. La formation plénière apparaît dès lors comme le cadre institutionnel dans lequel l'inclusivité prévue par la loi trouve sa traduction fonctionnelle chaque fois que les affaires de la Commission l'exigent.

4. Une disposition cohérente avec les principes de fonctionnement des organismes de gestion électorale

Les enseignements des bonnes pratiques des OGE soulignent que le cadre juridique ou les règlements internes d'un organisme de gestion électorale doivent préciser notamment les modalités de convocation des réunions, la responsabilité de l'ordre du jour, la fréquence des réunions et les conditions de participation aux travaux. Il relève également que certaines décisions, en particulier celles touchant à des questions électorales majeures, peuvent devoir être prises en séance plénière. L'article 68 s'inscrit dans cette logique. Il fixe au niveau législatif les règles de principe gouvernant la convocation de la formation plénière, tout en laissant au règlement intérieur le soin d'en préciser les modalités pratiques. Il contribue ainsi à la lisibilité institutionnelle du fonctionnement de la CENI et à la sécurisation du cadre de réunion de l'organe appelé à siéger lorsque la participation de la formation non permanente est requise.

5. Une articulation nécessaire avec la suppléance du président

L'article 68 prévoit qu'en cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président, la convocation de la formation plénière est faite par le vice-président dans les conditions prévues

par la loi. Cette disposition prolonge directement le régime de suppléance déjà établi dans la section précédente. Elle revêt une importance pratique et institutionnelle certaine. Elle évite qu'une indisponibilité temporaire du président ne fasse obstacle à la réunion de la formation plénière dans les cas où la loi impose ou requiert sa convocation. L'article assure ainsi la continuité du fonctionnement de la CENI en garantissant que l'autorité de convocation demeure toujours identifiable, y compris dans l'hypothèse d'une suppléance. Cette continuité est particulièrement importante dans le contexte électoral, où certaines affaires exigent une réactivité institutionnelle rapide.

6. Un renvoi justifié au règlement intérieur pour les modalités pratiques de convocation

Le dernier alinéa renvoie au règlement intérieur les modalités pratiques de convocation, notamment celles relatives au délai, à l'ordre du jour et aux supports de transmission. Ce renvoi est justifié. Il permet à la loi de fixer les principes essentiels, caractère obligatoire de la convocation, autorité compétente, hypothèses légales de réunion, articulation avec la suppléance, tout en laissant à l'instrument interne de la Commission le soin d'en préciser les modalités concrètes. Cette répartition est cohérente avec l'économie générale de l'avant-projet, qui distingue les règles de principe des modalités d'application interne. Elle l'est également avec la pratique des OGE qui admet qu'un certain nombre de détails relatifs aux réunions des organes de gestion électoral soient réglés par les instruments internes de l'institution.

Conclusion

L'article 68 constitue une disposition importante d'encadrement du fonctionnement de la formation plénière. En imposant la convocation de cette formation dans les seuls cas prévus par la loi et par la législation électorale applicable, en en confiant l'initiative au président, en prévoyant la suppléance du vice-président en cas d'absence ou d'empêchement temporaire et en rattachant cette réunion aux affaires qui requièrent la participation de la formation non permanente, il donne une traduction concrète, obligatoire et juridiquement sécurisée au fonctionnement de la formation plénière de la CENI. L'article contribue ainsi à rendre effectif le mécanisme d'inclusivité prévu par la réforme, sans remettre en cause l'unité institutionnelle de la Commission ni la cohérence de son architecture interne.

Article 69 – [Des modalités d'intégration de la formation non permanente à la formation plénière de la CENI]

Lorsque la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante est convoquée dans les cas prévus par la loi, la formation non permanente y est intégrée par la participation des représentants régulièrement admis dans les conditions prévues par la présente loi.

Cette intégration s'opère pour la seule durée et dans le seul cadre de la formation plénière convoquée au titre de la consultation concernée.

Elle ne confère à la formation non permanente ni autonomie organique, ni attributions propres en dehors de la participation à la formation plénière dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités pratiques d'intégration de la formation non permanente à la formation plénière sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 69 précise les modalités d'intégration de la formation non permanente à la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à la convocation de la formation plénière et avant celles qui fixeront les règles de participation de la formation non permanente aux séances et aux travaux de cette formation. Sa fonction propre est d'organiser, sur le terrain du fonctionnement de la formation plénière, l'entrée effective de la formation non permanente dans ce cadre institutionnel, sans revenir sur les règles de qualité, de désignation et d'admission déjà fixées par la présente loi. L'article ne crée donc pas un nouveau régime de participation ; il assure la traduction fonctionnelle, au sein de la formation plénière, d'un statut et d'un droit de participation déjà organisés par les dispositions antérieures.

1. Une disposition relative à l'intégration fonctionnelle de la formation non permanente à la formation plénière

L'article 69 ne doit pas être lu comme une disposition de composition ou d'admission. Ces questions ont déjà été traitées plus haut par les dispositions relatives aux hypothèses de constitution de la formation non permanente, à la qualité des parties prenantes appelées à y participer, à la désignation des représentants, à leur admission, à leurs droits, à leurs obligations et à la cessation de leur participation. L'objet de l'article 69 est différent. Il consiste à préciser comment cette participation déjà admise trouve à s'exercer, non plus de manière abstraite, mais dans le cadre concret de la formation plénière. L'article remplit ainsi une fonction d'articulation entre le régime statutaire de la formation non permanente et le régime de fonctionnement de la formation plénière.

2. Une intégration qui procède de la participation des représentants régulièrement admis

L'article prévoit que, lorsque la formation plénière est convoquée dans les cas prévus par la loi, la formation non permanente y est intégrée par la participation des représentants régulièrement admis dans les conditions prévues par la présente loi. Cette formulation présente une portée importante. Elle évite de donner à l'intégration une signification organique excessive, comme si la formation non permanente devenait, du seul fait de la réunion en formation plénière, un organe distinct ou autonome. Elle rappelle au contraire que cette intégration s'opère par l'intervention des représentants dont la qualité et l'admission ont déjà été reconnues selon les règles légales. L'article exprime ainsi une idée simple : l'intégration de la formation non permanente à la formation plénière n'est ni facultative ni informelle ; elle résulte de la participation effective des représentants légalement admis à y prendre part.

3. Une disposition qui évite les répétitions et s'appuie sur les règles déjà posées par la loi

L'un des intérêts de l'article 69 tient à sa retenue rédactionnelle. Il ne répète pas les règles déjà fixées au titre II sur la qualité des participants, leur désignation, leur admission ou leurs droits. Il y renvoie implicitement et fonctionnellement par la référence aux représentants régulièrement admis dans les conditions prévues par la présente loi. Cette méthode est particulièrement opportune. Elle permet de limiter les répétitions inutiles, d'éviter les divergences de formulation entre dispositions proches et de préserver la cohérence interne de l'avant-projet. L'article 69 doit donc être compris comme une disposition d'application institutionnelle des règles antérieures, et non comme un nouveau siège normatif du régime d'accès à la participation.

4. Une intégration limitée à la consultation concernée et au seul cadre de la formation plénière

L'article précise que l'intégration de la formation non permanente s'opère pour la seule durée et dans le seul cadre de la formation plénière convoquée au titre de la consultation concernée. Cette précision est essentielle. Elle rappelle que l'intégration de la formation non permanente à la

formation plénière n'a ni caractère général ni caractère permanent. Elle demeure strictement liée à une consultation déterminée et au cadre institutionnel de la réunion convoquée à ce titre. L'article évite ainsi qu'une participation reconnue pour une consultation donnée puisse être comprise comme une présence indéfinie ou transposable à d'autres consultations. Il assure, de ce point de vue, la cohérence de la section avec les dispositions antérieures sur la durée et la cessation de la participation à la formation non permanente.

5. Une intégration qui ne confère ni autonomie organique ni attributions propres

L'article rappelle encore que cette intégration ne confère à la formation non permanente ni autonomie organique ni attributions propres en dehors de la participation à la formation plénière dans les conditions prévues par la loi. Cette précision est particulièrement importante. Elle prolonge directement les choix structurants de l'avant-projet et les échanges antérieurs, selon lesquels la formation non permanente ne siège pas seule, ne constitue pas un organe autonome de la CENI et ne dispose pas de compétences distinctes de celles qui s'exercent dans le cadre de la formation plénière. L'article 69 joue ici un rôle de verrou. Il évite que l'intégration fonctionnelle de la formation non permanente soit surinterprétée comme une forme d'autonomisation institutionnelle. Il confirme que l'inclusivité recherchée par la réforme s'exerce dans un cadre précisément défini, sans remettre en cause l'unité organique de la Commission.

6. Une disposition à lire en articulation avec les articles relatifs à la convocation, à la participation et aux limites de celle-ci

L'article 69 prend place dans une séquence cohérente. L'article précédent règle la convocation de la formation plénière dans les cas prévus par la loi. L'article 69 organise l'intégration de la formation non permanente à cette formation plénière. Les articles suivants viendront préciser les règles de participation de la formation non permanente aux séances et aux travaux de la formation plénière, puis la traçabilité de ces travaux et enfin les limites de cette participation au regard des compétences de la formation permanente. Cette progression est importante. Elle permet de distinguer successivement la réunion du cadre institutionnel, l'intégration des participants, les modalités concrètes de leur participation et les limites qui l'encadrent. L'article 69 constitue ainsi une étape charnière dans le régime de fonctionnement de la formation plénière.

Conclusion

L'article 69 constitue une disposition d'articulation institutionnelle entre le régime de participation à la formation non permanente et le fonctionnement de la formation plénière de la CENI. En prévoyant que, dans les cas prévus par la loi, la formation non permanente est intégrée à la formation plénière par la participation des représentants régulièrement admis, pour la seule durée et dans le seul cadre de la consultation concernée, il donne une traduction concrète et juridiquement maîtrisée à l'exigence d'inclusivité. En même temps, il précise que cette intégration ne confère ni autonomie organique ni attributions propres à la formation non permanente. L'article contribue ainsi à assurer une mise en œuvre effective, resserrée et cohérente de la formation plénière dans l'économie générale de la réforme.

Article 70 – [Des règles de participation de la formation non permanente aux séances et travaux de la formation plénière]

La participation de la formation non permanente aux séances et aux travaux de la formation plénière s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par la législation électorale applicable.

Les représentants admis à y participer prennent part aux séances de la formation plénière pour les affaires au titre desquelles cette formation est réunie.

Ils y présentent leurs observations et participent aux délibérations dans les conditions prévues par la présente loi, sans préjudice des compétences de la formation permanente.

La participation de la formation non permanente aux travaux de la formation plénière ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de faire obstacle au fonctionnement régulier de la Commission électorale nationale indépendante.

Les modalités pratiques de cette participation sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 70 précise les règles selon lesquelles la formation non permanente participe aux séances et aux travaux de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient dans le prolongement des dispositions du Titre II relatives au statut et au régime de participation des parties prenantes à la formation non permanente, ainsi qu'après les articles de la présente section relatifs à la convocation de la formation plénière et aux modalités d'intégration de la formation non permanente à celle-ci. Sa fonction propre est de fixer, sur le terrain du fonctionnement de la formation plénière, les modalités générales d'exercice d'une participation dont le principe, les conditions et les limites ont déjà été définis par la loi.

1. Une disposition de mise en œuvre fonctionnelle de la participation à la formation plénière

L'article 70 ne crée pas un nouveau régime de participation. Il se borne à organiser, dans le cadre des séances et des travaux de la formation plénière, l'exercice concret d'une participation déjà admise dans les conditions prévues par la loi. Il doit donc être lu comme une disposition de mise en œuvre fonctionnelle du régime antérieurement établi, et non comme un nouveau siège normatif de la qualité, de la désignation ou de l'admission des représentants.

2. Une participation rattachée aux affaires au titre desquelles la formation plénière est réunie

L'article précise que les représentants admis prennent part aux séances de la formation plénière pour les affaires au titre desquelles cette formation est réunie. Cette précision est importante. Elle rattache la participation de la formation non permanente à l'objet même de la convocation de la formation plénière et évite qu'elle ne soit comprise comme une présence générale, permanente ou indifférenciée à l'ensemble des travaux de la Commission.

3. Une participation réelle aux travaux, sans remise en cause des compétences de la formation permanente

L'article prévoit que les représentants présentent leurs observations et participent aux délibérations dans les conditions prévues par la loi, sans préjudice des compétences de la formation permanente. Cette formulation prolonge les équilibres déjà retenus dans l'avant-projet. Elle traduit une participation effective aux travaux de la formation plénière, tout en rappelant que cette participation ne saurait être interprétée comme une altération des compétences propres de la formation permanente.

4. Une participation encadrée par l'exigence de continuité du fonctionnement de la Commission

L'article rappelle enfin que la participation de la formation non permanente aux travaux de la formation plénière ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de faire obstacle au fonctionnement régulier de la CENI. Cette précision s'inscrit dans le prolongement des préoccupations déjà prises en compte au Titre II. Elle transpose, sur le terrain du fonctionnement de la formation plénière, l'exigence selon laquelle l'inclusivité doit être effective sans compromettre la continuité institutionnelle de la Commission.

Conclusion

L'article 70 constitue une disposition de fonctionnement. Il ne redéfinit pas le régime juridique de la participation de la formation non permanente, déjà fixé par la présente loi, mais en organise l'exercice concret dans le cadre des séances et des travaux de la formation plénière. Il contribue ainsi à assurer une mise en œuvre effective, ordonnée et non obstructive de cette participation dans l'économie générale de la CENI.

Article 71 – [De la traçabilité des travaux de la formation plénière]

Les travaux et délibérations de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux.

Les procès-verbaux indiquent notamment la date et l'objet de la réunion, les membres de la formation permanente présents, les représentants de la formation non permanente participant aux travaux, les questions inscrites à l'ordre du jour, le sens des délibérations et, le cas échéant, le résultat des votes.

Ils sont établis sous l'autorité du président, signés par celui-ci et par le vice-président en sa qualité de rapporteur général, puis conservés par le Secrétariat exécutif dans les conditions prévues par la présente loi et par le règlement intérieur.

La consultation des procès-verbaux de la formation plénière s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi, sous réserve des exigences de confidentialité attachées à la nature des affaires traitées.

Les modalités pratiques d'établissement, de conservation et de consultation des procès-verbaux sont précisées par le règlement intérieur.

L'article 71 encadre la traçabilité des travaux de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à la convocation de cette formation, aux modalités d'intégration de la formation non permanente et aux règles de participation de celle-ci aux séances et travaux de la formation plénière. Sa fonction propre est de garantir que les travaux et délibérations de la formation plénière donnent lieu à une formalisation écrite, à une conservation institutionnelle et à une consultation encadrée. L'article assure ainsi, dans le cadre particulier de la formation plénière, une exigence de traçabilité, de mémoire institutionnelle et de sécurité juridique comparable à celle déjà retenue pour la formation permanente, tout en tenant compte de la présence conjointe de la formation permanente et de la formation non permanente.

1. Une disposition destinée à assurer la formalisation écrite des travaux de la formation plénière

L'article 71 prévoit que les travaux et délibérations de la formation plénière donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux. Cette exigence est importante. Elle signifie que les réunions de la formation plénière, qui constituent le cadre institutionnel de participation de la formation non permanente aux travaux de la CENI dans les cas prévus par la loi, ne peuvent demeurer à l'état d'échanges informels ou de pratiques non documentées. L'article rattache ainsi les travaux de la formation plénière à une trace écrite officielle, propre à en garantir la régularité, la continuité et la vérifiabilité.

2. Un contenu minimal adapté à la composition particulière de la formation plénière

L'article précise que les procès-verbaux mentionnent notamment la date et l'objet de la réunion, les membres de la formation permanente présents, les représentants de la formation non permanente participant aux travaux, les questions inscrites à l'ordre du jour, le sens des délibérations et, le cas échéant, le résultat des votes. Cette précision est particulièrement utile. Elle permet de refléter fidèlement la composition effective de la formation plénière au moment de la réunion et de distinguer clairement, dans la traçabilité des travaux, la présence des membres de la formation permanente et celle des représentants de la formation non permanente. L'article contribue ainsi à la lisibilité institutionnelle des réunions de la formation plénière.

3. Une répartition cohérente des rôles entre le président, le vice-président et le Secrétariat exécutif

L'article organise également la chaîne institutionnelle d'établissement et de conservation des procès-verbaux. Ceux-ci sont établis sous l'autorité du président, signés par celui-ci et par le vice-président en sa qualité de rapporteur général, puis conservés par le Secrétariat exécutif. Cette répartition est cohérente avec l'architecture interne déjà retenue dans l'avant-projet. Le président garantit l'autorité institutionnelle du document. Le vice-président, en tant que rapporteur général, participe logiquement à sa formalisation. Le Secrétariat exécutif, pour sa part, assure la conservation administrative et matérielle des procès-verbaux. L'article prolonge ainsi, pour la formation plénière, la même logique de traçabilité organisée que celle déjà retenue pour la formation permanente.

4. Une consultation encadrée et conciliée avec les exigences de confidentialité

L'article prévoit que la consultation des procès-verbaux de la formation plénière s'exerce dans les conditions prévues par la loi, sous réserve des exigences de confidentialité attachées à la nature des affaires traitées. Cette formule permet d'adopter une solution équilibrée. Elle reconnaît qu'une consultation des procès-verbaux doit être juridiquement possible, tout en évitant qu'une ouverture indifférenciée n'altère la protection de certaines affaires sensibles. L'article concilie ainsi la traçabilité des travaux avec les exigences de confidentialité qui peuvent s'attacher à certaines délibérations de la CENI.

5. Une disposition à lire dans le prolongement des règles de fonctionnement de la formation plénière

L'article 71 doit être lu en articulation avec les dispositions qui précèdent dans la même section. L'article 68 règle la convocation de la formation plénière. L'article 69 organise l'intégration de la formation non permanente à cette formation. L'article 70 précise les règles de participation de la formation non permanente aux séances et travaux. L'article 71 en assure, pour sa part, la traçabilité. Cette progression est cohérente. Elle permet de passer successivement de la réunion du cadre institutionnel à l'intégration des participants, à leur participation effective, puis à la formalisation écrite des travaux ainsi accomplis.

Conclusion

L'article 71 constitue une disposition importante de traçabilité des travaux de la formation plénière. En imposant l'établissement de procès-verbaux, en en précisant le contenu minimal, en organisant leur signature, leur conservation et leur consultation, il contribue à sécuriser juridiquement les réunions de la formation plénière et à en préserver la mémoire institutionnelle. L'article participe ainsi à une mise en œuvre plus lisible, plus rigoureuse et plus vérifiable du fonctionnement de la formation plénière de la CENI.

Section V : Du Secrétariat exécutif et de son fonctionnement

Article 72 – [De la nomination du Secrétaire exécutif]

Le Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante est dirigé par un Secrétaire exécutif.

Le Secrétaire exécutif est nommé par délibération de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation permanente, à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures ouverte, fondée sur la compétence, l'expérience et l'aptitude à exercer les fonctions.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

L'article 72 organise la nomination du Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient au début de la section consacrée au Secrétariat exécutif, après que l'article 56 a déjà consacré celui-ci comme administration permanente de la CENI. Sa fonction propre est de fixer le principe de direction du Secrétariat exécutif par un Secrétaire exécutif et de déterminer, à un niveau législatif, les traits essentiels de sa nomination. L'article précise ainsi que cette nomination relève d'une délibération de la Commission réunie en formation permanente et qu'elle intervient à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures ouverte, fondée sur la compétence, l'expérience et l'aptitude à exercer les fonctions. Il distingue en même temps les principes de la procédure, qui relèvent de la loi, et leurs modalités d'application, qui relèvent des textes pris pour son application et, le cas échéant, du règlement intérieur.

1. Une disposition qui rattache la direction du Secrétariat exécutif à une autorité identifiée

L'article 72 pose d'abord que le Secrétariat exécutif est dirigé par un Secrétaire exécutif. Cette affirmation est importante. Elle donne une traduction organique concrète au principe, déjà posé plus haut, selon lequel le Secrétariat exécutif constitue l'administration permanente de la CENI. Le texte ne laisse donc pas cette administration dans une indétermination fonctionnelle ; il identifie l'autorité qui en assure la direction. L'article prolonge ainsi utilement l'architecture déjà retenue au Titre III, en donnant au pôle administratif permanent de la Commission un responsable clairement désigné.

2. Une nomination confiée à la Commission réunie en formation permanente

L'article prévoit ensuite que le Secrétaire exécutif est nommé par délibération de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation permanente. Cette solution est cohérente avec l'économie générale de l'avant-projet. La formation permanente ayant été consacrée comme organe délibérant de la CENI, il est logique que la nomination du principal responsable administratif de l'institution relève d'elle. L'article traduit ainsi la séparation déjà affirmée entre la fonction de décision, qui appartient à l'organe délibérant, et la fonction d'administration, qui relève du Secrétariat exécutif. La nomination du Secrétaire exécutif ne procède donc ni d'une désignation extérieure ni d'un mécanisme autonome du secrétariat lui-même ; elle résulte d'une décision de la CENI dans sa formation compétente.

3. Une procédure d'appel à candidatures ouverte fondée sur des critères de capacité

L'article ne se contente pas d'indiquer l'autorité de nomination. Il pose également les principes directeurs de la procédure. En prévoyant un appel à candidatures ouvert, fondé sur la compétence, l'expérience et l'aptitude à exercer les fonctions, il affirme que l'accès à la direction du Secrétariat exécutif doit obéir à une logique de professionnalisation et de capacité. Cette précision présente une réelle portée normative. Elle évite qu'une procédure de nomination essentielle au bon fonctionnement administratif de la CENI ne soit laissée à un choix purement discrétionnaire ou à une pratique insuffisamment objectivée. L'article rejoint ici la logique du droit antérieur, qui attachait déjà une importance particulière au recrutement du personnel technique et administratif de la Commission, tout en l'exprimant dans une forme plus structurée et plus directement liée aux fonctions de direction du secrétariat.

4. Une solution cohérente avec les principes de structuration des organismes de gestion électorale

Les bonnes pratiques des OGE soulignent qu'un organisme de gestion électorale indépendant repose ordinairement sur une distinction entre, d'une part, les membres chargés de l'élaboration des orientations et de la décision et, d'autre part, un secrétariat permanent dirigé par un responsable administratif à plein temps. L'article 72 s'inscrit dans cette logique. Il ne confond pas l'autorité politique ou institutionnelle de la CENI avec la direction administrative de son secrétariat. En même temps, il veille à ce que cette direction administrative soit pourvue à l'issue d'une procédure fondée sur des critères de capacité. L'article participe ainsi à la professionnalisation du pôle administratif de la Commission et à la lisibilité de la répartition interne des fonctions.

5. Une distinction utile entre les principes légaux de nomination et leurs modalités d'application

Le dernier alinéa renvoie aux textes pris pour l'application de la loi et, le cas échéant, au règlement intérieur, les modalités d'application du présent article. Cette répartition est justifiée. La loi fixe ici les éléments essentiels de la nomination : existence d'un Secrétaire exécutif, compétence de la formation permanente pour le nommer, procédure d'appel à candidatures ouverte, critères de compétence, d'expérience et d'aptitude. En revanche, les aspects pratiques de mise en œuvre, publicité de l'appel, contenu des dossiers, modalités d'examen des candidatures, organisation matérielle de la procédure, peuvent relever utilement des textes d'application ou du règlement intérieur. L'article respecte ainsi l'équilibre déjà recherché dans l'avant-projet entre encadrement législatif des principes et souplesse réglementaire de la mise en œuvre.

6. Une disposition introductive à lire avec les articles suivants de la section

L'article 72 doit enfin être lu comme une disposition d'ouverture de la section relative au Secrétariat exécutif. Il fixe le principe de la direction du secrétariat et le mode de nomination de son responsable. Les articles suivants auront vocation à préciser les conditions requises pour être

nommé, les attributions du Secrétaire exécutif, les incompatibilités et obligations qui lui sont applicables, ainsi que les conditions de cessation de ses fonctions. L'article ne prétend donc pas épuiser à lui seul l'ensemble du régime du Secrétaire exécutif ; il en constitue le point de départ normatif.

Conclusion

L'article 72 constitue une disposition importante de structuration du pôle administratif permanent de la CENI. En posant que le Secrétariat exécutif est dirigé par un Secrétaire exécutif, en confiant sa nomination à la Commission réunie en formation permanente et en soumettant cette nomination à une procédure d'appel à candidatures ouverte fondée sur la compétence, l'expérience et l'aptitude à exercer les fonctions, il donne une base juridique claire à la direction administrative de l'institution. En distinguant enfin les principes légaux de nomination de leurs modalités d'application, l'article contribue à une organisation plus lisible, plus professionnelle et plus rigoureuse du Secrétariat exécutif.

Article 73 – [Des conditions requises pour être nommé Secrétaire exécutif]

Nul ne peut être nommé Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante s'il ne justifie de la compétence, de l'expérience, de la moralité, de l'intégrité et de l'aptitude nécessaires à l'exercice de ces fonctions.

Il doit justifier d'une qualification professionnelle appropriée et d'une expérience avérée dans les domaines de l'administration, de la gestion, du droit, des opérations électorales ou de toute autre matière pertinente au regard des missions du Secrétariat exécutif.

Il doit, en outre, présenter les garanties d'impartialité, de neutralité, de probité et de disponibilité requises pour l'exercice des fonctions de direction du Secrétariat exécutif.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

L'article 73 précise les conditions requises pour être nommé Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient dans le prolongement immédiat de l'article 72, qui organise la nomination du Secrétaire exécutif, et avant les dispositions relatives à ses attributions, à ses obligations, à ses incompatibilités et à la cessation de ses fonctions. Sa fonction propre est de définir, à un niveau législatif, les qualités personnelles et professionnelles minimales exigées pour accéder à la direction du Secrétariat exécutif. Il fixe ainsi un socle de compétence, d'expérience et de probité destiné à garantir que la direction de l'administration permanente de la CENI soit confiée à une personne présentant les aptitudes requises pour exercer ces fonctions dans le respect des exigences d'impartialité, de neutralité et de professionnalisme.

1. Une disposition relative aux qualités requises pour accéder à la direction du Secrétariat exécutif

L'article 73 remplit une fonction distincte de celle de l'article 72. Ce dernier organise la procédure de nomination. L'article 73 précise, pour sa part, les conditions substantielles auxquelles doit satisfaire la personne appelée à être nommée. Cette distinction est importante. Elle permet de séparer, d'une part, la question de l'autorité compétente et de la procédure de nomination et,

d'autre part, celle des qualités requises pour exercer les fonctions. L'article doit donc être lu comme le siège des conditions légales d'aptitude à la direction du Secrétariat exécutif, et non comme une disposition relative aux incompatibilités ou aux obligations attachées à l'exercice de ces fonctions.

2. Un socle de compétence, d'expérience et de probité inspiré utilement du droit antérieur

Le premier alinéa prévoit que nul ne peut être nommé Secrétaire exécutif s'il ne justifie de la compétence, de l'expérience, de la moralité, de l'intégrité et de l'aptitude nécessaires à l'exercice de ces fonctions. Cette formulation reprend utilement, en les élevant au niveau de la direction du secrétariat, les critères déjà retenus par la loi n° 2015-020 pour le recrutement du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif national, lequel devait intervenir sur appel à candidatures ouvert comportant une évaluation fondée sur des critères de compétence, d'expérience, de moralité et d'intégrité. Le projet actuel transpose cette logique à la fonction de Secrétaire exécutif elle-même et lui donne une portée plus structurante dans l'architecture de la CENI.

3. Une exigence de qualification professionnelle appropriée en lien direct avec les missions du secrétariat

Le deuxième alinéa précise que le candidat doit justifier d'une qualification professionnelle appropriée et d'une expérience avérée dans des domaines en rapport direct avec les missions du Secrétariat exécutif, notamment l'administration, la gestion, le droit ou les opérations électorales. Cette précision présente une portée utile. Elle évite qu'une exigence générale de compétence demeure trop abstraite et rattache explicitement la capacité recherchée à la nature concrète des fonctions à exercer. Cette orientation rejoint les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité, pour leurs structures administratives, de disposer de responsables dotés de compétences professionnelles adaptées, d'une expérience pertinente et d'une capacité à assurer une gestion électorale efficace et crédible.

4. Des garanties personnelles cohérentes avec la direction d'une administration électorale permanente

Le troisième alinéa ajoute que le candidat doit présenter les garanties d'impartialité, de probité, de neutralité et de disponibilité requises pour l'exercice des fonctions de direction du Secrétariat exécutif. Cette précision est importante. Elle complète les exigences de compétence et d'expérience par un ensemble de garanties personnelles directement liées à la nature sensible des fonctions exercées. Le Secrétaire exécutif n'est pas un simple gestionnaire administratif ; il dirige l'administration permanente de la CENI, structure chargée de la préparation, de l'appui et de la mise en œuvre des décisions et délibérations de la Commission. Il est donc cohérent que la loi exige de lui non seulement une capacité technique, mais aussi une aptitude à exercer ses fonctions avec impartialité et neutralité. Le droit antérieur allait déjà dans ce sens en imposant au personnel du Secrétariat exécutif d'exercer ses fonctions de manière impartiale et de faire preuve de neutralité politique. L'article 73 prolonge et renforce cette logique au niveau du responsable de cette administration.

5. Une disposition cohérente avec la séparation entre fonction délibérative et fonction administrative

L'article 73 doit être lu dans le prolongement des choix organiques déjà retenus au Titre III. La formation permanente a été consacrée comme organe délibérant de la CENI, tandis que le Secrétariat exécutif a été identifié comme son administration permanente. Dans cette architecture, le Secrétaire exécutif occupe une place décisive : il n'est pas membre de l'organe délibérant, mais il dirige la structure chargée de la préparation, de l'appui technique et de la mise

en œuvre. Il est dès lors logique que la loi attache à sa nomination des conditions de compétence et de neutralité particulièrement exigeantes. L'article contribue ainsi à garantir que la distinction entre décision et administration, déjà affirmée dans l'avant-projet, se traduise aussi dans la qualité de la personne appelée à diriger le pôle administratif permanent de la Commission.

6. Une appréciation des conditions renvoyée aux textes d'application sans dessaisir la loi de l'essentiel

Le dernier alinéa renvoie aux textes pris pour l'application de la loi et, le cas échéant, au règlement intérieur, les modalités d'appréciation des conditions prévues par l'article. Cette répartition est justifiée. La loi fixe elle-même les critères essentiels : compétence, expérience, moralité, intégrité, qualification professionnelle appropriée, impartialité, neutralité et disponibilité. Les textes d'application peuvent ensuite préciser les pièces justificatives, les méthodes d'évaluation ou les éléments objectifs permettant d'apprécier ces critères. L'article respecte ainsi l'équilibre déjà retenu dans l'avant-projet entre détermination législative des principes et précision réglementaire des modalités de mise en œuvre.

Conclusion

L'article 73 constitue une disposition importante de professionnalisation et de sécurisation de la direction du Secrétariat exécutif. En exigeant du candidat à cette fonction qu'il présente des garanties de compétence, d'expérience, de moralité, d'intégrité, de qualification professionnelle, d'impartialité, de neutralité et de disponibilité, il assure que l'administration permanente de la CENI soit confiée à une personne apte à exercer ses fonctions avec rigueur, professionnalisme et probité. Inspiré utilement du droit antérieur et cohérent avec les principes dégagés par les bonnes pratiques des OGE, l'article contribue à renforcer la crédibilité, la stabilité et la qualité de l'administration électorale au sein de la CENI.

Article 74 – [Des attributions du Secrétaire exécutif]

Le Secrétaire exécutif assure, sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante, la direction administrative et technique du Secrétariat exécutif.

À ce titre, il :

1. coordonne les activités administratives et techniques du Secrétariat exécutif ;
2. prépare et soumet à l'examen de la Commission électorale nationale indépendante les projets d'actes, de mesures d'application, de documents techniques, de guides, de procédures et de méthodologie relevant des missions du Secrétariat exécutif ;
3. veille à l'exécution des décisions et délibérations de la Commission électorale nationale indépendante ;
4. assure la préparation administrative et technique des opérations relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante ;
5. coordonne, dans les conditions prévues par la loi, les activités du Secrétariat exécutif tant au niveau central qu'au niveau des structures placées sous son autorité ;

6. exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la présente loi et par les textes pris pour son application.

Le Secrétaire exécutif ne peut exercer de fonctions de décision relevant de la formation permanente, sauf disposition expresse de la loi.

L'article 74 précise les attributions du Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à sa nomination et aux conditions requises pour être nommé. Sa fonction propre est de déterminer les missions attachées à la direction du Secrétariat exécutif, en cohérence avec la place que celui-ci occupe dans l'architecture de la CENI comme administration permanente de la Commission. L'article organise ainsi les responsabilités du Secrétaire exécutif sur le terrain de la direction administrative et technique, de la préparation des travaux, de l'appui aux organes de la CENI et de l'exécution de leurs décisions, tout en rappelant expressément qu'il ne peut exercer de fonctions de décision relevant de la formation permanente.

1. Une disposition qui traduit, au niveau du Secrétaire exécutif, la fonction administrative permanente du Secrétariat exécutif

L'article 74 doit être lu dans le prolongement de l'article 56, qui consacre le Secrétariat exécutif comme administration permanente de la CENI. Il ne s'agit plus ici de définir l'organe en tant que tel, ni de déterminer les conditions de nomination de son responsable, mais de préciser les attributions attachées aux fonctions de direction du Secrétaire exécutif. L'article donne ainsi une traduction concrète, au niveau de la personne appelée à diriger le secrétariat, de la place institutionnelle déjà reconnue au Secrétariat exécutif dans l'architecture de la Commission.

2. Une direction administrative et technique exercée sous l'autorité de la CENI

Le premier alinéa prévoit que le Secrétaire exécutif assure, sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante, la direction administrative et technique du Secrétariat exécutif. Cette formulation est importante. Elle situe clairement le Secrétaire exécutif comme chef de l'administration permanente de la CENI, sans en faire un organe autonome. L'article affirme ainsi une responsabilité de direction réelle, mais subordonnée à l'autorité de la Commission. Cette articulation est cohérente avec l'économie générale du projet, qui distingue la fonction de décision, exercée par l'organe délibérant, et la fonction d'administration, de préparation et de mise en œuvre, exercée par le Secrétariat exécutif.

3. Des attributions centrées sur la coordination, la préparation et l'exécution

L'énumération des attributions fait apparaître trois registres principaux de responsabilités. En premier lieu, le Secrétaire exécutif assure la coordination des activités administratives et techniques du Secrétariat exécutif. En deuxième lieu, il prépare et soumet à l'examen de la Commission les projets d'actes, de mesures d'application et les documents techniques nécessaires à l'exercice de ses missions. En troisième lieu, il veille à l'exécution des décisions et délibérations de la Commission et assure la préparation administrative et technique des opérations relevant de sa compétence. L'article fait ainsi du Secrétaire exécutif le responsable de l'organisation interne, de la préparation des supports de décision et de la mise en œuvre administrative des choix opérés par la CENI.

4. Une fonction de coordination cohérente avec l'existence d'une administration permanente structurée

Le 5° de l'article prévoit que le Secrétaire exécutif coordonne, dans les conditions prévues par la loi, les activités du Secrétariat exécutif tant au niveau central qu'au niveau des structures placées sous son autorité. Cette précision est cohérente avec l'idée d'une administration électorale appelée à fonctionner de manière continue et organisée. Elle permet de rattacher à une autorité administrative identifiée la coordination d'ensemble des services et structures relevant du Secrétariat exécutif. L'article contribue ainsi à donner à la direction administrative de la CENI une consistance opérationnelle, sans pour autant empiéter sur les choix de décision qui appartiennent à la formation permanente ou, dans les cas prévus par la loi, à la formation plénière.

5. Une disposition conforme à la séparation entre décision et administration

Le dernier alinéa revêt une importance particulière. En disposant que le Secrétaire exécutif ne peut exercer de fonctions de décision relevant de la formation permanente, sauf disposition expresse de la loi, l'article ferme explicitement toute lecture extensive des attributions du secrétariat. Cette précision est au cœur de l'équilibre recherché par l'avant-projet. Elle signifie que le Secrétaire exécutif prépare, coordonne, appuie et exécute, mais ne se substitue pas à l'organe délibérant. L'article 74 doit ainsi être compris comme une disposition de clarification fonctionnelle autant que comme une disposition d'attribution. Il protège la distinction entre administration et délibération et limite les risques de chevauchement ou de concentration implicite des fonctions au sein de la CENI.

6. Une disposition à lire en articulation avec les articles relatifs à la répartition des fonctions au sein de la CENI

L'article 74 ne doit pas être isolé des dispositions qui précèdent ni de celles qui suivront. Il s'inscrit dans un ensemble plus large qui organise la séparation entre la formation permanente, la formation plénière et le Secrétariat exécutif. Les attributions du Secrétaire exécutif doivent ainsi être lues en cohérence avec les règles déjà posées sur les compétences de la formation permanente et avec celles qui préciseront plus loin la répartition des fonctions entre les organes de la Commission. L'article joue, dans cette perspective, un rôle essentiel de clarification : il identifie le Secrétaire exécutif comme le responsable de l'administration permanente sans altérer la cohérence de la chaîne de décision de la CENI.

Conclusion

L'article 74 constitue une disposition centrale du régime juridique du Secrétaire exécutif. En précisant que celui-ci assure la direction administrative et technique du Secrétariat exécutif, coordonne ses activités, prépare les documents et projets nécessaires aux travaux de la Commission, veille à l'exécution de ses décisions et ne peut exercer de fonctions de décision relevant de la formation permanente, l'article donne un contenu précis et cohérent à la direction de l'administration permanente de la CENI. Il contribue ainsi à renforcer la lisibilité de l'architecture interne de la Commission, la séparation des fonctions et la professionnalisation de son appareil administratif.

Article 75 – [Des incompatibilités et obligations applicables au Secrétaire exécutif]

Les fonctions de Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat public électif, de toute fonction gouvernementale, de toute activité politique partisane, de toute fonction de direction au sein d'un parti politique ou d'une

organisation concourant à l'expression du suffrage, ainsi que de toute activité ou situation de nature à compromettre son impartialité, sa neutralité, son indépendance ou sa disponibilité.

Le Secrétaire exécutif exerce ses fonctions avec impartialité, neutralité, probité, loyauté, discrétion et diligence.

Il s'abstient de toute prise de position, de tout comportement, de toute activité ou de toute intervention incompatible avec les fonctions qu'il exerce ou de nature à porter atteinte à la crédibilité, à la neutralité ou au bon fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Il ne peut tirer, directement ou indirectement, aucun avantage personnel, patrimonial, professionnel ou matériel de l'exercice de ses fonctions, des actes qu'il accomplit, des informations dont il dispose ou de l'influence attachée à ses attributions.

Il est tenu à la discrétion sur les faits, informations, documents, échanges, travaux et décisions préparatoires dont il a connaissance à raison de ses fonctions, sous réserve des exigences de publicité, de transparence et de communication prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Tout manquement aux incompatibilités et obligations prévues par le présent article expose le Secrétaire exécutif aux mesures prévues par la présente loi, sans préjudice, le cas échéant, des autres conséquences prévues par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

L'article 75 détermine les incompatibilités et obligations applicables au Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à la nomination de celui-ci, aux conditions requises pour être nommé et à ses attributions. Sa fonction propre est de garantir que la direction du Secrétariat exécutif, en tant qu'administration permanente de la CENI, s'exerce dans des conditions de neutralité, de probité, de disponibilité et de loyauté compatibles avec la nature des fonctions exercées. L'article ne traite donc ni de l'accès à la fonction, ni de son contenu organique, mais du cadre déontologique et fonctionnel dans lequel elle doit être exercée.

1. Une disposition destinée à protéger la neutralité de l'administration permanente de la CENI

L'article 75 répond à une nécessité structurelle : le Secrétaire exécutif dirige l'administration permanente de la CENI, laquelle prépare, appuie et met en œuvre les décisions de la Commission. Il est donc essentiel que cette direction administrative ne soit pas exposée à des engagements, intérêts ou comportements incompatibles avec la neutralité de l'institution. L'article remplit ainsi une fonction de protection de l'appareil administratif de la CENI contre les influences partisans, les conflits d'intérêts et les situations de dépendance susceptibles d'en altérer la crédibilité.

2. Des incompatibilités cohérentes avec les exigences d'impartialité et d'indépendance

Le premier alinéa prohibe l'exercice simultané des fonctions de Secrétaire exécutif avec tout mandat public électif, toute fonction gouvernementale, toute activité politique partisane, toute fonction dirigeante au sein d'un parti politique ou d'une organisation concourant à l'expression du suffrage, ainsi que toute activité ou situation de nature à compromettre l'impartialité, la neutralité, l'indépendance ou la disponibilité de l'intéressé. Cette formulation présente une

portée importante. Elle vise à prévenir non seulement les incompatibilités institutionnelles les plus évidentes, mais aussi les situations plus diffuses susceptibles de porter atteinte à l'intégrité fonctionnelle du Secrétaire exécutif. Elle prolonge utilement les exigences déjà présentes dans le droit antérieur, qui imposait au personnel du Secrétariat exécutif impartialité, abstention de toute activité politique et neutralité politique.

3. Des obligations de comportement adaptées à la direction du Secrétariat exécutif

Les alinéas suivants énoncent les obligations positives et négatives attachées à la fonction. Le Secrétaire exécutif doit exercer ses fonctions avec impartialité, neutralité, probité, loyauté, discrétion et diligence. Il doit également s'abstenir de tout comportement, activité ou intervention incompatible avec ses fonctions ou de nature à porter atteinte à la crédibilité, à la neutralité ou au bon fonctionnement de la Commission. L'article dépasse ainsi la seule logique des incompatibilités statutaires pour poser un véritable devoir de conduite. Cette construction est justifiée : la protection de l'administration électorale ne dépend pas seulement de l'absence de fonctions incompatibles, mais aussi de la manière dont les responsabilités sont effectivement exercées.

4. Une exigence de désintéressement et de discrétion en lien direct avec la sensibilité des fonctions

L'article interdit en outre au Secrétaire exécutif de tirer un avantage personnel, patrimonial, professionnel ou matériel de ses fonctions, des actes qu'il accomplit, des informations dont il dispose ou de l'influence attachée à ses attributions. Il lui impose également une obligation de discrétion sur les faits, informations, documents, échanges, travaux et décisions préparatoires dont il a connaissance à raison de ses fonctions, sous réserve des exigences légales de publicité, de transparence et de communication. Ces deux exigences sont particulièrement importantes. Elles visent à prévenir, d'une part, toute instrumentalisation personnelle de la fonction et, d'autre part, toute utilisation inappropriée d'informations sensibles. L'article protège ainsi à la fois l'intégrité personnelle du Secrétaire exécutif et la sécurité fonctionnelle de l'administration électorale.

5. Une clause de principe sur les conséquences du manquement

L'article prévoit enfin que tout manquement aux incompatibilités et obligations qu'il énonce expose le Secrétaire exécutif aux mesures prévues par la loi, sans préjudice, le cas échéant, des autres conséquences prévues par les textes applicables. Cette clause est importante. Elle évite que les incompatibilités et obligations énoncées par l'article demeurent purement déclaratoires. Sans détailler encore l'ensemble du régime des conséquences juridiques, elle affirme que leur méconnaissance emporte nécessairement des effets. L'article prépare ainsi les dispositions ultérieures relatives à la cessation des fonctions, tout en donnant dès à présent une portée normative effective au cadre déontologique qu'il met en place.

Conclusion

L'article 75 constitue une disposition essentielle de garantie déontologique et institutionnelle. En combinant incompatibilités, obligations de comportement, interdiction de tirer un avantage de la fonction, obligation de discrétion et clause de principe sur les conséquences du manquement, il protège la direction du Secrétariat exécutif contre les risques de politisation, de conflit d'intérêts et d'atteinte à la crédibilité de la CENI. Il contribue ainsi à assurer que l'administration permanente de la Commission soit dirigée dans des conditions compatibles avec l'exigence d'intégrité, de neutralité et de professionnalisme qui s'attache à toute administration électorale crédible.

Article 76 – [De la cessation des fonctions du Secrétaire exécutif]

Les fonctions du Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante prennent fin à l'expiration de la durée pour laquelle il a été nommé, sous réserve des cas de cessation anticipée prévus par la présente loi.

Elles cessent également avant ce terme en cas de :

1. démission régulièrement acceptée ;
2. décès ;
3. empêchement définitif dûment constaté ;
4. perte de l'une des conditions requises pour être nommé ;
5. survenance ou maintien d'une incompatibilité prévue par la présente loi ;
6. manquement grave aux obligations attachées à ses fonctions, dans les conditions prévues par la présente loi ;
7. révocation prononcée par délibération motivée de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation permanente, pour motif grave tiré de l'intérêt du service ou du bon fonctionnement de la Commission.

La cessation des fonctions du Secrétaire exécutif est constatée ou prononcée, selon le cas, par délibération de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation permanente.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

L'article 76 organise la cessation des fonctions du Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient à la suite des dispositions relatives à sa nomination, aux conditions requises pour être nommé, à ses attributions ainsi qu'aux incompatibilités et obligations qui lui sont applicables. Sa fonction propre est de déterminer le terme normal des fonctions du Secrétaire exécutif, les causes de cessation anticipée et l'autorité compétente pour constater ou prononcer cette cessation. L'article donne ainsi une portée effective au régime statutaire du Secrétaire exécutif et complète, en particulier, les exigences posées à l'article précédent.

1. Une disposition qui distingue le terme normal des fonctions et les cas de cessation anticipée

L'article 76 présente d'abord l'intérêt de distinguer clairement la fin normale des fonctions du Secrétaire exécutif de leur cessation avant terme. Cette construction est importante. Elle permet de traiter séparément, d'une part, l'expiration régulière de la durée pour laquelle l'intéressé a été nommé et, d'autre part, les hypothèses dans lesquelles son maintien en fonctions ne peut plus se poursuivre. L'article confère ainsi à la situation du Secrétaire exécutif un cadre juridique lisible et stabilisé.

2. Une cessation anticipée qui donne un effet juridique réel aux conditions de nomination, incompatibilités et obligations

L'énumération des causes de cessation anticipée présente une portée essentielle. Elle rattache la fin des fonctions tant à des événements objectifs, tels que la démission, le décès ou l'empêchement définitif, qu'à des causes tenant à la légalité ou à la régularité du maintien en fonctions, comme la perte des conditions requises pour être nommé, la survenance ou le maintien

d'une incompatibilité, ou encore le manquement grave aux obligations attachées à la fonction. L'article donne ainsi une traduction normative effective aux articles antérieurs, en particulier à ceux relatifs aux conditions de nomination et au régime déontologique du Secrétaire exécutif. Il évite que ces exigences demeurent purement déclaratoires.

3. Une compétence confiée à la formation permanente en cohérence avec son rôle délibérant

L'article confie à la Commission réunie en formation permanente le soin de constater ou de prononcer, selon le cas, la cessation des fonctions du Secrétaire exécutif. Cette solution est cohérente avec l'économie générale du Titre III. La formation permanente étant l'organe délibérant de la CENI et ayant compétence pour nommer le Secrétaire exécutif, il est logique qu'elle soit également compétente pour mettre fin à ses fonctions dans les conditions prévues par la loi. L'article assure ainsi une cohérence entre la nomination, le contrôle du respect des obligations et la décision de cessation.

4. Une disposition conforme à l'exigence de responsabilité et de professionnalisation de l'administration électorale

L'analyse des bonnes pratiques des OGE met en évidence l'importance de disposer d'une administration professionnelle soumise à des règles claires de responsabilité. L'article 76 s'inscrit dans cette logique. En encadrant juridiquement la fin des fonctions du Secrétaire exécutif, il renforce la crédibilité et la discipline de l'administration permanente de la CENI. Il prolonge aussi l'esprit du droit antérieur, qui attachait déjà une importance particulière à la continuité et à la régularité du fonctionnement du Secrétariat exécutif.

Conclusion

L'article 76 constitue une disposition de sécurisation statutaire du Secrétaire exécutif. En distinguant le terme normal des fonctions des hypothèses de cessation anticipée et en confiant à la formation permanente le soin de constater ou de prononcer cette cessation, il assure la cohérence du régime applicable à la direction du Secrétariat exécutif. Il contribue ainsi à garantir une administration électorale permanente à la fois professionnelle, responsable et juridiquement encadrée.

Article 77 – [Du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif]

Le Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante dispose d'un personnel administratif et technique chargé de concourir, sous l'autorité du Secrétaire exécutif, au fonctionnement permanent de la Commission électorale nationale indépendante et à l'accomplissement des missions dévolues au Secrétariat exécutif.

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif est placé sous l'autorité du Secrétaire exécutif dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes pris pour son application.

Il exerce ses fonctions dans le respect de la présente loi, de la législation électorale applicable et des autres textes qui régissent le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 77 introduit le régime du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient à la suite des dispositions relatives au Secrétaire exécutif lui-même et ouvre le sous-ensemble consacré au personnel du Secrétariat exécutif. Sa fonction propre est d'identifier ce personnel comme composante du Secrétariat exécutif, de le rattacher à la mission permanente de soutien administratif et technique de la CENI et de préciser qu'il est placé sous l'autorité du Secrétaire exécutif. L'article ne traite donc pas encore des conditions de recrutement, des obligations particulières ou du statut applicable à ce personnel, qui relèvent des dispositions suivantes.

1. Une disposition qui donne une assise organique au personnel du Secrétariat exécutif

L'article 77 présente d'abord l'intérêt de ne pas laisser dans l'implicite l'existence du personnel administratif et technique nécessaire au fonctionnement du Secrétariat exécutif. Après que l'article 56 a consacré le Secrétariat exécutif comme administration permanente de la CENI et que les articles 72 à 76 ont défini le régime de son directeur, il convenait de préciser que cette administration permanente dispose d'un personnel propre. L'article donne ainsi une assise organique à l'élément humain nécessaire au fonctionnement continu de la Commission.

2. Un personnel rattaché à la mission permanente de la CENI

L'article précise que ce personnel concourt, sous l'autorité du Secrétaire exécutif, au fonctionnement permanent de la Commission et à l'accomplissement des missions dévolues au Secrétariat exécutif. Cette formulation est importante. Elle montre que le personnel administratif et technique n'est pas une composante accessoire ou ponctuelle de la CENI, mais un élément de son appareil administratif permanent. Cette solution est cohérente avec la loi de 2015, qui distinguait déjà le Secrétariat exécutif national et son personnel administratif et technique, et avec les principes dégagés des bonnes pratiques des OGE, selon lesquels un organisme de gestion électorale crédible doit s'appuyer sur un secrétariat permanent doté d'un personnel qualifié et stable.

3. Un personnel placé sous l'autorité du Secrétaire exécutif

L'article place le personnel administratif et technique sous l'autorité du Secrétaire exécutif dans les conditions prévues par la loi et par les textes pris pour son application. Cette précision prolonge logiquement les articles précédents. Dès lors que le Secrétaire exécutif assure la direction administrative et technique du Secrétariat exécutif, il est cohérent que le personnel de cette structure soit placé sous son autorité. L'article contribue ainsi à la lisibilité de la chaîne administrative interne de la CENI, sans altérer la distinction entre direction administrative et fonction délibérative.

4. Une disposition de cadrage à lire avec les articles suivants

L'article 77 doit être compris comme une disposition introductive. Il identifie le personnel et le rattache à l'organisation du Secrétariat exécutif, sans encore définir les conditions de recrutement, les obligations particulières ou le régime applicable. Ces questions feront l'objet des articles suivants. L'article remplit ainsi une fonction de seuil dans l'économie de la section : il annonce la matière sans la développer prématurément.

Conclusion

L'article 77 constitue une disposition utile de cadrage organique. En reconnaissant l'existence d'un personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif, en le rattachant au fonctionnement permanent de la CENI et en le plaçant sous l'autorité du Secrétaire exécutif, il

complète de manière cohérente le régime du Secrétariat exécutif et prépare les dispositions ultérieures relatives au recrutement, aux obligations et au régime de ce personnel.

Article 78 – [Des conditions de recrutement du personnel du Secrétariat exécutif]

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante est recruté dans le cadre d'une procédure d'appel à candidatures ouverte.

Le recrutement est fondé sur des critères de compétence, d'expérience, de moralité, d'intégrité et d'aptitude au regard des fonctions à exercer.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

L'article 78 organise les conditions de recrutement du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient dans le prolongement de l'article 77, qui identifie ce personnel comme composante du Secrétariat exécutif, et avant les dispositions relatives aux obligations et au régime qui lui sont applicables. Sa fonction propre est de poser, au niveau législatif, les principes directeurs du recrutement de ce personnel, en imposant une procédure d'appel à candidatures ouverte et en subordonnant le recrutement à des critères de compétence, d'expérience, de moralité, d'intégrité et d'aptitude au regard des fonctions à exercer.

1. Une disposition qui soumet le recrutement à une procédure ouverte

L'article prévoit que le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif est recruté dans le cadre d'une procédure d'appel à candidatures ouverte. Cette solution est importante. Elle écarte une logique de désignation discrétionnaire et rattache le recrutement du personnel de l'administration permanente de la CENI à une procédure objectivée. Elle reprend utilement, sur ce point, l'orientation déjà retenue par l'article 73 de la loi n° 2015-020 pour le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif national.

2. Un recrutement fondé sur des critères de capacité et de probité

Le second alinéa précise que le recrutement repose sur des critères de compétence, d'expérience, de moralité, d'intégrité et d'aptitude au regard des fonctions à exercer. Cette formulation donne une portée normative réelle à l'article. Elle signifie que l'accès au personnel du Secrétariat exécutif doit répondre à une logique de professionnalisation, en cohérence avec la mission permanente d'appui administratif et technique de la CENI. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui mettent l'accent sur des procédures de sélection ouvertes faisant apparaître clairement les compétences, qualifications et qualités personnelles requises.

3. Une disposition de principe à compléter par les textes d'application

L'article renvoie enfin aux textes pris pour l'application de la loi et, le cas échéant, au règlement intérieur, les modalités d'application du recrutement. Cette répartition est cohérente avec l'économie générale de l'avant-projet. La loi fixe ici les principes essentiels du recrutement ; les modalités pratiques de mise en œuvre peuvent, pour leur part, être précisées par les instruments

d'application. L'article joue ainsi un rôle de cadrage, sans anticiper sur les dispositions suivantes relatives aux obligations et au régime du personnel.

Conclusion

L'article 78 constitue une disposition utile de professionnalisation du Secrétariat exécutif. En soumettant le recrutement de son personnel administratif et technique à une procédure d'appel à candidatures ouverte et à des critères objectifs de capacité et de probité, il contribue à renforcer la qualité, la crédibilité et la neutralité de l'administration permanente de la CENI.

Article 79 – [Des obligations applicables au personnel du Secrétariat exécutif]

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante exerce ses fonctions avec impartialité, neutralité, probité, discrétion et diligence.

Il s'abstient de toute prise de position incompatible avec ses fonctions et de tout comportement de nature à porter atteinte à la crédibilité, à la neutralité ou au bon fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Il est tenu à la discrétion sur les faits, informations, documents et travaux dont il a connaissance à raison de ses fonctions, sous réserve des exigences de publicité, de transparence et de communication prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif est tenu au respect des autres obligations prévues par la présente loi, par les textes pris pour son application et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

L'article 79 précise les obligations applicables au personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives au recrutement de ce personnel et avant celles qui définiront le régime qui lui est applicable. Sa fonction propre est d'énoncer les devoirs essentiels de comportement attachés à l'exercice des fonctions au sein de l'administration permanente de la CENI, sans porter atteinte de manière excessive aux droits des agents.

1. Une disposition centrée sur les obligations de comportement dans l'exercice des fonctions

L'article impose au personnel du Secrétariat exécutif d'exercer ses fonctions avec impartialité, neutralité, probité, discrétion et diligence. Il rattache ainsi les obligations du personnel à la nature même de l'administration électorale, qui doit inspirer confiance et fonctionner de manière régulière. L'article ne traite pas ici des incompatibilités au sens strict, ni du régime disciplinaire, mais du cadre général de conduite exigé dans l'exercice des fonctions.

2. Une obligation de réserve fonctionnelle plus équilibrée qu'une interdiction générale d'activité politique

L'article retient une formule centrée sur l'abstention de toute prise de position incompatible avec les fonctions et de tout comportement de nature à porter atteinte à la crédibilité, à la neutralité

ou au bon fonctionnement de la Commission. Cette solution est importante. Elle permet de protéger la neutralité du service sans poser, pour l'ensemble du personnel, une interdiction générale et absolue de toute activité politique partisane. L'article adopte ainsi une logique de proportionnalité, en visant ce qui est incompatible avec les fonctions plutôt qu'en restreignant de manière indifférenciée les droits des agents.

3. Une exigence de discrétion cohérente avec la sensibilité des fonctions exercées

L'article impose en outre au personnel une obligation de discrétion sur les faits, informations, documents et travaux dont il a connaissance à raison de ses fonctions, sous réserve des exigences légales de publicité, de transparence et de communication. Cette obligation est cohérente avec la place du Secrétariat exécutif dans la préparation, l'appui et la mise en œuvre des activités de la CENI. Elle protège la sécurité fonctionnelle de l'administration électorale sans faire obstacle aux obligations de publicité prévues par les textes applicables.

Conclusion

L'article 79 constitue une disposition utile de cadrage déontologique. En énonçant des obligations de neutralité, de réserve fonctionnelle et de discrétion adaptées à la situation du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif, il contribue à garantir un fonctionnement professionnel, crédible et équilibré de l'administration permanente de la CENI.

Article 80 – [Du régime applicable au personnel du Secrétariat exécutif]

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante est régi, selon sa qualité, soit par la législation du travail, soit par la législation et la réglementation applicables aux fonctionnaires.

Les fonctionnaires appelés à servir au sein du Secrétariat exécutif demeurent soumis au Statut général des fonctionnaires et aux textes régissant leur position réglementaire, dans les conditions prévues par les textes applicables.

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif demeure, dans tous les cas, tenu au respect des obligations particulières prévues par la présente loi, par les textes pris pour son application et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 80 fixe le régime applicable au personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après les dispositions relatives à l'identification de ce personnel, à son recrutement et à ses obligations. Sa fonction propre est d'articuler, dans un cadre clair, le régime juridique général applicable aux différentes catégories de personnel avec les exigences particulières attachées au fonctionnement de l'administration permanente de la CENI. Il évite ainsi d'assimiler indistinctement tout le personnel à un même statut, tout en maintenant l'unité des obligations propres au service électoral.

1. Une disposition qui distingue le régime applicable selon la qualité de l'agent

L'article retient une distinction nécessaire entre les personnels régis par la législation du travail et ceux qui demeurent soumis à la législation et à la réglementation applicables aux fonctionnaires. Cette solution est importante. Elle permet d'éviter une présentation inexacte du personnel du Secrétariat exécutif comme relevant uniformément du seul droit du travail, alors que certains agents peuvent relever du Statut général des fonctionnaires. Elle s'inscrit dans le prolongement de la loi de 2015, qui traitait du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif sans nier, par principe, la diversité des régimes juridiques pouvant gouverner les agents appelés à servir au sein de l'administration électorale.

2. Une prise en compte expresse du cadre statutaire des fonctionnaires

L'article précise que les fonctionnaires appelés à servir au sein du Secrétariat exécutif demeurent soumis au Statut général des fonctionnaires et aux textes régissant leur position réglementaire. Cette précision est juridiquement justifiée. Le Statut général des fonctionnaires dispose en effet que le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'Administration, dans une situation statutaire et réglementaire, et prévoit expressément les différentes positions réglementaires auxquelles il peut être soumis. L'article 80 évite ainsi que la loi sur la CENI n'empiète sur le droit de la fonction publique ou n'introduise, par omission, une incertitude sur la situation des agents publics affectés au Secrétariat exécutif.

3. Une unité fonctionnelle maintenue par les obligations particulières de la loi sur la CENI

Si l'article distingue les régimes généraux applicables selon la qualité des agents, il maintient néanmoins une unité fonctionnelle en rappelant que tous demeurent tenus au respect des obligations particulières prévues par la loi sur la CENI, ses textes d'application et, le cas échéant, le règlement intérieur. Cette articulation est cohérente avec les conversations précédentes : le régime général de l'agent peut varier, mais l'exercice de fonctions au sein de l'administration électorale impose, dans tous les cas, des exigences spécifiques de neutralité, de probité, de discrétion et de professionnalisme. Cette approche rejoint les bonnes pratiques relevées par le manuel IDEA, qui insiste sur la nécessité d'un secrétariat permanent professionnel, régi par des obligations adaptées à la sensibilité de la fonction électorale.

Conclusion

L'article 80 constitue une disposition utile de clarification statutaire. En distinguant le régime applicable selon la qualité des agents, en préservant expressément le cadre propre aux fonctionnaires et en maintenant l'application des obligations particulières attachées au fonctionnement de la CENI, il contribue à sécuriser juridiquement la situation du personnel du Secrétariat exécutif tout en préservant l'unité déontologique de l'administration électorale.

TITRE IV : DES COMPÉTENCES, DES POUVOIRS ET DES CONDITIONS DE LEUR EXERCICE

Section I : Des attributions de la Commission électorale nationale indépendante

Article 81 – [De l'exercice des attributions de la CENI conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables]

La Commission électorale nationale indépendante exerce les attributions qui lui sont conférées par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, dans le respect du principe de légalité.

Elle les exerce dans les conditions, selon les modalités et dans les limites prévues par ces textes, sans porter atteinte aux compétences attribuées à d'autres autorités par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsque l'exercice de certaines attributions requiert le concours de l'État ou d'autres autorités publiques, ce concours s'exerce dans les conditions prévues par les textes applicables, sans préjudice des compétences propres de la Commission électorale nationale indépendante.

Tout acte, toute initiative ou toute mesure pris en dehors des attributions conférées à la Commission électorale nationale indépendante ou en méconnaissance des conditions, modalités et limites prévues par les textes applicables est irrégulier et expose son auteur aux conséquences prévues par la loi.

L'article 81 ouvre le Titre IV relatif aux attributions de la Commission électorale nationale indépendante et aux conditions générales de leur exercice. Il pose la règle générale selon laquelle la CENI exerce ses attributions conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables. Il a ainsi une fonction de principe général pour l'ensemble des dispositions qui suivent.

1. Une disposition générale de cadrage des attributions de la CENI

L'article 81 remplit une fonction structurante dans l'économie du Titre IV. Il ne procède pas lui-même à l'énumération détaillée des domaines d'attribution de la CENI, laquelle relève des articles qui suivent, mais fixe la règle de lecture générale de leur exercice. En ce sens, il pose un principe de légalité institutionnelle : la CENI n'exerce que les attributions que les normes supérieures et applicables lui confèrent, et ne peut s'en écarter ni dans leur objet, ni dans leurs conditions d'exercice. Cette construction est cohérente avec l'option retenue pour le Titre IV, inspirée de la logique de la loi de 2015, qui distinguait sobrement les domaines d'intervention de la CENI sans redéployer le détail matériel de la législation électorale.

2. Un rappel nécessaire au regard de l'article 5 de la Constitution et de la jurisprudence de la HCC

L'article 5 de la Constitution dispose que l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante, dont la loi fixe les

modalités de fonctionnement. La HCC en a déduit une lecture exigeante de la compétence constitutionnelle de la CENI. Dans sa [Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018](#), elle a expressément jugé que l'établissement des listes électorales et du registre électoral national ainsi que leur refonte entrent dans la catégorie juridique des opérations électorales, et que l'initiative du Gouvernement en cette matière n'est pas conforme à la Constitution. Dans sa [Décision n°02-HCC/D2 du 24 mai 2023](#), elle a confirmé cette logique en remplaçant le recensement électoral dans le champ des opérations relevant de la structure nationale indépendante, tout en admettant que les partis politiques puissent y participer comme observateurs, sans voix délibérative. Dans ce contexte, l'article 81 traduit, au niveau de la loi sur la CENI, l'exigence constitutionnelle telle qu'interprétée par la HCC.

3. Une réponse directe au diagnostic des initiatives extra legem de la CENI

L'un des constats qui sous-tendent la réforme est que la CENI a, dans certaines séquences sensibles, développé des pratiques ou pris des initiatives en dehors du cadre strict des textes applicables. C'est notamment ce qui a été relevé en matière de recensement électoral, à travers la création ou l'usage de mécanismes insuffisamment fondés en droit. L'article 81 répond directement à ce diagnostic. En précisant que la CENI n'exerce ses attributions que dans les conditions, selon les modalités et dans les limites prévues par les textes applicables, il ne se contente pas d'un rappel abstrait du principe de légalité : il vise à fermer la voie aux lectures extensives, aux auto-habilitations implicites et aux initiatives extra legem. L'article participe ainsi d'une logique générale de resserrement du texte de la réforme, destinée à prévenir les dérives institutionnelles nées d'interprétations trop larges des compétences de la CENI.

4. Une articulation mesurée entre la compétence propre de la CENI et le concours de l'État

L'article 81 ménage une solution d'équilibre sur une question particulièrement sensible : celle du concours de l'État ou d'autres autorités publiques. Ni la Constitution ni la jurisprudence de la HCC n'interdisent qu'un concours administratif, technique ou logistique soit apporté à la CENI. En revanche, elles excluent qu'un tel concours se transforme en transfert d'initiative, de direction ou de compétence au profit du Gouvernement ou de l'Administration, notamment dans le domaine des listes électorales. En prévoyant que le concours de l'État s'exerce sans préjudice des compétences propres de la CENI, l'article 81 traduit ce point d'équilibre. Il permet de sécuriser juridiquement la coopération nécessaire avec les autorités publiques sans réduire la CENI à un simple organe de validation, ce qui serait contraire à l'interprétation retenue par la HCC de l'article 5 de la Constitution. Cette solution est, en outre, cohérente avec la logique de la loi de 2015, qui distinguait les attributions propres de la CENI, celles qu'elle exerce avec le concours de l'État et celles qui relèvent de l'État.

5. Une disposition dont la portée normative est renforcée par la clause finale d'irrégularité

L'un des intérêts majeurs de l'article 81 tient à son dernier alinéa. Celui-ci prévoit que tout acte, toute initiative ou toute mesure pris en dehors des attributions conférées à la CENI ou en méconnaissance des conditions, modalités et limites prévues par les textes applicables est irrégulier et expose son auteur aux conséquences prévues par la loi. Cette formule est importante. Elle évite que l'article demeure au niveau d'une simple clause de principe ou d'un rappel pédagogique. Sans détailler encore l'ensemble des effets contentieux, institutionnels ou disciplinaires susceptibles d'être attachés à une telle irrégularité, elle affirme qu'une méconnaissance du cadre légal n'est pas sans conséquence. La normativité de l'article s'en trouve ainsi sensiblement renforcée.

6. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE insistent sur la nécessité de disposer d'un cadre juridique clair, précis et intelligible, qui définisse avec netteté les compétences de l'organe électoral, leurs limites et les relations qu'il entretient avec les autres institutions publiques. Elles mettent en garde, en creux, contre les dispositifs dans lesquels l'imprécision normative ouvre la voie à des pratiques institutionnelles incertaines ou contestées. L'article 81 s'inscrit dans cette logique. En tant que clause générale d'ouverture du Titre IV, il contribue à rendre plus lisible l'exercice des attributions de la CENI, à réinscrire celles-ci dans la hiérarchie des normes et à prévenir les chevauchements ou initiatives non prévues par les textes applicables.

Conclusion

L'article 81 constitue une disposition de principe essentielle dans l'économie du Titre IV. Il donne une base claire à l'encadrement légal des attributions de la CENI, répond aux dérives relevées par le diagnostic et tire les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 5 de la Constitution.

Section II : Des attributions de la Commission électorale nationale indépendante

Article 82 – [Des attributions propres de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante est notamment chargée :

1. de veiller au respect de la législation électorale ;
2. d'assurer l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales et référendaires dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables ;
3. de garantir la sincérité, la régularité et la transparence des opérations électorales et référendaires ;
4. de contribuer à l'information et à la sensibilisation des électeurs dans les conditions prévues par les textes applicables ;

Elle exerce, en outre, les autres attributions que lui confèrent la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

L'article 82 énumère les attributions propres de la Commission électorale nationale indépendante. Il intervient après l'article 81, qui fixe la règle générale d'exercice des attributions de la CENI conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables. Sa fonction propre est d'identifier, à un niveau général, les domaines dans lesquels la CENI intervient en son nom propre, sans entrer dans le détail matériel des opérations électorales et référendaires.

1. Une disposition inspirée de la technique d'énumération retenue par le droit antérieur

L'article 82 s'inscrit dans le prolongement de la méthode retenue par l'article 38 de la loi n° 2015-020, qui procédait déjà par énumération des attributions propres de la CENI. Cette technique présente un intérêt certain. Elle permet de faire apparaître, dans la loi sur la CENI, les grands domaines de compétence de l'institution sans transformer cette loi en texte de détail sur le

déroulement des opérations électorales. L'article 82 reprend donc utilement cette logique d'énumération sobre et organique.

2. Une énumération volontairement resserrée pour respecter la hiérarchie des normes

L'article 38 de la loi de 2015 comportait toutefois, en plusieurs de ses éléments, des matières qui relèvent plus directement de la législation électorale elle-même. Or ces matières touchent à l'organisation détaillée des opérations électorales et référendaires, laquelle relève principalement de la loi électorale de nature organique. Dans cette perspective, l'article 82 n'avait pas vocation à reprendre point par point l'ancienne énumération. Le choix d'une rédaction plus resserrée répond donc à une exigence de bonne hiérarchie des normes : la loi sur la CENI fixe les domaines d'attribution, tandis que la législation électorale en précise, lorsque nécessaire, le contenu matériel et procédural.

3. Le 2° et le dernier alinéa comme clauses de couverture des matières détaillées par la législation électorale

Le 2° de l'article, qui vise l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales et référendaires dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, ainsi que le dernier alinéa, qui renvoie aux autres attributions conférées à la CENI par ces mêmes textes, remplissent une fonction importante. Ils permettent de couvrir les matières que le droit antérieur détaillait davantage, sans que la loi sur la CENI ait à les reproduire. Cette solution est cohérente à la fois avec l'article 5 de la Constitution, qui confie à une structure nationale indépendante l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales, et avec la jurisprudence de la HCC, qui rattache notamment l'établissement et la refonte des listes électorales à cette compétence constitutionnelle.

4. Une clarification utile des attributions propres de la CENI

En distinguant les attributions propres de la CENI des matières qui peuvent requérir le concours de l'État ou relever directement d'autres autorités, l'article 82 contribue à une meilleure lisibilité de la répartition des compétences. Il identifie ce qui relève du noyau propre de la mission de la CENI, sans encourager une lecture extensive ou auto-attributive de ses compétences. Il participe ainsi à l'objectif général de la réforme, qui consiste à resserrer le texte et à prévenir les initiatives extra legem relevées par le diagnostic.

Conclusion

L'article 82 constitue une disposition utile d'énumération des attributions propres de la CENI. Inspiré de la technique déjà retenue par l'article 38 de la loi de 2015, il en reprend la logique sans en reconduire le degré de détail sur des matières désormais couvertes par la législation électorale organique. Le 2° et le dernier alinéa permettent précisément d'assurer cette couverture sans empiéter sur le domaine normatif qui n'appartient pas à la loi sur la CENI.

Article 83 – [Des attributions exercées par la CENI avec le concours de l'État]

La Commission électorale nationale indépendante exerce, avec le concours de l'État, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, les attributions relatives :

1. au recensement des électeurs, à la révision ou à la refonte des listes électorales et du registre électoral ;
2. à la confection, à l'impression et à la distribution des cartes d'électeur ;
3. à l'affichage des listes électorales ;
4. à la création ou à la suppression des bureaux de vote et à leur localisation géographique ;
5. à la sensibilisation des électeurs à participer aux élections et aux référendums.

Le concours de l'État s'exerce dans le respect de la neutralité des opérations électorales et référendaires ainsi que de l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante.

Il ne peut avoir pour effet de retirer à la Commission électorale nationale indépendante l'initiative, la direction, la supervision, le contrôle ou la validation des opérations mentionnées au présent article.

Les modalités matérielles, techniques et administratives de ce concours sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 83 détermine les attributions que la Commission électorale nationale indépendante exerce avec le concours de l'État. Il intervient après l'article 82 relatif aux attributions propres de la CENI et précise, dans certains domaines sensibles, les conditions dans lesquelles une collaboration avec les autorités publiques peut être juridiquement organisée. Sa fonction propre est de définir un cadre de coopération qui permette l'appui matériel, technique ou administratif de l'État sans remettre en cause la compétence constitutionnelle de la CENI sur les opérations électorales et référendaires. L'article constitue ainsi une disposition d'équilibre entre exigence d'indépendance et nécessité d'appui opérationnel.

1. Une disposition qui reprend utilement la distinction déjà retenue par la loi de 2015

L'article 83 s'inscrit dans le prolongement direct de la logique retenue par l'article 39 de la loi n° 2015-020, qui distinguait les attributions exercées par la CENI avec le concours de l'État de celles qui relevaient de ses attributions propres. Cette méthode est importante. Elle permet de reconnaître que certaines opérations, notamment en matière de listes électorales, de cartes d'électeur, de bureaux de vote ou de sensibilisation des électeurs, supposent un appui administratif, logistique ou technique qui ne peut être entièrement dissocié des moyens de l'État. L'article 83 reprend donc utilement cette technique de distinction, tout en la reformulant dans un cadre plus rigoureux.

2. Un article qui maintient la compétence de la CENI sur des opérations relevant de sa mission constitutionnelle

L'enjeu principal de l'article est de ne pas laisser croire que le concours de l'État équivaldrait à un transfert de compétence. Sur ce point, la jurisprudence de la HCC est décisive. Dans sa décision du 3 mai 2018, la Cour a expressément jugé que l'établissement des listes électorales et du registre électoral national ainsi que leur refonte entrent dans la catégorie juridique des opérations électorales, et que l'initiative du Gouvernement en cette matière n'est pas conforme à la Constitution. Dans sa décision du 24 mai 2023, elle a confirmé cette logique en remplaçant le recensement électoral dans le champ des opérations relevant de la structure nationale indépendante, tout en admettant la participation des partis politiques comme observateurs. L'article 83 doit donc être lu à la lumière de cette jurisprudence : les matières qu'il énumère demeurent des opérations relevant de la compétence de la CENI, même lorsqu'elles sont exercées avec le concours de l'État.

3. Un premier point d'équilibre : admettre le concours de l'État sans dessaisir la CENI

Le premier point d'équilibre tient à la reconnaissance expresse du concours de l'État. L'article admet qu'un appui public peut être requis dans certains domaines où les moyens matériels, territoriaux ou techniques sont particulièrement importants. Mais cet appui n'est pas conçu comme une substitution. La CENI demeure l'organe qui exerce l'attribution ; l'État n'intervient qu'à titre de concours. Cette distinction est essentielle. Elle permet de répondre aux préoccupations pratiques de sécurisation et de capacité opérationnelle sans réduire la CENI à une simple instance de validation. Elle est cohérente à la fois avec l'article 5 de la Constitution et avec la structure de la loi de 2015.

4. Un deuxième point d'équilibre : garantir la neutralité des opérations et l'indépendance de la CENI

Le deuxième alinéa de l'article revêt une importance particulière en ce qu'il prévoit que le concours de l'État s'exerce dans le respect de la neutralité des opérations électorales et référendaires ainsi que de l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision est fondamentale. Elle signifie que l'appui de l'État ne peut pas être conçu comme un simple soutien administratif indifférencié : il doit être juridiquement encadré par une double exigence de neutralité et d'indépendance. Ce choix est cohérent avec l'article 39 de la Constitution, qui garantit la neutralité politique de l'Administration, et avec la nature même de la CENI comme structure nationale indépendante. Il rejoint également les enseignements des bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur le fait qu'un organisme de gestion électorale peut recourir à des appuis administratifs tout en préservant son autonomie et la confiance dans l'impartialité du processus.

5. Un troisième point d'équilibre : exclure tout transfert d'initiative, de direction ou de validation

Le troisième alinéa complète utilement le précédent en précisant que le concours de l'État ne peut avoir pour effet de retirer à la CENI l'initiative, la direction, la supervision, le contrôle ou la validation des opérations mentionnées à l'article. Cette formule constitue le verrou central du dispositif. Elle empêche qu'une collaboration nécessaire soit interprétée comme une dévolution implicite de compétence au profit du Gouvernement ou de l'Administration. C'est sur ce point que l'article répond le plus directement aux difficultés révélées par le recensement électoral. La CENI peut être appuyée ; elle ne peut être dessaisie. L'État peut concourir ; il ne peut se substituer. Ce verrou normatif donne à l'article sa véritable portée institutionnelle.

6. Un renvoi limité aux modalités de mise en œuvre

Le dernier alinéa précise que les modalités matérielles, techniques et administratives du concours de l'État sont définies par les textes pris pour l'application de la présente loi. Ce renvoi est utile, mais il doit être compris de manière stricte. Il ne porte pas sur la détermination des compétences elles-mêmes, qui relève de la loi, ni sur la possibilité de redéfinir par voie réglementaire la place respective de la CENI et de l'État. Il ne concerne que la mise en œuvre pratique du concours admis par la loi. L'article conserve ainsi la maîtrise législative de l'équilibre institutionnel tout en laissant au règlement la souplesse nécessaire pour organiser matériellement cette collaboration.

Conclusion

L'article 83 constitue une disposition d'équilibre particulièrement importante du Titre IV. Inspiré de la distinction déjà retenue par la loi de 2015, il admet que certaines attributions de la CENI

puissent être exercées avec le concours de l'État, tout en rappelant expressément que ce concours doit respecter la neutralité des opérations électorales et référendaires ainsi que l'indépendance de la Commission, et ne peut avoir pour effet de la dessaisir de l'initiative, de la direction, de la supervision, du contrôle ou de la validation des opérations concernées. Il donne ainsi une traduction normative mesurée à un point sensible de la réforme, en conciliant les nécessités de l'appui opérationnel avec les exigences constitutionnelles dégagées par la HCC.

Article 84 – [De l'assistance, de l'appui ou du concours pouvant être sollicités par la CENI dans l'exercice de ses attributions]

Dans l'exercice de ses attributions, la Commission électorale nationale indépendante peut solliciter, selon les cas, l'assistance, l'appui ou le concours de l'État, de ses démembrements, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics ou de tout autre organisme compétent, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Elle peut, dans les mêmes conditions, recourir à toute compétence technique, administrative ou spécialisée utile à l'accomplissement de ses missions.

À sa demande, des agents de l'État peuvent être mis à sa disposition par les autorités compétentes, dans les conditions prévues par les textes applicables.

L'assistance, l'appui ou le concours ainsi sollicités ne peuvent avoir pour objet ni pour effet de transférer à ces autorités, collectivités, établissements, organismes ou agents l'exercice des attributions reconnues à la Commission électorale nationale indépendante.

Ils s'exercent dans le respect de l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante, de la neutralité des opérations électorales et référendaires ainsi que des compétences propres des autorités appelées à concourir à leur mise en œuvre.

Les modalités de mise en œuvre du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 84 détermine les formes d'assistance, d'appui ou de concours que la Commission électorale nationale indépendante peut solliciter dans l'exercice de ses attributions. Il précise également qu'elle peut recourir à des compétences utiles à l'accomplissement de ses missions et demander, dans les conditions prévues par les textes applicables, la mise à disposition d'agents de l'État. Sa fonction propre est d'organiser les moyens externes d'appui à la CENI sans porter atteinte à son indépendance ni transférer à d'autres autorités l'exercice de ses attributions.

1. Une disposition qui reprend et complète la logique des articles 41 et 50 de la loi de 2015

L'article 84 s'inscrit dans le prolongement direct de l'article 41 de la loi n° 2015-020, selon lequel la CENI peut solliciter l'aide, l'assistance ou l'appui de l'Administration ou d'autres organismes nationaux ou internationaux sans remettre en cause son indépendance. Il intègre également, dans une formulation mieux ordonnée, la substance de l'article 50 de la même loi, qui permettait à la CENI de faire appel à toutes les compétences qu'elle juge utiles et, à sa demande, d'obtenir la mise à disposition d'agents de l'État. La nouvelle rédaction rassemble ainsi, dans une même disposition, les moyens externes d'appui humain, technique et administratif nécessaires à l'exercice effectif des missions de la Commission.

2. Une disposition relative aux conditions d'exercice des attributions plutôt qu'aux pouvoirs au sens strict

L'intérêt de l'article 84 est aussi de clarifier sa place dans l'architecture du titre. Il ne consacre pas, à proprement parler, un pouvoir de contrainte, de saisine ou de recommandation. Il règle plutôt les conditions dans lesquelles la CENI peut s'appuyer sur des concours extérieurs pour exercer utilement ses attributions. En ce sens, il appartient davantage au régime des conditions d'exercice qu'à celui des pouvoirs de la Commission. Cette place est cohérente avec la systématique retenue dans le Titre IV révisé, qui distingue les attributions, les conditions de leur exercice, la reddition institutionnelle et les pouvoirs de la CENI.

3. Une ouverture fonctionnelle nécessaire, sans dessaisissement de la CENI

L'article reconnaît que la CENI peut solliciter l'assistance, l'appui ou le concours de l'État, de ses démembrements, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics ou de tout autre organisme compétent. Il lui permet également de recourir à des compétences techniques, administratives ou spécialisées utiles à ses missions et de demander la mise à disposition d'agents de l'État. Cette ouverture répond à une exigence de réalisme institutionnel. L'administration électorale ne dispose pas toujours, à elle seule, de toutes les ressources humaines, techniques ou logistiques nécessaires. Toutefois, l'article prend soin de rappeler que ces mécanismes d'appui ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de transférer à ces autorités, organismes ou agents l'exercice des attributions reconnues à la CENI. La faculté d'obtenir un appui n'est donc pas une faculté de se dessaisir.

4. Un encadrement centré sur l'indépendance de la CENI et la neutralité des opérations

L'un des points d'équilibre majeurs de l'article réside dans le rappel selon lequel l'assistance, l'appui ou le concours sollicités s'exercent dans le respect de l'indépendance de la CENI et de la neutralité des opérations électorales et référendaires. Cette précision est essentielle. Elle répond directement aux préoccupations exprimées au cours des échanges sur les risques d'ingérence administrative ou de captation des opérations électorales par des autorités extérieures à la Commission. Elle rejoint aussi la logique générale de la loi de 2015, qui affirmait à la fois l'indépendance de la CENI et la possibilité, strictement encadrée, de recourir à des appuis extérieurs.

5. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE, telles qu'elles ressortent du manuel IDEA, montrent qu'un organisme électoral crédible peut recourir à des appuis administratifs, techniques ou logistiques extérieurs, à condition que la répartition des rôles demeure claire et que l'autonomie de l'organe électoral ne soit pas vidée de sa substance. L'article 84 s'inscrit dans cette logique. Il permet à la CENI de mobiliser les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, sans affaiblir sa responsabilité propre ni brouiller la distinction entre assistance extérieure et exercice des attributions de la Commission.

6. Une disposition utile au regard du diagnostic de réforme

Au regard du diagnostic qui met en évidence des interprétations extensives et des pratiques insuffisamment encadrées, l'article 84 présente une utilité particulière. Il évite que le besoin réel d'appui extérieur serve de fondement à des constructions institutionnelles imprécises, à des mécanismes parallèles ou à des transferts implicites de compétence. En fixant expressément les formes d'appui admissibles et leurs limites, il contribue au resserrement du cadre normatif recherché par la réforme.

Conclusion

L'article 84 constitue une disposition importante de sécurisation des conditions d'exercice des attributions de la CENI. En reprenant et en articulant la substance des articles 41 et 50 de la loi de 2015, il reconnaît à la Commission la faculté de solliciter une assistance, un appui ou un concours, de recourir à des compétences utiles et de demander la mise à disposition d'agents de l'État, tout en interdisant que ces mécanismes n'aboutissent à un transfert de ses attributions ou à une atteinte à son indépendance. Il renforce ainsi à la fois le réalisme opérationnel et la sécurité juridique du dispositif.

Article 85 – [Des limites des attributions de la CENI au regard des prérogatives de l'État]

Les attributions de la Commission électorale nationale indépendante s'exercent sans préjudice des prérogatives reconnues à l'État par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, notamment en matière d'ordre public, de sécurité, d'administration générale du territoire et d'exercice du pouvoir réglementaire.

La Commission électorale nationale indépendante ne peut, sous couvert de l'exercice de ses attributions, accomplir des actes ou prendre des mesures qui relèvent des compétences propres de l'État et qui ne lui ont pas été expressément conférés par les textes applicables.

Les autorités de l'État exercent leurs compétences propres dans le respect de l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante et sans porter atteinte aux attributions qui lui sont reconnues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

L'article 85 détermine les limites des attributions de la Commission électorale nationale indépendante au regard des prérogatives reconnues à l'État. Il intervient après les dispositions relatives aux attributions propres de la CENI et à celles qu'elle exerce avec le concours de l'État. Sa fonction propre est de rappeler que l'exercice des missions de la CENI s'inscrit dans un ordre juridique où certaines compétences demeurent attribuées à l'État, tout en garantissant réciproquement que l'exercice de ces prérogatives ne porte pas atteinte à l'indépendance de la Commission ni aux attributions qui lui sont reconnues par les textes applicables.

1. Une disposition qui reprend la logique de répartition retenue par la loi de 2015

L'article 85 doit être lu dans le prolongement de la méthode adoptée par la loi n° 2015-020. Celle-ci distinguait déjà, à côté des attributions propres de la CENI et de celles qu'elle exerce avec le concours de l'État, certaines matières relevant de l'État, en particulier la sécurisation électorale, la gestion des réunions publiques électorales et celle des manifestations sur les voies publiques pendant la campagne électorale. L'article 85 reprend cette logique de clarification, mais dans une formulation plus générale et plus souple, afin d'éviter une liste trop étroite ou trop circonstancielle.

2. Une limite négative utile à l'intelligibilité des compétences de la CENI

La disposition présente un intérêt de lisibilité normative. En rappelant que les attributions de la CENI s'exercent sans préjudice des prérogatives reconnues à l'État, notamment en matière d'ordre public, de sécurité, d'administration générale du territoire et d'exercice du pouvoir

réglementaire, l'article évite de laisser croire que l'indépendance de la Commission l'autoriserait à intervenir dans toute matière en lien avec une opération électorale. Il traduit ainsi une idée simple : la CENI est une structure nationale indépendante compétente pour l'organisation et la gestion des opérations électorales, mais elle n'est pas investie des compétences générales de puissance publique qui demeurent du ressort de l'État. Cette clarification rejoint les exigences de clarté institutionnelle mises en avant dans le cadre de la réforme.

3. Une disposition de délimitation réciproque et non de subordination

L'article ne doit toutefois pas être compris comme une clause de primauté générale de l'État sur la CENI. Son troisième alinéa opère un mouvement symétrique en prévoyant que les autorités de l'État exercent leurs compétences propres dans le respect de l'indépendance de la CENI et sans porter atteinte aux attributions que les textes lui reconnaissent. Cette précision est essentielle. Elle est cohérente avec la Constitution, qui confie à une structure nationale indépendante l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales, et avec la loi de 2015, qui affirmait l'indépendance, l'autonomie et l'absence de lien hiérarchique de la CENI à l'égard des autres institutions de l'État. L'article 85 ne soumet donc pas la CENI à l'État ; il trace les limites de leurs compétences respectives.

4. Une disposition cohérente avec la jurisprudence constitutionnelle et les bonnes pratiques des OGE

La jurisprudence de la HCC relative aux listes électorales et à leur refonte montre que le législateur ne peut pas, sous couvert d'organisation pratique, transférer à l'État ou au Gouvernement l'initiative ou la maîtrise d'opérations relevant de la compétence de la structure nationale indépendante. Dans le même temps, rien n'interdit que certaines prérogatives générales de l'État continuent de s'exercer dans leur domaine propre, notamment pour garantir l'ordre public et la sécurité. L'article 85 se situe précisément à ce point d'équilibre. Il rejoint également les enseignements des bonnes pratiques des OGE, selon lesquels la crédibilité d'un organisme de gestion électorale suppose une définition claire de ses rapports avec les autres autorités publiques, afin d'éviter à la fois les chevauchements de compétence et les zones d'ingérence.

Conclusion

L'article 85 constitue une disposition utile de délimitation des compétences. En rappelant que la CENI n'exerce pas, sous couvert de sa mission, les prérogatives générales de l'État, tout en affirmant que l'État ne saurait porter atteinte à l'indépendance de la Commission ni aux attributions que les textes lui reconnaissent, il complète de manière cohérente l'économie des articles 81 à 84 et renforce la lisibilité de la répartition institutionnelle des rôles dans le champ électoral.

Section III : De la reddition institutionnelle de la Commission électorale nationale indépendante

Article 86 – [Du rapport sur l'administration électorale et les activités de la CENI]

À l'issue de chaque opération électorale ou référendaire, en fin d'exercice annuel et au terme du mandat de ses membres, la Commission électorale nationale indépendante produit un rapport sur l'administration électorale et sur ses activités au cours de la période considérée.

Le rapport établi au titre de l'exercice annuel est adressé aux Institutions de l'État et rendu public au plus tard le deuxième mardi du mois de février de l'année suivant l'exercice considéré.

À l'issue de chaque opération électorale ou référendaire et au terme du mandat des membres de la Commission, le rapport est adressé aux Institutions de l'État et rendu public dans les conditions prévues par les textes applicables.

Le rapport retrace notamment les activités de la Commission électorale nationale indépendante, les conditions d'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs, ainsi que les difficultés rencontrées au cours de la période considérée.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 86 fixe le régime du rapport sur l'administration électorale et sur les activités de la Commission électorale nationale indépendante. Il détermine les moments où ce rapport doit être produit, précise les conditions de sa transmission et de sa publicité, et en indique le contenu minimal. Il a ainsi pour fonction propre d'organiser, dans un cadre stable, la reddition institutionnelle de la CENI.

1. Une reprise structurée de la logique de la loi de 2015

L'article 86 s'inscrit dans le prolongement de l'article 42 de la loi n° 2015-020, qui imposait déjà à la CENI de produire un rapport sur l'administration électorale et sur ses activités à l'issue de chaque opération électorale, en fin d'exercice annuel et en fin de mandat. La rédaction retenue reprend ce triptyque, mais l'ordonne de manière plus lisible en distinguant clairement les hypothèses de production du rapport, son régime de publicité et son contenu.

2. Une reddition institutionnelle organisée selon trois temporalités

L'article retient trois moments de reddition : à l'issue de chaque opération électorale ou référendaire, en fin d'exercice annuel et au terme du mandat des membres de la Commission. Cette triple temporalité est importante. Elle permet de couvrir à la fois le temps court des opérations électorales, le temps régulier du suivi annuel de l'activité de la CENI et le temps long de l'évaluation d'un mandat. L'article fait ainsi du rapport un instrument permanent de traçabilité et d'évaluation institutionnelle, et non un simple document occasionnel.

3. Un encadrement renforcé de la publicité du rapport annuel

L'un des apports les plus significatifs de la rédaction retenue réside dans la fixation d'une échéance précise pour la publicité du rapport annuel, qui doit intervenir au plus tard le deuxième mardi du mois de février de l'année suivant l'exercice considéré. Cette précision répond à la logique générale de la réforme, qui tend à resserrer l'encadrement des obligations pesant sur la CENI afin de réduire les marges d'incertitude, les retards et les pratiques variables. Elle donne à l'obligation de reddition annuelle une portée plus ferme et plus objectivement vérifiable.

4. Une distinction utile entre le rapport annuel et les autres rapports

L'article distingue le rapport établi au titre de l'exercice annuel des rapports produits à l'issue de chaque opération électorale ou référendaire et au terme du mandat. Cette distinction est pertinente. Le rapport annuel fait l'objet d'un encadrement calendaire précis, tandis que les

autres rapports sont adressés aux Institutions de l'État et rendus publics dans les conditions prévues par les textes applicables. L'article ménage ainsi une hiérarchie entre les différentes formes de reddition sans remettre en cause leur caractère obligatoire.

5. Un contenu minimal recentré sur la dimension descriptive et analytique

Le quatrième alinéa précise que le rapport retrace notamment les activités de la CENI, les conditions d'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs, ainsi que les difficultés rencontrées au cours de la période considérée. Cette précision est utile. Elle signifie que le rapport n'est pas un simple relevé formel d'activités, mais un document de synthèse institutionnelle permettant de rendre compte de la manière dont la Commission a exercé ses missions et des obstacles qu'elle a rencontrés. Dans cette nouvelle rédaction, l'article reste centré sur la dimension descriptive et analytique de la reddition institutionnelle, ce qui le rend plus cohérent si un article distinct doit traiter des recommandations ou propositions de réforme.

6. Une disposition cohérente avec l'objectif de lisibilité du dispositif

La nouvelle rédaction de l'article 86 présente aussi l'avantage de mieux délimiter son objet. Elle évite de concentrer dans un seul article à la fois le rapport d'activité, l'analyse des difficultés rencontrées et les recommandations normatives ou institutionnelles de la CENI. Cette clarification améliore la lisibilité de la section consacrée à la reddition institutionnelle et permet de distinguer plus nettement, au sein du titre, la fonction de rendre compte et la fonction éventuelle de recommander.

Conclusion

L'article 86 constitue une disposition importante de reddition institutionnelle. En organisant la production, la transmission, la publicité et le contenu minimal du rapport sur l'administration électorale et sur les activités de la CENI, à des échéances déterminées, il renforce la traçabilité de l'action de la Commission et participe au resserrement du cadre juridique recherché par la réforme. Il reprend utilement la logique de la loi de 2015 tout en l'insérant dans une architecture plus claire et mieux ordonnée.

Article 87 – [Des recommandations formulées par la CENI à l'issue des opérations électorales et référendaires]

Lorsque, à l'issue d'une opération électorale ou référendaire, la Commission électorale nationale indépendante constate que des modifications du cadre juridique, institutionnel, administratif, technique ou opérationnel s'imposent, elle formule des recommandations à cette fin dans un rapport distinct.

Ce rapport est adressé, selon l'objet des recommandations qu'il contient, aux institutions, autorités ou organismes compétents, notamment au Gouvernement et au Parlement.

Il est rendu public dans un délai de deux mois à compter de la proclamation officielle des résultats du scrutin par la juridiction électorale compétente.

L'article 87 prévoit que, lorsque la Commission électorale nationale indépendante constate, à l'issue d'une opération électorale ou référendaire, que des modifications du cadre juridique, institutionnel, administratif, technique ou opérationnel s'imposent, elle formule des recommandations à cette fin dans un rapport distinct. Il en précise les destinataires et fixe un délai de publication. L'article a ainsi pour fonction propre d'organiser le retour d'expérience institutionnel de la CENI à l'issue des scrutins.

1. Une disposition distincte du rapport général de reddition institutionnelle

L'article 87 complète l'article 86 sans s'y confondre. L'article 86 porte sur le rapport relatif à l'administration électorale et aux activités de la CENI. L'article 87, quant à lui, vise un objet différent : les recommandations que la Commission estime nécessaires à l'issue d'une opération électorale ou référendaire. Cette distinction améliore la lisibilité de la section III. Elle évite de concentrer, dans un seul article, la reddition descriptive, l'analyse des difficultés rencontrées et la formulation de propositions de réforme.

2. Une reprise resserrée de la logique de l'article 61 de la loi de 2015

L'article 87 s'inspire directement de l'article 61 de la loi n° 2015-020, selon lequel, si la CENI constate à l'issue d'un exercice électoral que des modifications à la législation électorale s'imposent, son président présente des recommandations dans un rapport distinct au Gouvernement et à l'Assemblée nationale. La rédaction nouvelle reprend ce noyau utile, tout en l'élargissant avec mesure. Elle ne vise plus seulement les modifications de la législation électorale, mais aussi celles qui peuvent concerner le cadre institutionnel, administratif, technique ou opérationnel de l'administration électorale. Cette extension est cohérente avec l'objet même de la réforme en cours, qui ne se limite pas au seul droit électoral stricto sensu.

3. Une fonction de retour d'expérience institutionnel

L'article 87 reconnaît à la CENI une fonction de retour d'expérience à l'issue des opérations électorales ou référendaires. Cette fonction est importante. Elle permet à la Commission, forte de l'expérience concrète du scrutin, d'identifier les insuffisances du cadre applicable, les difficultés d'organisation rencontrées et les améliorations souhaitables. L'article ne transforme pas la CENI en autorité normative. Il lui reconnaît un pouvoir d'analyse et de proposition, destiné à éclairer les autorités compétentes dans l'exercice de leurs propres responsabilités.

4. Des destinataires déterminés par l'objet des recommandations

Le deuxième alinéa prévoit que le rapport est adressé, selon l'objet des recommandations qu'il contient, aux institutions, autorités ou organismes compétents, notamment au Gouvernement et au Parlement. Cette solution est pertinente. Elle évite d'enfermer le dispositif dans une liste trop rigide de destinataires, tout en maintenant une référence explicite aux autorités principalement concernées par d'éventuelles évolutions normatives ou institutionnelles. L'article assure ainsi une meilleure adéquation entre le contenu des recommandations et l'autorité à même d'y donner suite.

5. Un encadrement temporel renforçant la normativité du dispositif

L'un des apports les plus importants de cette version de l'article réside dans la fixation d'un délai précis de publication : le rapport de recommandations doit être rendu public dans un délai de deux mois à compter de la proclamation officielle des résultats par la juridiction électorale compétente. Cette précision répond directement à la logique de resserrement normatif poursuivie par la réforme. Elle réduit les risques de retard, de flottement ou de publication

différée selon des considérations d'opportunité. Elle donne ainsi à l'obligation de retour d'expérience une portée plus ferme et plus objectivement vérifiable.

6. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale mettent en évidence l'importance des mécanismes d'évaluation postélectorale et de formulation de recommandations à l'issue des scrutins. Une administration électorale crédible ne se borne pas à organiser les opérations ; elle doit aussi être en mesure d'en tirer les enseignements et de contribuer, par son expérience, à l'amélioration continue du cadre électoral. L'article 87 s'inscrit dans cette logique, tout en maintenant une séparation claire entre le rôle d'évaluation de la CENI et les compétences normatives ou décisionnelles des autorités destinataires.

Conclusion

L'article 87 constitue une disposition utile de retour d'expérience institutionnel. En prévoyant l'établissement d'un rapport distinct de recommandations à l'issue des opérations électorales ou référendaires, en désignant les destinataires selon leur compétence et en fixant un délai légal de publication, il complète utilement le régime de reddition institutionnelle de la CENI et prolonge, dans une forme plus claire et plus ferme, la logique déjà présente dans la loi de 2015.

Section IV : Des pouvoirs de la Commission électorale nationale indépendante

Article 88 – [Des pouvoirs d'interpellation, de substitution d'action et de saisine reconnus à la CENI pour la mise en œuvre de ses attributions]

Pour la mise en œuvre de ses attributions, la Commission électorale nationale indépendante est investie d'un pouvoir d'interpellation, d'un pouvoir de substitution d'action à l'égard de ses démembrements territoriaux et d'un pouvoir de saisine des juridictions compétentes, dans les conditions prévues par la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables.

À ce titre, elle peut adresser toute interpellation écrite utile aux responsables concernés, à quelque niveau que ce soit, pour toute irrégularité, anomalie ou difficulté constatée dans le déroulement des opérations électorales ou référendaires.

En cas de carence ou de défaillance de l'un de ses démembrements territoriaux, la Commission électorale nationale indépendante peut, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celui-ci pour prendre toute mesure relevant de sa compétence et nécessaire à la régularité ou à la continuité des opérations électorales ou référendaires.

La Commission électorale nationale indépendante peut, en outre, saisir les juridictions compétentes de toute irrégularité, infraction ou contestation relevant de leur compétence dans les conditions prévues par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 88 introduit la section IV du Titre IV consacrée aux pouvoirs de la Commission électorale nationale indépendante. Il énonce les trois pouvoirs généraux reconnus à la CENI pour la mise en œuvre de ses attributions : le pouvoir d'interpellation, le pouvoir de substitution d'action à l'égard de ses démembrements territoriaux et le pouvoir de saisine des juridictions compétentes. Il a ainsi une fonction de disposition-cadre pour l'ensemble des articles qui suivent.

1. Une disposition pivot dans l'économie de la section relative aux pouvoirs

L'article 88 remplit une fonction de pivot. Il ne se borne pas à annoncer abstraitement que la CENI dispose de pouvoirs ; il identifie dès l'ouverture de la section les trois prérogatives générales qui fondent, structurent et éclairent les dispositions suivantes. En ce sens, il joue pour la section IV un rôle comparable à celui que l'article 81 joue pour l'ensemble du Titre IV : il fournit une clef de lecture. Les articles 89 à 96 ont vocation à décliner ou à préciser les modalités d'exercice de ces pouvoirs dans des hypothèses déterminées, mais l'article 88 en concentre l'armature générale.

2. Une reprise resserrée du noyau de l'article 43 de la loi de 2015

L'article 88 s'inspire directement de l'article 43 de la loi n° 2015-020, qui investissait la CENI d'un pouvoir d'interpellation écrite, d'un pouvoir de substitution d'action à l'égard de ses démembrements après mise en demeure restée infructueuse, ainsi que d'un pouvoir de saisine des juridictions compétentes. La rédaction retenue reprend ce triptyque, mais dans une forme plus lisible et mieux ordonnée. Elle évite ainsi que ces pouvoirs demeurent disséminés ou implicites dans l'économie du titre.

3. Des pouvoirs distincts des attributions, mais ordonnés à leur mise en œuvre

L'intérêt de l'article 88 est aussi de bien marquer la distinction entre les attributions de la CENI et ses pouvoirs. Les attributions renvoient aux domaines dans lesquels la Commission intervient ; les pouvoirs désignent les prérogatives juridiques dont elle dispose pour agir utilement dans ces domaines. Cette distinction est importante dans l'architecture du Titre IV révisé. L'article 88 montre ainsi que la CENI ne doit pas seulement être définie par ce qu'elle a mission de faire, mais aussi par les moyens juridiques qui lui permettent d'assurer l'effectivité de ses missions.

4. Un pouvoir d'interpellation destiné à prévenir ou relever les anomalies du processus électoral

Le pouvoir d'interpellation permet à la CENI d'adresser toute interpellation écrite utile aux responsables concernés pour toute irrégularité, anomalie ou difficulté constatée dans le déroulement des opérations électorales ou référendaires. Ce pouvoir répond à une exigence de vigilance et de réactivité. Il permet à la CENI de ne pas rester passive face à des dysfonctionnements qui, sans relever encore d'un contentieux juridictionnel, exigent une réaction institutionnelle formelle. Il confère ainsi à la Commission une capacité d'alerte et de rappel à la régularité.

5. Un pouvoir de substitution d'action strictement encadré

L'article reconnaît également à la CENI un pouvoir de substitution d'action en cas de carence ou de défaillance d'un de ses démembrements territoriaux, après mise en demeure restée sans effet. Ce pouvoir est particulièrement important dans un dispositif où la Commission agit au moyen d'une organisation territoriale. Il permet d'assurer la continuité et la régularité des opérations électorales sans laisser une défaillance locale compromettre l'ensemble du processus. Sa formulation encadrée est ici essentielle : la substitution ne vaut ni pouvoir général de reprise, ni

faculté discrétionnaire illimitée, mais mécanisme correctif conditionné par la carence ou la défaillance du démembrement concerné.

6. Un pouvoir de saisine qui assure le relais juridictionnel des irrégularités et contestations

L'article 88 reconnaît enfin à la CENI un pouvoir de saisine des juridictions compétentes pour toute irrégularité, infraction ou contestation relevant de leur compétence. Ce pouvoir inscrit la Commission dans la chaîne de garantie de la légalité électorale. Il lui permet d'assurer le relais entre le constat institutionnel d'une irrégularité et le traitement juridictionnel de celle-ci. Cette articulation est cohérente avec l'économie générale du droit électoral, dans laquelle la CENI n'est pas une juridiction, mais un organe indépendant doté de prérogatives lui permettant de contribuer activement à la régularité du processus.

7. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE soulignent qu'un tel organisme doit disposer non seulement d'un mandat clair, mais aussi de pouvoirs effectifs lui permettant d'obtenir des informations, de traiter les défaillances internes et de réagir aux irrégularités susceptibles d'affecter le processus électoral. L'article 88 est cohérent avec cette approche. En reconnaissant à la CENI des pouvoirs d'interpellation, de substitution et de saisine, il lui donne les moyens institutionnels minimaux nécessaires à l'exercice effectif de ses attributions.

Conclusion

L'article 88 constitue une disposition charnière de la section relative aux pouvoirs de la CENI. En reprenant, dans une forme resserrée et mieux ordonnée, le triptyque déjà retenu par la loi de 2015, interpellation, substitution d'action et saisine, il confère à la Commission les prérogatives générales nécessaires à la mise en œuvre de ses attributions et fournit la clef de lecture des dispositions particulières qui suivent.

Article 89 – [Du pouvoir de constatation des irrégularités et de saisine des juridictions compétentes]

La Commission électorale nationale indépendante constate les irrégularités commises au cours des opérations électorales ou référendaires ainsi qu'à l'occasion des travaux relatifs aux listes électorales et au registre électoral, dans les conditions et selon les modalités prévues par la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsqu'elles relèvent de la compétence des juridictions, ces irrégularités sont portées par la Commission électorale nationale indépendante devant les juridictions compétentes, dans les conditions et selon les modalités prévues par les textes applicables.

Les irrégularités mentionnées au présent article peuvent notamment être celles commises par les partis politiques, les candidats, les listes de candidats, leurs représentants ou soutiens, les électeurs, les membres des bureaux de vote, les agents électoraux, les autorités administratives ou toute autre personne intervenant dans le processus électoral ou référendaire.

Les modalités de constatation et de saisine prévues au présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 89 précise le pouvoir de la Commission électorale nationale indépendante de constater les irrégularités commises au cours des opérations électorales ou référendaires ainsi que de celles se rapportant aux listes électorales et au registre électoral, et de saisir, lorsqu'il y a lieu, les juridictions compétentes. Il intervient dans le prolongement de l'article 88, qui énonce les pouvoirs généraux d'interpellation, de substitution d'action et de saisine reconnus à la CENI. Sa fonction propre est de donner un contenu opérationnel au pouvoir de réaction institutionnelle de la Commission face aux irrégularités affectant le processus électoral.

1. Une disposition de mise en œuvre du pouvoir général de saisine reconnu à la CENI

L'article 89 doit être lu comme une application directe de l'article 88. Alors que celui-ci énonce, au niveau de principe, le pouvoir de saisine reconnu à la CENI pour la mise en œuvre de ses attributions, l'article 89 précise l'un des objets principaux de ce pouvoir : les irrégularités commises dans le cadre des opérations électorales, référendaires ou de celles relatives aux listes électorales et au registre électoral. Il joue ainsi un rôle de transition entre la disposition-cadre sur les pouvoirs et les articles suivants relatifs aux hypothèses particulières de saisine par les électeurs ou par les candidats.

2. Une reprise resserrée de la logique des articles 44 à 48 de la loi de 2015

L'article s'inspire de la logique de la loi n° 2015-020, qui prévoyait que les irrégularités commises par les partis politiques, les candidats, les électeurs ou les autorités administratives devaient être constatées et portées devant les juridictions compétentes par la CENI, et qui reconnaissait en outre à celle-ci la faculté de saisir les juridictions par différents instruments contentieux. La rédaction retenue est plus synthétique, mais elle reprend l'idée essentielle : la CENI n'est pas seulement un organe d'observation ou d'enregistrement des dysfonctionnements ; elle est investie d'un pouvoir actif de constatation et de saisine dans le champ des irrégularités relevant du contentieux électoral ou répressif.

3. Une disposition qui couvre aussi les irrégularités relatives aux listes électorales et au registre électoral

L'un des apports importants de l'article 89 est d'étendre expressément son champ aux irrégularités se rapportant aux listes électorales et au registre électoral. Cette précision est cohérente avec les échanges précédents sur le recensement électoral et avec la jurisprudence de la HCC, qui a jugé que l'établissement des listes électorales, du registre électoral national ainsi que leur révision ou leur refonte entrent dans la catégorie juridique des opérations électorales. En intégrant expressément ces matières dans le champ du pouvoir de constatation et de saisine, l'article aligne la loi sur la CENI avec cette lecture constitutionnelle de l'article 5 de la Constitution.

4. Une compétence de réaction institutionnelle, distincte de la fonction juridictionnelle

L'article 89 ne transforme pas la CENI en juridiction. Il lui reconnaît un pouvoir de constatation et de saisine, non un pouvoir de jugement. Cette distinction est importante. La Commission intervient ici comme organe institutionnel de veille, d'alerte et d'impulsion contentieuse, en assurant le relais entre l'irrégularité constatée et les juridictions compétentes. Cette articulation est cohérente avec la séparation des fonctions au sein du système électoral : à la CENI la régulation institutionnelle et la saisine ; aux juridictions le pouvoir de statuer sur les irrégularités, infractions ou contestations qui relèvent de leur compétence.

5. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale

Les bonnes pratiques des OGE soulignent qu'une autorité électorale crédible doit disposer de moyens effectifs pour identifier les irrégularités affectant le processus électoral et pour enclencher, lorsque nécessaire, les mécanismes juridiques appropriés. L'article 89 répond à cette exigence. Il confère à la CENI un pouvoir de réaction formalisé face aux irrégularités, sans la faire sortir de son rôle institutionnel. Il contribue ainsi à renforcer la crédibilité de l'administration électorale et la protection de la régularité du processus.

6. Une articulation utile avec les articles suivants

L'article 89 a également pour intérêt de préparer les articles suivants de la section. En posant d'abord le pouvoir propre de la CENI de constater et de saisir, il permet ensuite de traiter de manière ordonnée les hypothèses particulières où la Commission est saisie par les électeurs, par les candidats, par les listes de candidats ou par leurs délégués. Cette progression est importante sur le plan de la systématique : elle fait apparaître d'abord le pouvoir institutionnel de la CENI, avant d'envisager les voies particulières par lesquelles ce pouvoir peut être mis en mouvement.

Conclusion

L'article 89 constitue une disposition importante de mise en œuvre des pouvoirs de la CENI. En reconnaissant à la Commission la faculté de constater les irrégularités affectant les opérations électorales, référendaires ou celles relatives aux listes électorales et au registre électoral, puis de saisir les juridictions compétentes dans les conditions prévues par les textes applicables, il prolonge utilement l'article 88, reprend de manière resserrée la logique de la loi de 2015 et donne à la CENI un moyen concret de contribuer à la régularité du processus électoral.

Article 90 – [De la saisine de la CENI par les électeurs pour les infractions électorales]

La Commission électorale nationale indépendante peut être saisie par tout électeur pour des infractions commises par un candidat, une liste de candidats, les membres d'un bureau de vote ou toute autre personne, au cours des opérations électorales ou de celles se rapportant aux listes électorales et au registre électoral.

La saisine n'est recevable que si elle émane d'un électeur inscrit sur la liste électorale du bureau de vote concerné ou, s'agissant des opérations relatives aux listes électorales et au registre électoral, d'un électeur directement concerné par les travaux en cause, dans les conditions prévues par la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsqu'elle estime la saisine fondée et qu'aucune initiative n'a été prise par l'électeur concerné, la Commission électorale nationale indépendante peut, après avoir constaté l'irrégularité, exercer à sa place l'initiative de saisir les juridictions compétentes, par tout moyen approprié et dans les meilleurs délais, et d'accomplir les diligences requises par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 90 organise la saisine de la Commission électorale nationale indépendante par les électeurs pour les infractions électorales. Il intervient dans le prolongement de l'article 89, qui reconnaît à la CENI un pouvoir de constatation des irrégularités et de saisine des juridictions

compétentes. Sa fonction propre est de prévoir une voie particulière par laquelle un électeur peut porter une irrégularité à la connaissance de la Commission, afin que celle-ci puisse, le cas échéant, exercer elle-même l'initiative procédurale devant les juridictions compétentes.

1. Une reprise adaptée de la logique de l'article 45 de la loi de 2015

L'article 90 s'inspire directement de l'article 45 de la loi n° 2015-020, qui permettait déjà à la CENI d'être saisie par tout électeur pour des infractions commises pendant les opérations électorales ou sur les travaux concernant les listes électorales, puis d'agir devant les juridictions compétentes. La rédaction retenue en reprend l'économie générale, mais dans une forme plus explicite quant à la place respective de l'électeur et de la Commission.

2. Une voie de signalement encadrée par un lien suffisant avec l'irrégularité alléguée

Le deuxième alinéa subordonne la recevabilité de la saisine à l'existence d'un lien suffisant entre l'électeur et l'irrégularité dénoncée. S'agissant des opérations de vote, la saisine doit émaner d'un électeur inscrit sur la liste électorale du bureau de vote concerné. S'agissant des opérations relatives aux listes électorales et au registre électoral, elle doit émaner d'un électeur directement concerné par les travaux en cause. Cette limitation est importante. Elle évite que la saisine de la CENI ne se transforme en faculté générale de dénonciation abstraite, détachée de tout intérêt ou de tout rattachement objectif à l'irrégularité alléguée.

3. Une faculté de relais procédural et non une substitution automatique à l'électeur

L'un des points les plus importants de la rédaction retenue réside dans le troisième alinéa. Celui-ci ne fait pas de la CENI le substitut automatique de l'électeur. Il prévoit seulement que, lorsque la saisine est estimée fondée et qu'aucune initiative n'a été prise par l'électeur concerné, la Commission peut exercer à sa place l'initiative de saisir les juridictions compétentes et d'accomplir les diligences requises. La solution est équilibrée. Elle laisse à l'électeur l'initiative première, tout en permettant à la CENI d'intervenir à titre complémentaire lorsque l'irrégularité risquerait autrement de rester sans suite. Cette construction correspond à la finalité pratique déjà présente dans la loi de 2015 : éviter qu'une infraction électorale ne demeure sans traitement juridictionnel faute, pour l'intéressé, d'oser agir ou de maîtriser les voies de recours.

4. Une disposition cohérente avec le rôle institutionnel de la CENI

L'article 90 ne transforme pas la CENI en juridiction. Il lui reconnaît un rôle de relais institutionnel entre l'électeur et les juridictions compétentes. La Commission apprécie le caractère fondé de la saisine, constate l'irrégularité et, le cas échéant, prend l'initiative procédurale à la place de l'électeur défaillant. Elle demeure ainsi dans son rôle propre : contribuer à la régularité du processus électoral, sans empiéter sur la fonction de jugement qui appartient aux juridictions. Cette articulation est cohérente avec l'économie générale de la section relative aux pouvoirs de la CENI.

5. Une disposition compatible avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE mettent en évidence la nécessité de prévoir des mécanismes accessibles de signalement et de traitement des irrégularités électorales, de manière à renforcer l'effectivité des garanties offertes aux électeurs et la crédibilité du processus électoral. L'article 90 s'inscrit dans cette logique. Il ouvre à l'électeur une voie de saisine institutionnelle, tout en permettant à la CENI de prendre le relais procédural lorsque cela est nécessaire à la préservation de la légalité électorale.

Conclusion

L'article 90 constitue une disposition utile d'effectivité du contrôle électoral. En ouvrant aux électeurs une faculté de saisine de la CENI pour les infractions électorales, tout en permettant à la Commission, en cas d'inaction de l'intéressé, d'exercer elle-même l'initiative de saisir les juridictions compétentes, il prolonge utilement le pouvoir général de réaction institutionnelle reconnu à la CENI par les articles précédents et reprend, dans une formulation plus équilibrée, la logique du droit antérieur.

Article 91 – [De la saisine de la CENI par les candidats, les listes de candidats et leurs délégués]

La Commission électorale nationale indépendante peut être saisie par tout candidat, toute liste de candidats ou tout délégué de candidat pour des infractions commises par un autre candidat, une autre liste de candidats, les membres d'un bureau de vote ou toute autre personne, au cours des opérations électorales ou de celles se rapportant aux listes électorales et au registre électoral.

La saisine n'est recevable que si elle émane d'un candidat, d'une liste de candidats ou d'un délégué régulièrement habilité, et si les faits dénoncés se rapportent à tout ou partie de la circonscription concernée par la candidature ou la liste, dans les conditions prévues par la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsqu'elle estime la saisine fondée et qu'aucune initiative n'a été prise par le candidat, la liste de candidats ou le délégué concerné, la Commission électorale nationale indépendante peut, après avoir constaté l'irrégularité, exercer à leur place l'initiative de saisir les juridictions compétentes, par tout moyen approprié et dans les meilleurs délais, et d'accomplir les diligences requises par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 91 aménage la saisine de la Commission électorale nationale indépendante par les candidats, les listes de candidats et leurs délégués pour des infractions commises au cours des opérations électorales ou de celles se rapportant aux listes électorales et au registre électoral. Il intervient dans le prolongement de l'article 90, relatif à la saisine par les électeurs, et a pour fonction propre d'ouvrir aux acteurs de la compétition électorale une voie institutionnelle de signalement des irrégularités permettant, le cas échéant, à la CENI d'exercer elle-même l'initiative procédurale devant les juridictions compétentes.

1. Une reprise adaptée de la logique de l'article 46 de la loi de 2015

L'article 91 s'inspire directement de l'article 46 de la loi n° 2015-020, qui permettait déjà à la CENI d'être saisie par chaque candidat, liste de candidats ou délégué de candidat pour des infractions commises par un autre candidat, par les membres d'un bureau de vote ou par toute autre personne, pendant les opérations électorales ou les travaux relatifs aux listes électorales. La rédaction retenue en reprend l'économie générale, tout en l'insérant dans une architecture plus claire distinguant désormais, d'une part, le pouvoir général de constatation et de saisine de la CENI et, d'autre part, les voies particulières de mise en mouvement de ce pouvoir.

2. Une voie de saisine propre aux acteurs de la compétition électorale

L'article reconnaît que les candidats, les listes de candidats et leurs délégués occupent une place particulière dans le processus électoral. À ce titre, ils doivent pouvoir porter à la connaissance de la CENI les infractions susceptibles d'affecter la régularité de la compétition électorale dans la circonscription qui les concerne. L'article leur ouvre donc une voie de saisine institutionnelle distincte de celle reconnue aux électeurs. Cette distinction est justifiée : les candidats et leurs délégués ne se trouvent pas dans la même situation que les électeurs ordinaires, et leur qualité leur confère un intérêt direct à la régularité des opérations dans le ressort de leur candidature.

3. Une recevabilité encadrée par la qualité du requérant et le lien avec la circonscription concernée

Le deuxième alinéa encadre utilement la recevabilité de la saisine. Celle-ci doit émaner d'un candidat, d'une liste de candidats ou d'un délégué régulièrement habilité, et les faits dénoncés doivent se rapporter à tout ou partie de la circonscription concernée par la candidature ou la liste. Cette exigence est importante. Elle évite qu'un acteur électoral ne saisisse la CENI d'irrégularités étrangères à son champ de participation ou sans lien suffisant avec la compétition dans laquelle il est engagé. L'article maintient ainsi un équilibre entre accessibilité de la saisine et discipline du contentieux électoral.

4. Une faculté de relais procédural et non une substitution automatique

Comme à l'article 90, le mécanisme retenu ne consacre pas une substitution automatique de la CENI au requérant. Le troisième alinéa prévoit seulement que, lorsque la saisine est fondée et qu'aucune initiative n'a été prise par le candidat, la liste de candidats ou le délégué concerné, la Commission peut exercer à leur place l'initiative de saisir les juridictions compétentes et d'accomplir les diligences requises. Cette rédaction est importante. Elle laisse aux intéressés l'initiative première de l'action, tout en conférant à la CENI une faculté complémentaire d'intervention lorsqu'une irrégularité risquerait autrement de demeurer sans suite. Elle reprend ainsi, dans une forme plus équilibrée, la logique protectrice du droit antérieur.

5. Une disposition cohérente avec le rôle institutionnel de la CENI et les bonnes pratiques des OGE

L'article 91 ne fait pas de la CENI une juridiction ; il la place dans un rôle de relais institutionnel entre les acteurs de la compétition électorale et les juridictions compétentes. Cette fonction est cohérente avec l'économie générale du droit électoral et avec les bonnes pratiques des OGE. Celles-ci soulignent l'importance, pour un organisme de gestion électorale crédible, de disposer de mécanismes accessibles permettant aux parties prenantes de signaler les irrégularités et d'obtenir un traitement institutionnel effectif de celles-ci. L'article 91 s'insère dans cette perspective en offrant aux candidats, listes et délégués une voie institutionnelle de signalement, sans brouiller la séparation entre fonction administrative électorale et fonction juridictionnelle.

6. Une disposition complémentaire de l'article 90

L'article 91 doit enfin être lu en complémentarité avec l'article 90. Les deux dispositions reposent sur une même logique, mais s'adressent à deux catégories distinctes de requérants : les électeurs d'un côté, les candidats, listes et délégués de l'autre. Cette dualité améliore la lisibilité du dispositif. Elle permet d'adapter les conditions de recevabilité et l'intérêt à agir à la qualité du requérant, tout en préservant l'unité du mécanisme général de relais procédural confié à la CENI.

Conclusion

L'article 91 constitue une disposition utile d'effectivité de la régularité électorale. En ouvrant aux candidats, aux listes de candidats et à leurs délégués une faculté de saisine de la CENI pour les infractions électorales, et en permettant à la Commission, en cas d'inaction des intéressés, d'exercer elle-même l'initiative de saisir les juridictions compétentes, il reprend de manière plus ordonnée la logique de la loi de 2015 et complète utilement le dispositif mis en place par l'article 90.

Article 92 – [Des formes de saisine des juridictions compétentes par la CENI]

Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont reconnus par la présente loi, la Commission électorale nationale indépendante peut saisir les juridictions compétentes par toute voie de droit prévue par la législation applicable.

À ce titre, elle peut notamment présenter, selon les cas, une dénonciation, une requête en contestation, une plainte en répression ou une requête contentieuse en matière électorale.

La saisine des juridictions compétentes par la Commission électorale nationale indépendante s'exerce dans le respect des règles de compétence, de procédure et de délai prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 92 précise les formes dans lesquelles la Commission électorale nationale indépendante peut saisir les juridictions compétentes dans l'exercice des pouvoirs que lui reconnaît la présente loi. Il intervient dans le prolongement des articles relatifs au pouvoir de constatation des irrégularités et aux différentes hypothèses de saisine de la CENI par les électeurs, les candidats, les listes de candidats et leurs délégués. Sa fonction propre est de donner un cadre procédural aux pouvoirs de saisine reconnus à la Commission.

1. Une disposition qui précise utilement le pouvoir de saisine de la CENI

L'article 92 complète les articles précédents en précisant non plus seulement que la CENI peut saisir les juridictions compétentes, mais encore par quelles voies juridiques elle peut le faire. Cette précision est importante. Sans elle, le pouvoir de saisine reconnu à la Commission risquerait de demeurer trop général ou insuffisamment déterminé dans ses formes d'exercice. L'article donne ainsi une consistance procédurale au pouvoir de réaction institutionnelle de la CENI face aux irrégularités affectant le processus électoral.

2. Une reprise resserrée de la logique de l'article 48 de la loi de 2015

L'article 92 s'inspire directement de l'article 48 de la loi n° 2015-020, qui habilitait la CENI à présenter devant les juridictions compétentes une lettre de dénonciation déposée au parquet, une requête en contestation, une plainte en répression ou une requête contentieuse des élections. La rédaction retenue reprend cette logique, mais dans une forme plus souple. Elle ouvre d'abord, de manière générale, la possibilité pour la CENI de saisir les juridictions par toute voie de droit prévue par la législation applicable, avant d'énumérer les principales formes procédurales que

cette saisine peut revêtir. Cette méthode permet d'éviter qu'une liste trop fermée ne rigidifie excessivement le dispositif.

3. Une articulation entre souplesse de principe et détermination minimale des formes de saisine

L'un des intérêts de l'article tient à l'équilibre qu'il établit entre, d'une part, une clause générale d'ouverture et, d'autre part, une détermination minimale des formes de saisine. Le premier alinéa évite d'enfermer la CENI dans une typologie figée si la législation électorale ou les textes applicables prévoient d'autres voies de droit. Le deuxième alinéa maintient néanmoins, à titre principal, les formes procédurales déjà identifiées par le droit antérieur. L'article assure ainsi à la fois la lisibilité et l'adaptabilité du mécanisme.

4. Une disposition qui ne confère pas à la CENI une liberté procédurale sans borne

Le troisième alinéa rappelle que la saisine des juridictions compétentes par la CENI s'exerce dans le respect des règles de compétence, de procédure et de délai prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables. Cette précision est essentielle. Elle signifie que la CENI ne choisit pas librement, en dehors du droit, le juge compétent, la forme de l'acte ou le moment de la saisine. Elle agit dans le cadre procédural défini par les textes. L'article 92 prolonge ainsi la logique générale du Titre IV, qui consiste à reconnaître des pouvoirs à la CENI tout en les inscrivant dans un encadrement normatif resserré.

5. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE montrent qu'un organisme de gestion électorale doit pouvoir réagir aux irrégularités non seulement par des mécanismes internes d'alerte ou de constatation, mais aussi par des voies juridiques claires lui permettant de saisir les autorités compétentes. L'article 92 répond à cette exigence. Il ne transforme pas la CENI en juridiction, mais lui donne les instruments procéduraux nécessaires pour porter utilement devant le juge les irrégularités, infractions ou contestations relevant de la compétence de celui-ci.

Conclusion

L'article 92 constitue une disposition utile de clarification procédurale. En précisant les formes par lesquelles la CENI peut saisir les juridictions compétentes, dans le prolongement de ses pouvoirs de constatation et de saisine, il reprend utilement la logique de l'article 48 de la loi de 2015 tout en l'insérant dans un cadre plus souple et plus lisible. Il renforce ainsi l'effectivité et la sécurité juridique de l'action contentieuse de la Commission.

Article 93 – [Du signalement des manquements disciplinaires imputables aux agents publics]

Lorsque la Commission électorale nationale indépendante constate qu'un agent public a, par ses actes ou ses omissions, fait obstacle à l'application de la Constitution, de la législation électorale ou des autres textes applicables au processus électoral ou référendaire, elle peut saisir l'autorité compétente aux fins d'engagement des poursuites disciplinaires appropriées.

La saisine prévue au présent article est adressée à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ou, le cas échéant, à l'organe compétent de la fonction publique ou de l'ordre professionnel concerné.

L'autorité saisie informe la Commission électorale nationale indépendante des suites réservées à ce signalement, dans les conditions prévues par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 93 reconnaît à la Commission électorale nationale indépendante un pouvoir de signalement des manquements disciplinaires imputables aux agents publics lorsqu'ils font obstacle, par leurs actes ou leurs omissions, à l'application de la Constitution, de la législation électorale ou des autres textes applicables au processus électoral ou référendaire. Il intervient dans le prolongement des dispositions relatives aux pouvoirs de saisine de la CENI et a pour fonction propre d'ouvrir un relais disciplinaire distinct de la voie juridictionnelle.

1. Une reprise resserrée de la logique de l'article 49 de la loi de 2015

L'article 93 s'inspire directement de l'article 49 de la loi n° 2015-020, qui permettait à la CENI de proposer la traduction devant le conseil de discipline de la fonction publique ou de l'ordre professionnel compétent de tout agent de l'État ayant, par des actes ou omissions, délibérément fait obstacle à l'application de la législation électorale. La rédaction retenue reprend ce noyau utile, mais dans une formulation plus sobre et plus souple, en visant l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ou, le cas échéant, l'organe compétent de la fonction publique ou de l'ordre professionnel concerné.

2. Un pouvoir distinct de la saisine juridictionnelle

L'intérêt de l'article 93 est de marquer que toutes les atteintes à la régularité du processus électoral n'appellent pas nécessairement une réponse juridictionnelle immédiate. Certaines relèvent aussi de la discipline administrative ou professionnelle. L'article confère ainsi à la CENI un pouvoir de signalement institutionnel qui complète, sans les confondre, ses pouvoirs de constatation des irrégularités et de saisine des juridictions compétentes. Il permet d'assurer un traitement approprié des comportements fautifs d'agents publics lorsque ceux-ci compromettent l'application correcte des règles électorales.

3. Une disposition qui vise à prévenir les entraves administratives au processus électoral

La rédaction vise expressément les actes comme les omissions. Cette précision est importante. Dans la pratique électorale, les entraves à l'application de la loi ne résultent pas seulement d'actions positives ; elles peuvent aussi provenir d'inerties, de refus d'exécution, de rétentions d'information ou d'abstentions fautives. En permettant à la CENI de signaler ces manquements à l'autorité disciplinaire compétente, l'article renforce la capacité de l'institution électorale à faire respecter effectivement le cadre normatif applicable au processus électoral et référendaire.

4. Une disposition qui ne fait pas de la CENI une autorité disciplinaire

L'article 93 ne confère pas à la CENI un pouvoir de sanction disciplinaire. La Commission ne juge pas et ne sanctionne pas elle-même l'agent concerné. Elle saisit l'autorité compétente aux fins d'engagement des poursuites disciplinaires appropriées. Cette distinction est essentielle. Elle préserve la répartition des compétences entre, d'une part, l'institution électorale, chargée de relever et de signaler les entraves à l'application de la législation électorale, et, d'autre part, les autorités disciplinaires légalement habilitées à apprécier la faute et à prononcer, le cas échéant, la sanction.

5. Une portée utile renforcée par l'exigence d'information sur les suites réservées

Le troisième alinéa prévoit que l'autorité saisie informe la CENI des suites réservées au signalement. Cette précision donne une effectivité plus grande au mécanisme. Sans instituer un pouvoir de contrôle disciplinaire de la Commission, elle évite que le signalement demeure sans retour ni traçabilité. L'article contribue ainsi à inscrire le pouvoir de signalement dans une logique de responsabilité institutionnelle et de suivi minimal des suites données aux entraves relevées par la CENI.

6. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE montrent qu'une administration électorale crédible doit pouvoir disposer de moyens institutionnels pour réagir non seulement aux infractions électorales, mais aussi aux dysfonctionnements administratifs qui compromettent l'intégrité du processus. L'article 93 s'inscrit dans cette logique. Il dote la CENI d'un mécanisme adapté pour signaler les comportements fautifs d'agents publics, sans brouiller la distinction entre fonction électorale, fonction juridictionnelle et pouvoir disciplinaire.

Conclusion

L'article 93 constitue une disposition utile de protection institutionnelle du processus électoral. En reconnaissant à la CENI un pouvoir de signalement des manquements disciplinaires imputables aux agents publics qui font obstacle à l'application des règles électorales, tout en réservant aux autorités compétentes le soin d'engager et de conduire les poursuites disciplinaires, il reprend utilement la logique de la loi de 2015 dans une forme plus claire et plus resserrée.

Article 94 – [Du pouvoir de recommandation et de proposition de la CENI]

Dans l'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs, la Commission électorale nationale indépendante peut formuler toute recommandation utile à l'attention des institutions, autorités, organismes ou entités publics ou privés concernés, en vue d'assurer la régularité, la transparence, l'efficacité ou le bon déroulement des opérations électorales et référendaires.

Elle peut également proposer toute mesure de nature à améliorer le cadre juridique, institutionnel, administratif, technique ou opérationnel de l'administration électorale, dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Les recommandations et propositions de la Commission électorale nationale indépendante sont formulées sans préjudice des compétences propres des autorités auxquelles elles s'adressent.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 94 reconnaît à la Commission électorale nationale indépendante un pouvoir de recommandation et de proposition dans le cadre de l'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs. Il intervient après les dispositions relatives aux pouvoirs d'interpellation, de saisine et de relais procédural de la CENI, et a pour fonction propre de consacrer sa capacité d'expression institutionnelle en vue de l'amélioration du fonctionnement de l'administration électorale.

1. Une reprise resserrée de la logique de l'article 51 de la loi de 2015

L'article 94 s'inspire directement de l'article 51 de la loi n° 2015-020, qui prévoyait que la CENI peut formuler toute recommandation utile à toute institution, organisme ou entité publique ou privée dans le cadre de ses domaines d'attributions. La rédaction retenue reprend cette logique, mais l'explicite davantage en distinguant les recommandations, orientées vers la régularité et le bon déroulement des opérations électorales, et les propositions, orientées vers l'amélioration du cadre juridique, institutionnel, administratif, technique ou opérationnel de l'administration électorale.

2. Un pouvoir distinct des attributions et des pouvoirs de contrainte

L'article 94 présente l'intérêt de faire apparaître une catégorie particulière de pouvoirs de la CENI. Il ne s'agit ni d'une attribution au sens matériel du terme, ni d'un pouvoir de contrainte ou de saisine contentieuse. Le pouvoir de recommandation et de proposition relève d'une autre logique : celle de la contribution institutionnelle de la CENI à l'amélioration du système électoral, à partir de l'expérience qu'elle tire de l'exercice de ses missions. Cette distinction est importante dans l'économie de la section IV, car elle montre que les pouvoirs de la CENI ne se réduisent pas à la réaction face aux irrégularités ; ils comprennent aussi une capacité d'orientation et de formulation utile dans son domaine de compétence.

3. Une expression institutionnelle orientée vers l'amélioration du processus électoral

Le premier alinéa rattache les recommandations de la CENI à la régularité, à la transparence, à l'efficacité et au bon déroulement des opérations électorales et référendaires. Cette formulation est importante. Elle montre que la recommandation n'est pas conçue comme une prise de position générale ou politique, mais comme une expression institutionnelle orientée vers la qualité du processus électoral. Le deuxième alinéa prolonge cette logique en ouvrant à la Commission la possibilité de proposer des mesures d'amélioration du cadre électoral. L'article reconnaît ainsi à la CENI un rôle de retour d'expérience et de proposition, sans en faire un organe normatif autonome.

4. Une articulation cohérente avec la reddition institutionnelle de la CENI

L'article 94 doit être lu en cohérence avec les articles 86 et 87 relatifs au rapport sur l'administration électorale et sur les activités de la CENI. Les recommandations et propositions que la Commission formule dans l'exercice de ses missions peuvent naturellement trouver leur place dans ce rapport, notamment lorsqu'il met en lumière les difficultés rencontrées et les améliorations souhaitables. L'article 94 fournit ainsi un fondement juridique général à une expression institutionnelle qui peut ensuite se déployer dans les instruments de reddition et de suivi de l'action de la CENI.

5. Une prérogative exercée dans le respect des compétences des autres autorités

Le troisième alinéa précise que les recommandations et propositions de la CENI sont formulées sans préjudice des compétences propres des autorités auxquelles elles s'adressent. Cette précision est essentielle. Elle évite que le pouvoir reconnu à la Commission soit compris comme un pouvoir d'injonction ou comme une faculté d'empiéter sur les compétences normatives, administratives ou juridictionnelles d'autres autorités. L'article consacre donc un pouvoir d'initiative et de suggestion, non un pouvoir de décision à l'égard de ses destinataires. Cette réserve est cohérente avec l'ensemble du Titre IV, qui cherche précisément à mieux délimiter les compétences respectives de la CENI, de l'État et des autres institutions.

6. Une disposition conforme aux bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE montrent qu'un organisme électoral crédible ne se limite pas à administrer techniquement les opérations électorales. Il doit aussi être en mesure de tirer les enseignements de leur mise en œuvre, de signaler les dysfonctionnements observés et de contribuer, par ses recommandations, à l'amélioration continue du cadre électoral. L'article 94 s'inscrit pleinement dans cette logique. Il reconnaît à la CENI un pouvoir d'expression institutionnelle utile, adossé à son expérience et exercé dans les limites de son rôle.

Conclusion

L'article 94 constitue une disposition utile de valorisation de l'expertise institutionnelle de la CENI. En lui reconnaissant un pouvoir de recommandation et de proposition dans le champ de ses attributions et de ses pouvoirs, tout en rappelant que cette prérogative s'exerce sans préjudice des compétences propres des autres autorités, il permet à la Commission de contribuer à l'amélioration du système électoral sans excéder son rôle juridique.

Article 95 - [De la délégation de certains pouvoirs aux démembrements territoriaux de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante peut déléguer à ses démembrements territoriaux, dans les limites de leur ressort et dans les conditions prévues par la présente loi, certains pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

La délégation ne peut porter que sur des pouvoirs déterminés par une délibération expresse de la Commission électorale nationale indépendante. La délibération précise son objet, son étendue, sa durée ainsi que, le cas échéant, les conditions particulières de son exercice.

Ne peuvent faire l'objet d'une délégation les pouvoirs que la Constitution, la législation électorale ou les autres textes applicables réservent expressément à la Commission électorale nationale indépendante au niveau central.

Les démembrements territoriaux exercent les pouvoirs qui leur sont délégués sous l'autorité et le contrôle de la Commission électorale nationale indépendante, sans préjudice de la responsabilité de celle-ci dans l'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 95 prévoit la faculté, pour la Commission électorale nationale indépendante, de déléguer certains de ses pouvoirs à ses démembrements territoriaux. Il intervient à la suite des dispositions relatives aux pouvoirs de constatation, de saisine et de recommandation de la CENI, et a pour fonction propre d'organiser, dans un cadre encadré, l'exercice territorial de certains pouvoirs de la Commission sans remettre en cause l'unité de l'institution ni la responsabilité de son organe central.

1. Une reprise encadrée de la logique de l'article 52 de la loi de 2015

L'article 95 s'inspire directement de l'article 52 de la loi n° 2015-020, qui disposait que la CENI peut déléguer certains de ses pouvoirs à ses démembrements territoriaux. La rédaction retenue reprend ce principe, mais en l'explicitant davantage. Elle ne se borne pas à reconnaître abstraitement une possibilité de délégation ; elle en précise les principales conditions de validité et d'exercice, dans un esprit de resserrement du cadre juridique conforme à l'objectif général de la réforme.

2. Une délégation qui ne vaut pas dessaisissement de la CENI

L'intérêt principal de l'article 95 est de rappeler qu'une délégation de pouvoir n'équivaut pas à un transfert définitif ou général de compétence. La Commission demeure titulaire des pouvoirs qu'elle délègue. Les démembrements ne les exercent que dans les limites de leur ressort, sur la base d'une délibération expresse de la Commission électorale nationale indépendante, et sous son autorité et son contrôle. Cette précision est importante. Elle empêche qu'une organisation territoriale nécessaire à l'efficacité des opérations électorales soit interprétée comme une fragmentation de la responsabilité institutionnelle de la Commission.

3. Une délégation nécessairement expresse, déterminée et collégialement arrêtée

L'article exige que la délégation porte sur des pouvoirs déterminés par délibération de la Commission électorale nationale indépendante, laquelle doit en préciser l'objet, l'étendue, la durée et, le cas échéant, les conditions particulières d'exercice. Cette précision est essentielle. Elle signifie que la délégation ne peut résulter ni d'une pratique implicite, ni d'une mesure d'organisation prise en dehors du collège délibérant des commissaires électoraux. Elle répond directement aux préoccupations exprimées au cours des échanges quant aux risques d'interprétations extensives ou de pratiques insuffisamment fondées en droit. L'article ne laisse donc pas place à une délégation implicite, générale ou indéfinie. Il impose un encadrement qui renforce à la fois la collégialité, la lisibilité et la traçabilité des pouvoirs exercés par les démembrements.

4. Une réserve nécessaire pour les pouvoirs relevant du niveau central

Le troisième alinéa exclut de la délégation les pouvoirs que la Constitution, la législation électorale ou les autres textes applicables réservent expressément à la CENI au niveau central. Cette clause est importante. Elle évite que la délégation soit utilisée pour contourner la hiérarchie des normes ou pour déplacer, vers les démembrements, des pouvoirs dont l'exercice est juridiquement attaché à l'organe central. L'article participe ainsi à la clarification de la répartition interne des pouvoirs au sein de la CENI et s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence et des échanges antérieurs sur la nécessité de prévenir les initiatives *extra legem*.

5. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE montrent qu'une administration électorale crédible peut s'appuyer sur des structures territoriales pour assurer l'effectivité de ses missions, à condition que la chaîne de responsabilité, les mécanismes de contrôle et la répartition des compétences soient clairement établis. L'article 95 est cohérent avec cette approche. Il permet une déconcentration fonctionnelle de certains pouvoirs, sans compromettre l'unité de décision, l'autorité centrale de la CENI ni la lisibilité du dispositif institutionnel.

Conclusion

L'article 95 constitue une disposition utile d'organisation et de sécurisation de l'exercice territorial des pouvoirs de la CENI. En admettant la délégation de certains pouvoirs aux démembrements territoriaux, tout en la soumettant à une délibération expresse, déterminée,

limitée et exercée sous l'autorité et le contrôle de la Commission, il reprend utilement la logique du droit antérieur tout en la rendant plus rigoureuse et plus lisible.

Article 96 – [Du droit d'accès aux informations utiles à l'exercice des pouvoirs de la CENI]

Pour l'exercice de ses pouvoirs, la Commission électorale nationale indépendante et ses démembrements territoriaux ont le droit d'accéder aux sources d'information utiles à l'accomplissement des attributions de la Commission, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Les autorités publiques, les organismes concernés et toute personne qui détient ou qui est dépositaire de telles sources sont tenus d'en faciliter l'accès à la Commission électorale nationale indépendante et à ses démembrements territoriaux, dans les conditions prévues par les textes applicables.

L'exercice du droit prévu au présent article s'effectue sans préjudice des règles relatives au secret protégé par la loi, à la protection des données à caractère personnel et aux compétences des autorités légalement habilitées à en connaître.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

L'article 96 reconnaît à la Commission électorale nationale indépendante et à ses démembrements territoriaux un droit d'accès aux sources d'information utiles à l'accomplissement des attributions de la Commission. Il précise corrélativement que les autorités publiques, les organismes concernés et toute personne qui détiennent ou qui sont dépositaires de telles sources sont tenus d'en faciliter l'accès, sous réserve des secrets protégés par la loi, de la protection des données à caractère personnel et des compétences des autorités légalement habilitées à en connaître. Sa fonction propre est d'assurer l'effectivité des attributions et des pouvoirs de la CENI par un droit d'accès à l'information juridiquement encadré.

1. Une reprise nécessaire de la logique de l'article 53 de la loi de 2015

L'article 96 reprend, dans une formulation enrichie, la logique de l'article 53 de la loi n° 2015-020, selon lequel les membres de la CENI et de ses démembrements ont le droit d'accéder à toutes les sources d'informations autorisées par les textes en vigueur, accessibles au public et ayant trait aux élections. La nouvelle rédaction conserve le noyau utile de cette disposition, tout en l'insérant dans l'architecture révisée du Titre IV et en l'articulant plus explicitement avec les attributions et les pouvoirs de la Commission.

2. Une garantie fonctionnelle au service de l'exercice effectif des attributions et des pouvoirs de la CENI

L'intérêt principal de l'article 96 est de rappeler que plusieurs prérogatives reconnues à la CENI ne peuvent être utilement exercées sans un accès effectif aux sources d'information pertinentes. Les pouvoirs d'interpellation, de constatation des irrégularités, de saisine, de recommandation ou encore de délégation supposent tous, à des degrés divers, la possibilité d'identifier les faits, de documenter les situations et de retracer les opérations concernées. L'article 96 constitue ainsi une disposition de garantie fonctionnelle : il ne crée pas une compétence matérielle nouvelle,

mais donne aux compétences déjà reconnues à la Commission un support informationnel minimal. Cette approche est cohérente avec les principes de conception des organismes de gestion électorale, qui insistent sur la clarté des attributions, des pouvoirs et des moyens nécessaires à leur exercice effectif.

3. Un droit d'accès formulé de manière générique, en cohérence avec les attributions de la CENI

La rédaction retenue ne limite pas le droit d'accès à quelques segments matériels du processus électoral. Elle le rattache plus largement aux sources d'information utiles à l'accomplissement des attributions de la Commission. Cette option est importante. Elle évite une lecture trop étroite qui ne couvrirait que certaines opérations déterminées, alors que la logique du droit antérieur et celle de la réforme commandent de reconnaître à la CENI un droit d'accès en rapport avec l'ensemble de ses missions, sous réserve des limites légales. L'article adopte ainsi une formule générique mieux adaptée à la diversité des situations dans lesquelles la Commission peut avoir besoin d'informations.

4. Une obligation de facilitation pesant sur les détenteurs ou dépositaires des sources

L'un des apports les plus utiles de l'article tient à son deuxième alinéa. Celui-ci ne vise pas les personnes simplement impliquées dans le processus électoral, mais les autorités publiques, les organismes concernés et toute personne qui détiennent ou qui sont dépositaires des sources d'information utiles. Cette précision est importante, car elle rattache l'obligation de faciliter l'accès à un critère objectif : la détention ou la garde de la source. L'article évite ainsi une formulation trop vague et donne une portée plus opérationnelle au droit d'accès reconnu à la CENI et à ses démembrements.

5. Un droit d'accès encadré par des limites juridiques classiques et nécessaires

L'article 96 n'institue pas un droit général et illimité d'accès à toute information. Le troisième alinéa rappelle qu'il s'exerce sans préjudice des règles relatives au secret protégé par la loi, à la protection des données à caractère personnel et aux compétences des autorités légalement habilitées à en connaître. Cette réserve est nécessaire. Elle permet de concilier l'effectivité des prérogatives de la CENI avec le respect des régimes de confidentialité et de protection juridique applicables. Elle rejoint les exigences contemporaines selon lesquelles l'intégrité électorale doit être protégée tout en respectant les garanties applicables à l'information, à la vie privée et aux cadres juridiques nationaux.

6. Une disposition cohérente avec les bonnes pratiques des OGE

Les bonnes pratiques des OGE montrent qu'une administration électorale crédible doit pouvoir disposer d'un accès suffisant aux informations utiles à l'exercice de ses fonctions, tout en opérant dans un cadre légal clair et respectueux des autres garanties juridiques. Elles soulignent, de manière générale, que la crédibilité des organismes de gestion électorale dépend à la fois de la clarté de leur mandat, de la précision de leurs pouvoirs et de l'existence de mécanismes leur permettant d'agir de façon informée et responsable. L'article 96 s'inscrit dans cette logique : il ne fait pas de la CENI une autorité d'enquête générale, mais lui reconnaît un droit d'accès adapté à l'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs.

Conclusion

L'article 96 constitue une disposition utile d'effectivité et de sécurisation juridique. En réintroduisant, dans l'esprit de l'article 53 de la loi de 2015, un droit d'accès de la CENI et de ses démembrements aux sources d'information utiles à l'accomplissement des attributions de la

Commission, tout en mettant à la charge des détenteurs ou dépositaires de ces sources une obligation de facilitation et en rappelant les limites tirées des secrets protégés et de la protection des données, il complète de manière cohérente le régime des pouvoirs de la CENI.

TITRE V : DES DEMEMBREMENTS TERRITORIAUX DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE

Section I : Des règles générales relatives aux démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante

Article 97 – [Des démembrements territoriaux de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante dispose, pour la mise en œuvre territoriale de ses attributions, de démembrements territoriaux institués dans les conditions prévues par la présente loi.

Les démembrements territoriaux constituent, dans leur ressort respectif, les structures territoriales de la Commission électorale nationale indépendante chargées de mettre en œuvre ses missions sous son autorité.

Ils n'exercent leurs attributions que dans les limites résultant de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

L'article 97 ouvre le Titre V en posant le principe de l'existence de démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. Il a pour objet, au sein de la section consacrée aux règles générales relatives à l'organisation territoriale de la Commission, d'identifier ces structures territoriales, d'en préciser la finalité générale et d'en situer l'exercice dans le cadre institutionnel de la CENI.

1. Une consécration du principe de démembrements territoriaux de la CENI

Le premier alinéa consacre le principe selon lequel la Commission électorale nationale indépendante dispose de démembrements territoriaux pour la mise en œuvre territoriale de ses attributions. Cette formulation vise à affirmer, en termes généraux, que l'action de la Commission ne s'épuise pas au seul niveau central et qu'elle appelle, pour son effectivité, l'existence de structures territoriales permettant le déploiement de ses missions dans les ressorts locaux. Le choix ainsi retenu s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2015-020, qui reconnaissait déjà à la CENI des démembrements territoriaux, tout en réinscrivant cette donnée dans une architecture plus resserrée et mieux ordonnée au regard des orientations de la réforme.

2. Une définition des démembrements territoriaux comme structures de mise en œuvre territoriale

Le deuxième alinéa précise la nature de ces démembrements. Ceux-ci sont définis comme les structures territoriales de la Commission électorale nationale indépendante chargées de mettre en œuvre ses missions sous son autorité. Cette précision a pour objet d'établir clairement que les

démembrements ne constituent ni des entités distinctes de la Commission, ni des organes dotés d'une autonomie propre à l'égard de celle-ci. Elle vise également à marquer que, dans l'économie du présent avant-projet, les démembrements ne sont pas de simples relais de présence ou d'observation, mais les instruments territoriaux d'exécution des missions de la Commission. Ce choix est cohérent avec l'orientation générale retenue dans la réforme, qui entend éviter la reconstitution, au niveau territorial, d'un dispositif exécutif distinct ou d'un empilement organique susceptible d'affaiblir la lisibilité de la chaîne de responsabilité. Il rejoint, à cet égard, les bonnes pratiques relatives aux organismes de gestion électorale, qui insistent sur la nécessité d'une organisation territoriale claire, d'une hiérarchie lisible et d'une responsabilité fonctionnelle bien identifiée entre le niveau central et les structures territoriales.

3. Un encadrement normatif de l'exercice des attributions des démembrements

Le troisième alinéa a pour objet d'encadrer l'exercice des attributions des démembrements territoriaux. En prévoyant que ceux-ci n'exercent leurs attributions que dans les limites résultant de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables, l'article écarte toute interprétation qui ferait des structures territoriales des organes investis d'une compétence de principe au niveau local. Les démembrements n'interviennent qu'en vertu du cadre normatif applicable et dans les limites qui en résultent. Cette précision participe de la sécurité juridique du dispositif, en assurant que la mise en œuvre territoriale de l'action de la Commission demeure strictement rattachée au cadre légal et réglementaire pertinent. Elle permet également de préserver la cohérence d'ensemble de l'institution, en évitant toute dilution de l'autorité du niveau central ou toute extension incertaine des compétences exercées au niveau territorial.

Conclusion

L'article 97 fixe, dès l'ouverture du Titre V, le cadre juridique général dans lequel s'inscrit l'organisation territoriale de la Commission électorale nationale indépendante. En affirmant l'existence de démembrements territoriaux, en les définissant comme des structures territoriales chargées de mettre en œuvre, sous l'autorité de la Commission, ses missions dans leurs ressorts respectifs, et en rappelant que leur action s'exerce dans les limites du cadre normatif applicable, il établit la base juridique sur laquelle reposent les dispositions suivantes du Titre relatives au régime, à la composition, aux niveaux d'implantation et au fonctionnement de ces structures.

Article 98 – [Du caractère non permanent des démembrements territoriaux et de leur mise en place pour les opérations de recensement électoral et les processus électoraux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante ont un caractère non permanent.

Ils sont mis en place, dans les conditions prévues par la présente loi, pour les besoins des opérations de recensement électoral et des processus électoraux.

Ils ne sont maintenus que pour la durée nécessaire à l'accomplissement des missions pour lesquelles ils ont été institués.

L'article 98 précise, dans le prolongement immédiat de l'article 97, le régime temporel des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. Il a pour objet, au sein des règles générales relatives à l'organisation territoriale de la Commission, d'affirmer le caractère non permanent de ces structures, d'en rattacher la mise en place aux besoins du recensement électoral et des processus électoraux, et d'en encadrer le maintien dans le temps par référence à l'accomplissement des missions pour lesquelles elles ont été instituées.

1. L'affirmation du caractère non permanent des démembrements territoriaux

Le premier alinéa consacre expressément le caractère non permanent des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision est importante dans l'économie générale du Titre V. Elle marque que les démembrements territoriaux ne constituent pas une administration territoriale permanente de la CENI, ni un appareil déconcentré appelé à se superposer durablement aux structures administratives de l'État. Elle traduit ainsi l'orientation retenue par l'avant-projet, qui entend privilégier une organisation territoriale fonctionnelle, sobre et directement liée aux nécessités propres à l'action électorale. Cette option demeure dans le prolongement de la loi n° 2015-020, qui qualifiait déjà les démembrements territoriaux de structures non permanentes.

2. Un rattachement de la mise en place des démembrements aux besoins du recensement électoral et des processus électoraux

Le deuxième alinéa précise que les démembrements territoriaux sont mis en place pour les besoins des opérations de recensement électoral et des processus électoraux. Cette formulation permet de relier directement l'existence de ces structures aux opérations pour lesquelles leur intervention est requise. Elle évite de leur conférer une présence territoriale générale et continue, tout en couvrant les principales hypothèses dans lesquelles la Commission a besoin d'un relais territorial d'exécution. Cette rédaction est cohérente avec la fonction assignée aux démembrements dans le présent avant-projet, à savoir celle d'instruments territoriaux de mise en œuvre des missions de la CENI. Elle rejoint également une exigence de clarté organisationnelle mise en avant par les bonnes pratiques des OGE, selon lesquelles les structures territoriales doivent être définies en fonction de leurs missions et du cadre juridique qui les mobilise.

3. Un encadrement de la durée de maintien des démembrements par référence à leur mission

Le troisième alinéa prévoit que les démembrements territoriaux ne sont maintenus que pour la durée nécessaire à l'accomplissement des missions pour lesquelles ils ont été institués. Cette précision complète utilement l'affirmation de leur non-permanence. Elle permet de prévenir toute prolongation indéterminée de structures créées pour un objet déterminé et de faire dépendre leur maintien d'un critère fonctionnel précis, tenant à l'achèvement des missions qui justifient leur institution. Ce faisant, l'article contribue à la sécurité juridique du dispositif et à la cohérence de l'organisation territoriale retenue. Il prolonge, sous une forme plus ordonnée, l'esprit du droit antérieur, qui liait déjà l'existence des démembrements à l'accomplissement de l'activité ou de l'opération pour laquelle ils avaient été mis en place.

Conclusion

L'article 98 complète utilement l'article 97 en précisant que les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante ont un caractère non permanent, qu'ils ne sont institués qu'en fonction des besoins du recensement électoral et des processus électoraux, et qu'ils ne peuvent être maintenus au-delà de la durée nécessaire à l'accomplissement des missions

pour lesquelles ils ont été mis en place. Il fixe ainsi le cadre temporel général de l'organisation territoriale retenue par le Titre V.

Article 99 - [Du rattachement hiérarchique, de la coordination et de la responsabilité des démembrements territoriaux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante sont placés sous l'autorité de celle-ci.

Ils exercent leurs missions sous la coordination des organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi, par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Ils sont responsables, dans leur ressort respectif, de l'exécution régulière des missions qui leur sont confiées.

L'article 99 fixe, dans le prolongement des articles 97 et 98, la place des démembrements territoriaux dans l'organisation interne de la Commission électorale nationale indépendante. Il a pour objet, au sein des règles générales relatives à l'organisation territoriale de la Commission, d'établir leur rattachement hiérarchique à la CENI, de prévoir leur coordination par les organes compétents de celle-ci et de rappeler leur responsabilité dans l'exécution régulière des missions qui leur sont confiées.

1. Un rattachement hiérarchique explicite des démembrements territoriaux à la CENI

Le premier alinéa prévoit que les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante sont placés sous l'autorité de celle-ci. Cette précision est importante dans l'économie du Titre V. Elle affirme clairement que les démembrements ne constituent ni des entités institutionnellement distinctes, ni des centres autonomes d'administration électorale au niveau local. Elle confirme, au contraire, qu'ils s'inscrivent dans l'unité organique de la Commission et qu'ils interviennent dans le cadre de son organisation propre. Cette orientation prolonge utilement l'esprit de la loi n°2015-020, qui rattachait déjà les démembrements territoriaux à la CENI, tout en donnant à ce rattachement une formulation plus nette et mieux adaptée à l'architecture resserrée retenue par l'avant-projet.

2. Une coordination assurée par les organes compétents de la CENI

Le deuxième alinéa précise que les démembrements exercent leurs missions sous la coordination des organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi, par la législation électorale et par les autres textes applicables. Cette rédaction remplit une fonction essentielle de cohérence institutionnelle. Elle permet de rappeler que, si les démembrements assurent une mise en œuvre territoriale des missions de la Commission, cette action locale ne s'exerce pas de manière isolée, mais dans un cadre coordonné par les organes compétents de la CENI. Le choix d'une telle formule évite à la fois l'excès de détail et l'indétermination. Il laisse à l'économie générale de la loi, ainsi qu'aux textes d'application, le soin de préciser les modalités concrètes de cette coordination, tout en affirmant dès à présent le principe d'une conduite organisée et hiérarchiquement ordonnée de l'action territoriale. Cette approche rejoint les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui insistent sur la

nécessité de structures territoriales clairement intégrées à une chaîne de commandement et de coordination lisible.

3. Une responsabilité fonctionnelle des démembrements dans l'exécution de leurs missions

Le troisième alinéa dispose que les démembrements territoriaux sont responsables, dans leur ressort respectif, de l'exécution régulière des missions qui leur sont confiées. Cette précision n'a pas pour objet de leur reconnaître une autonomie institutionnelle propre, mais d'identifier clairement leur responsabilité fonctionnelle dans la mise en œuvre des opérations qui relèvent de leur intervention. Elle contribue ainsi à la lisibilité du dispositif, en associant l'exercice des missions territoriales à une exigence de régularité et de responsabilité. Dans l'économie du Titre V, cette disposition prépare utilement les développements ultérieurs relatifs à la remontée d'informations, à la traçabilité des activités et, le cas échéant, à la substitution de la CENI en cas de défaillance. Elle s'inscrit également dans une conception plus générale de l'administration électorale selon laquelle la décentralisation ou la territorialisation de l'action ne peut être dissociée d'une identification claire des responsabilités dans l'exécution des opérations.

Conclusion

L'article 99 constitue une disposition importante d'ordonnancement interne de l'organisation territoriale de la Commission électorale nationale indépendante. En affirmant que les démembrements territoriaux sont placés sous l'autorité de la CENI, qu'ils exercent leurs missions sous la coordination de ses organes compétents et qu'ils sont responsables, dans leur ressort respectif, de l'exécution régulière des missions qui leur sont confiées, il précise les conditions institutionnelles dans lesquelles s'exerce la mise en œuvre territoriale des attributions de la Commission.

Article 100 – [De la substitution de la CENI aux démembrements territoriaux en cas de défaillance]

En cas de défaillance d'un démembrement territorial dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, la Commission électorale nationale indépendante se substitue à celui-ci.

Elle prend, à cette fin, toute mesure nécessaire à la poursuite régulière des opérations concernées, dans les conditions prévues par la présente loi, par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Le démembrement territorial concerné est tenu de se conformer aux mesures prises dans le cadre de cette substitution.

L'article 100 prévoit la possibilité pour la Commission électorale nationale indépendante de se substituer à un démembrement territorial en cas de défaillance de celui-ci dans l'exercice des missions qui lui sont confiées. Il a pour objet, au sein des règles générales relatives à l'organisation territoriale de la Commission, d'assurer la continuité de l'action de la CENI, de préserver la régularité des opérations concernées et de garantir l'effectivité du rattachement des démembrements territoriaux à l'institution nationale.

1. Une reprise utile de la logique de substitution déjà présente dans la loi de 2015

L'article 100 reprend, dans une formulation réordonnée, la logique de la loi n°2015-020 qui prévoyait déjà la substitution d'office de la CENI à ses démembrements territoriaux en cas de défaillance. La reprise de ce mécanisme est justifiée. Dès lors que les démembrements territoriaux ne constituent pas des entités autonomes, mais des structures territoriales agissant sous l'autorité de la Commission, leur défaillance ne peut avoir pour effet de paralyser l'accomplissement des missions relevant de la CENI. La disposition s'inscrit ainsi dans le prolongement du droit antérieur tout en étant adaptée à l'économie du présent avant-projet, qui retient une architecture territoriale plus resserrée et confie directement aux démembrements une fonction de mise en œuvre territoriale des missions de la Commission.

2. Un mécanisme destiné à garantir la continuité et la régularité des opérations

Le premier alinéa pose le principe même de la substitution en cas de défaillance d'un démembrement territorial dans l'exercice des missions qui lui sont confiées. La notion de défaillance est ici entendue de manière fonctionnelle. Elle vise les situations dans lesquelles le démembrement territorial ne se trouve plus en mesure d'assurer, de manière régulière, l'accomplissement des missions relevant de son intervention. L'intérêt du dispositif est de prévenir toute interruption ou altération des opérations de recensement électoral ou des processus électoraux du fait d'un dysfonctionnement local. En ce sens, l'article 100 constitue une garantie de continuité institutionnelle, cohérente avec l'exigence d'effectivité qui doit entourer l'action d'un organisme de gestion électoral. Les bonnes pratiques des OGE soulignent, de manière générale, qu'une organisation électorale territorialisée doit être accompagnée de mécanismes clairs de supervision et de reprise en main par le niveau central lorsque l'exécution locale se trouve compromise.

3. Une habilitation de la CENI à prendre les mesures nécessaires à la poursuite régulière des opérations

Le deuxième alinéa précise que la Commission électorale nationale indépendante prend, à cette fin, toute mesure nécessaire à la poursuite régulière des opérations concernées, dans les conditions prévues par la présente loi, par la législation électorale et par les autres textes applicables. Cette formulation présente un double intérêt. D'une part, elle rattache explicitement la substitution à sa finalité propre, qui est d'assurer la poursuite régulière des opérations et non d'instituer un pouvoir général et abstrait d'éviction ou de réorganisation. D'autre part, elle encadre l'intervention de la Commission par référence au cadre normatif applicable. La substitution ne se déploie donc pas en dehors du droit ; elle constitue au contraire un mécanisme de sauvegarde de la régularité des opérations exercé dans les limites fixées par la loi. Cette précision est importante pour la sécurité juridique du dispositif, en ce qu'elle articule la nécessité de l'intervention centrale avec le respect du cadre normatif gouvernant l'action de la CENI.

4. Une conséquence obligatoire pour le démembrement territorial concerné

Le troisième alinéa prévoit que le démembrement territorial concerné est tenu de se conformer aux mesures prises dans le cadre de la substitution. Cette précision confère au mécanisme toute son effectivité. Elle marque que la substitution n'est ni une simple assistance, ni une recommandation, mais un mode d'intervention hiérarchiquement fondé, propre à remédier à une défaillance localisée dans l'exécution des missions de la Commission. Elle est cohérente avec les articles précédents du Titre V, qui affirment le rattachement hiérarchique des démembrements territoriaux à la CENI, leur coordination par ses organes compétents et leur responsabilité dans l'exécution régulière des missions confiées. Elle participe ainsi de la cohérence d'ensemble de l'organisation territoriale retenue par l'avant-projet.

Conclusion

L'article 100 constitue une disposition nécessaire de garantie institutionnelle et de continuité de l'action électorale. En permettant à la Commission électorale nationale indépendante de se substituer à un démembrement territorial défaillant, afin de prendre les mesures nécessaires à la poursuite régulière des opérations concernées, et en imposant au démembrement intéressé de se conformer à ces mesures, il complète de manière cohérente le régime du rattachement hiérarchique, de la coordination et de la responsabilité des structures territoriales de la CENI.

Section II : Des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante

Article 101 – [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau du district]

La Commission électorale nationale indépendante dispose de démembrements territoriaux au niveau du district, dans les conditions prévues par la présente loi.

Ces démembrements constituent, au niveau du district, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Le présent article consacre le district comme l'un des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante. Il a pour objet, au sein de la section relative aux niveaux de territorialisation de la Commission, de prévoir l'existence de démembrements territoriaux à ce niveau et de préciser la fonction qui leur est reconnue dans la mise en œuvre des missions de la CENI.

1. La consécration du district comme niveau de territorialisation de la CENI

Le premier alinéa prévoit que la Commission électorale nationale indépendante dispose de démembrements territoriaux au niveau du district, dans les conditions prévues par la présente loi. Cette disposition a pour effet d'identifier expressément le district comme l'un des niveaux territoriaux retenus par l'avant-projet pour l'organisation territoriale de la CENI. Ce choix procède de l'orientation générale de la réforme, qui entend retenir un maillage territorial resserré, fondé sur les niveaux effectivement opérationnels et adapté aux nécessités propres de l'action électorale, sans reproduire l'ensemble de l'architecture administrative déconcentrée de l'État. Il s'inscrit, sous une forme révisée, dans le prolongement de la loi n°2015-020, qui prévoyait déjà des démembrements territoriaux au niveau du district.

2. La reconnaissance des démembrements de district comme structures territoriales de mise en œuvre des missions de la CENI

Le deuxième alinéa précise que les démembrements institués au niveau du district constituent, à ce niveau, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la Commission électorale nationale indépendante. Cette formulation a pour fonction de donner à l'article une portée organique et fonctionnelle. Elle ne se limite pas à localiser l'existence de démembrements au niveau du district ; elle indique également que ces démembrements sont, dans leur ressort, les

instruments territoriaux par lesquels la CENI assure l'exécution de ses missions. Cette précision est cohérente avec l'économie du Titre V, telle qu'elle résulte des articles précédents, lesquels ont affirmé que les démembrements territoriaux sont placés sous l'autorité de la CENI, qu'ils participent à la mise en œuvre territoriale de ses attributions et qu'ils ne constituent pas un appareil administratif distinct. Elle rejoint également les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, selon lesquelles les niveaux territoriaux de déploiement doivent être clairement définis par le cadre juridique et rattachés à une fonction précise dans l'exécution des missions de l'organe électoral.

3. Une disposition de localisation territoriale qui prépare l'articulation avec le niveau communal

Pris isolément, l'article 101 ne règle ni la composition, ni le fonctionnement, ni l'articulation détaillée des démembrements de district avec les autres niveaux territoriaux. Telle n'est pas sa fonction. Il appartient à la présente section d'identifier successivement les niveaux de territorialisation retenus, avant que les autres dispositions du Titre ne précisent les règles applicables à ces structures et les rapports qu'elles entretiennent entre elles. Dans cette logique, l'article 101 a une portée à la fois introductive et structurante : il ouvre la présentation des niveaux territoriaux en retenant d'abord le district, avant l'introduction du niveau communal et des règles d'articulation entre ces deux échelons. Ce choix d'exposition, allant du niveau territorial supérieur vers le niveau inférieur, contribue à la lisibilité de l'architecture territoriale de la CENI.

Conclusion

L'article 101 inaugure la détermination des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante en consacrant le district comme l'un des niveaux territoriaux de déploiement de ses démembrements. En précisant que ceux-ci constituent, à ce niveau, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la CENI, il donne une traduction normative au choix d'un maillage territorial resserré, fonctionnel et cohérent avec l'économie générale de la réforme.

Article 102 – [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau de la commune]

La Commission électorale nationale indépendante dispose de démembrements territoriaux au niveau de la commune, dans les conditions prévues par la présente loi.

Ces démembrements constituent, au niveau de la commune, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 102 retient la commune comme second niveau de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante. Elle a pour objet, au sein de la section consacrée aux niveaux de territorialisation de la Commission, de prévoir l'existence de démembrements territoriaux à ce niveau et de préciser leur fonction dans la mise en œuvre des missions de la CENI.

1. La consécration de la commune comme niveau de territorialisation de la CENI

Le premier alinéa prévoit que la Commission électorale nationale indépendante dispose de démembrements territoriaux au niveau de la commune, dans les conditions prévues par la

présente loi. Cette disposition a pour effet d'identifier expressément la commune comme l'un des niveaux territoriaux retenus par l'avant-projet pour la territorialisation de la CENI. Ce choix s'inscrit dans l'orientation générale de la réforme, qui entend retenir un maillage territorial resserré, fondé sur les niveaux effectivement opérationnels et adapté aux nécessités propres de l'action électorale. Il prolonge, sous une forme révisée, la logique de la loi n°2015-020, qui prévoyait déjà l'existence de démembrements territoriaux au niveau communal, tout en l'insérant dans une architecture simplifiée, recentrée sur les seuls niveaux jugés pertinents au regard de l'expérience de mise en œuvre.

2. La reconnaissance des démembrements communaux comme structures territoriales de mise en œuvre des missions de la CENI

Le deuxième alinéa précise que les démembrements institués au niveau de la commune constituent, à ce niveau, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la Commission électorale nationale indépendante. Cette formulation donne à l'article une portée à la fois organique et fonctionnelle. Elle ne se limite pas à constater l'existence de démembrements communaux ; elle précise également que ces structures assurent, dans leur ressort, l'exécution territoriale des missions de la CENI. Cette précision est cohérente avec l'économie générale du Titre V, telle qu'elle ressort des articles précédents, qui définissent les démembrements comme des structures territoriales placées sous l'autorité de la Commission et chargées de mettre en œuvre ses missions. Elle est également conforme aux bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui soulignent la nécessité de définir clairement les niveaux territoriaux de déploiement de l'institution et la fonction exercée à chacun de ces niveaux.

3. Une disposition complémentaire de l'article 101 dans l'économie de la section

L'article 102 ne règle pas, à lui seul, les rapports entre les démembrements de district et les démembrements communaux. Sa fonction est d'identifier la commune comme second niveau de territorialisation de la CENI, après le district, dans une présentation allant du niveau territorial supérieur vers le niveau inférieur. Cette méthode d'exposition contribue à la lisibilité de l'architecture retenue par l'avant-projet. L'article 102 complète ainsi l'article 101 en consacrant le second échelon du maillage territorial retenu, tandis que l'article suivant a vocation à préciser l'articulation fonctionnelle entre ces deux niveaux. Il s'inscrit, de ce point de vue, dans une logique de progression ordonnée de la section.

Conclusion

L'article 102 complète la détermination des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante en consacrant la commune comme second niveau territorial de déploiement de ses démembrements. En précisant que ceux-ci constituent, à ce niveau, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la CENI, il donne une traduction normative à l'option d'un maillage territorial resserré, fonctionnel et cohérent avec l'économie générale de la réforme.

Article 103 – [De l'articulation fonctionnelle entre les démembrements de district et les démembrements communaux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante institués au niveau du district et ceux institués au niveau de la commune exercent leurs missions de manière coordonnée, dans le respect de leurs ressorts respectifs et sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante.

L'articulation de leur intervention tend à assurer la cohérence, la continuité et la régularité de la mise en œuvre territoriale des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Les modalités de cette articulation sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

L'article 103 organise l'articulation fonctionnelle entre les deux niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante retenus par l'avant-projet, à savoir le district et la commune. Il précise, au sein de la section consacrée aux niveaux de territorialisation de la Commission, que les démembrements institués à ces deux niveaux exercent leurs missions de manière coordonnée, dans le respect de leurs ressorts respectifs et sous l'autorité de la CENI.

1. Une disposition destinée à ordonner les rapports fonctionnels entre les deux niveaux territoriaux retenus

Le premier alinéa prévoit que les démembrements territoriaux institués au niveau du district et ceux institués au niveau de la commune exercent leurs missions de manière coordonnée, dans le respect de leurs ressorts respectifs et sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante. Cette formulation a pour objet de prévenir toute lecture éclatée ou concurrente de l'action territoriale de la CENI. Elle rappelle que les deux niveaux retenus par l'avant-projet n'ont pas vocation à intervenir de manière isolée ou désarticulée, mais à s'inscrire dans une mise en œuvre territoriale ordonnée des missions de la Commission. En même temps, l'article n'institue pas entre eux une hiérarchie autonome distincte de celle qui rattache l'ensemble des démembrements à la CENI. Il maintient ainsi l'unité de l'autorité de la Commission tout en organisant la coordination entre ses échelons territoriaux. Cette approche est cohérente avec les choix de réforme déjà retenus, qui entendent privilégier une architecture territoriale simple, lisible et exempte de superpositions organiques inutiles.

2. Une articulation orientée vers la cohérence, la continuité et la régularité de l'action territoriale

Le deuxième alinéa précise que l'articulation des interventions des démembrements de district et des démembrements communaux tend à assurer la cohérence, la continuité et la régularité de la mise en œuvre territoriale des missions de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision confère à la disposition sa portée fonctionnelle propre. L'enjeu n'est pas seulement de poser une exigence abstraite de coordination, mais d'indiquer la finalité poursuivie par cette coordination. L'article rattache ainsi l'articulation entre les deux niveaux territoriaux à des objectifs de bonne organisation électorale : cohérence des interventions, continuité de l'action et régularité des opérations. Cette formulation est conforme aux exigences qui entourent les organismes de gestion électorale territorialement déployés, pour lesquels la clarté de la chaîne de coordination et la prévention des ruptures d'exécution constituent des garanties importantes d'effectivité et de crédibilité.

3. Un renvoi aux textes d'application ou au règlement intérieur pour les modalités concrètes d'articulation

Le troisième alinéa prévoit que les modalités de cette articulation sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur. Ce choix est opportun. La loi a vocation, en la matière, à poser les principes directeurs de l'organisation territoriale et de l'articulation entre les niveaux, sans se charger de toutes les modalités opérationnelles susceptibles de varier selon les opérations concernées ou les exigences concrètes du processus

électoral. Le renvoi à des normes d'application permet ainsi de conserver à la loi son niveau approprié de généralité tout en ménageant la souplesse nécessaire à la détermination des modalités pratiques de coordination entre les démembrements de district et les démembrements communaux. Il en résulte une meilleure adaptation du dispositif aux nécessités de l'action électorale, sans affaiblissement du cadre normatif principal.

Conclusion

L'article 103 complète la détermination des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante en organisant l'articulation fonctionnelle entre les démembrements de district et les démembrements communaux. En prévoyant que ces structures exercent leurs missions de manière coordonnée, dans le respect de leurs ressorts respectifs et sous l'autorité de la CENI, en rattachant cette articulation à des objectifs de cohérence, de continuité et de régularité, et en renvoyant, pour ses modalités concrètes, aux textes d'application ou au règlement intérieur, il assure la cohérence d'ensemble du dispositif territorial retenu par l'avant-projet.

Section III : De la composition, des conditions requises et des garanties applicables aux membres des démembrements territoriaux

Article 104 – [De la composition des démembrements territoriaux de la CENI]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district et au niveau de la commune sont composés chacun de trois membres.

Les membres des démembrements territoriaux sont choisis parmi des personnalités n'appartenant ni à l'administration publique de l'État, ni à celle des collectivités territoriales décentralisées, ni à une formation politique.

L'article 104 fixe la composition des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante et définit les caractéristiques essentielles au regard de l'objectif d'indépendance et de neutralité qui gouverne l'ensemble du dispositif. Il précise, dans le cadre de la section consacrée à la composition et aux conditions requises pour siéger au sein des démembrements territoriaux, que ceux-ci sont composés d'un nombre limité de membres et que ces membres doivent être choisis parmi des personnalités n'appartenant ni à l'administration publique de l'État, ni à celle des collectivités territoriales décentralisées, ni à une formation politique.

1. Une composition resserrée et uniforme des démembrements territoriaux

Le premier alinéa prévoit que les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante, tant au niveau du district qu'au niveau de la commune, sont composés chacun de trois membres. Cette disposition fixe une règle de composition uniforme pour les deux niveaux de territorialisation retenus par l'avant-projet. Le choix d'une composition resserrée répond à la logique générale de la réforme, qui entend privilégier une architecture territoriale simple, lisible et adaptée au caractère non permanent des démembrements. Il s'écarte ainsi des dispositifs plus lourds ou plus composites susceptibles d'entretenir une dilution des

responsabilités ou de reproduire, au niveau local, un empilement organique peu compatible avec la nature ponctuelle de ces structures. Il s'inscrit également dans une conception de l'administration électorale selon laquelle la clarté de la composition contribue à la lisibilité de la chaîne de responsabilité et à la crédibilité de l'institution. Les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale soulignent, de manière générale, l'importance d'une composition claire, maîtrisée et cohérente avec la fonction effectivement exercée par les structures électorales.

2. Une exclusion des membres de l'administration publique et des collectivités territoriales décentralisées au service de l'indépendance des démembrements

Le deuxième alinéa prévoit que les membres des démembrements territoriaux sont choisis parmi des personnalités n'appartenant ni à l'administration publique de l'État, ni à celle des collectivités territoriales décentralisées. Cette exclusion constitue l'un des apports les plus significatifs de la réforme. Elle procède du constat selon lequel la présence, au sein des démembrements de l'ancienne CENI, de personnes issues en grande partie de l'administration de l'État ou des collectivités territoriales décentralisées a contribué à fragiliser la perception d'indépendance de ces structures et, au-delà, la confiance susceptible de leur être accordée. Le choix désormais retenu entend rompre avec cette pratique. Il repose sur l'idée que les démembrements territoriaux, en tant que prolongements de la Commission électorale nationale indépendante, doivent présenter, autant que celle-ci, des garanties effectives d'autonomie à l'égard des administrations ordinaires. Cette option est cohérente avec l'objectif général de réhabilitation de la confiance dans les structures territoriales de la CENI et avec les principes directeurs d'indépendance et d'impartialité qui gouvernent déjà la Commission au niveau central. Elle rejoint, en outre, les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité de prévenir toute dépendance institutionnelle excessive à l'égard des autorités administratives ou gouvernementales lorsque l'on entend préserver la crédibilité d'un organisme de gestion électorale.

3. Une exclusion de l'appartenance à une formation politique comme garantie de neutralité et d'impartialité

Le même alinéa exclut également que les membres des démembrements territoriaux appartiennent à une formation politique. Cette exigence répond directement à la finalité de neutralité politique que doit revêtir l'administration électorale. Elle vise à éviter que les démembrements puissent être perçus comme l'émanation, le relais ou le point d'appui local d'intérêts partisans. Dans l'économie du présent avant-projet, cette exclusion n'a pas seulement une portée symbolique : elle constitue une condition de crédibilité du dispositif lui-même. En effet, dès lors que les démembrements territoriaux sont appelés à mettre en œuvre localement les missions de la CENI, leur composition doit être de nature à écarter toute suspicion d'alignement partisan ou de captation politique de l'action électorale. Ce choix prolonge, au niveau territorial, les exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de neutralité déjà affirmées pour la Commission électorale nationale indépendante elle-même. Il est en phase avec les standards de bonne administration électorale, selon lesquels les personnes chargées de conduire les opérations électorales doivent offrir des garanties suffisantes de neutralité politique et de confiance publique.

4. Une composition conçue comme instrument de réhabilitation de la confiance dans les démembrements de la CENI

Au-delà de la seule détermination du nombre de membres ou de la désignation des catégories de personnes pouvant y siéger, l'article 104 revêt une portée institutionnelle plus large. Il traduit un choix de réforme qui consiste à faire de la composition des démembrements un levier de réhabilitation de la confiance dans leur action. En rompant avec des pratiques antérieures marquées par une forte présence de membres issus des structures administratives ordinaires ou

des collectivités territoriales décentralisées, et en excluant toute appartenance à une formation politique, l'avant-projet entend rapprocher plus étroitement le profil des membres des démembrements des exigences qui justifient l'existence même de la CENI comme autorité indépendante. La composition n'est donc pas ici un élément purement organique ; elle constitue une garantie structurelle de crédibilité de l'administration électorale territoriale. C'est en ce sens que l'article 104 doit être lu dans l'économie générale du Titre V.

Conclusion

L'article 104 fixe une composition resserrée et uniforme des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante et en oriente expressément le recrutement vers des personnalités extérieures à l'administration publique de l'État, aux collectivités territoriales décentralisées et aux formations politiques. Par ce choix, l'avant-projet rompt avec des pratiques antérieures ayant pu altérer la perception d'indépendance des structures territoriales de la CENI et affirme que les exigences d'indépendance, d'impartialité et de neutralité doivent s'imposer aux démembrements avec la même force qu'à la Commission centrale. Il confère ainsi à la composition des démembrements une fonction essentielle de restauration de la confiance dans l'administration électorale territoriale.

Article 105 – [Des conditions générales requises pour être membre d'un démembrement territorial de la CENI]

Peut être membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante toute personne de nationalité malgache, jouissant de ses droits civils et politiques, reconnue pour son intégrité, sa probité, son impartialité et sa neutralité, et présentant l'aptitude requise pour l'exercice des missions confiées audit démembrement.

Les conditions d'appréciation de l'aptitude requise sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

L'article 105 détermine les conditions générales requises pour être membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante. Il précise, au sein de la section consacrée à la composition et aux conditions requises pour siéger au sein des démembrements territoriaux, les qualités générales que doit présenter toute personne appelée à exercer de telles fonctions, en complément des règles de composition fixées à l'article 104.

1. La fixation de conditions générales positives d'accès aux fonctions au sein des démembrements territoriaux

Le premier alinéa énonce les conditions générales requises pour être membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante. Il prévoit que peut être membre d'un tel démembrement toute personne de nationalité malgache, jouissant de ses droits civils et politiques, reconnue pour son intégrité, sa probité, son impartialité et sa neutralité, et présentant l'aptitude requise pour l'exercice des missions confiées audit démembrement. Cette disposition remplit une fonction propre dans l'économie de la section. Alors que l'article 104 fixe la composition des démembrements et oriente le recrutement vers des personnalités extérieures à l'administration publique et aux formations politiques, l'article 105 précise les qualités générales positives que doivent réunir les personnes susceptibles d'y siéger. Il répond ainsi à la nécessité de ne pas réduire l'accès à ces fonctions à une simple absence

d'incompatibilité, mais d'exiger également des garanties personnelles minimales en lien avec la nature des missions exercées.

2. Des conditions de moralité civique et de crédibilité personnelle en cohérence avec les exigences propres à l'administration électorale

Les conditions tenant à la nationalité malgache et à la jouissance des droits civils et politiques relèvent des exigences générales de participation à l'exercice de fonctions au sein d'une structure chargée de missions électorales. Elles assurent que les membres des démembrements territoriaux présentent les garanties civiques minimales nécessaires à l'exercice de responsabilités touchant directement à l'administration du suffrage. À ces éléments s'ajoutent des exigences de qualité personnelle tenant à l'intégrité, à la probité, à l'impartialité et à la neutralité. Ces critères ne sont pas accessoires. Ils traduisent l'idée que les démembrements territoriaux, bien qu'épisodiques et localisés, participent à l'exercice de fonctions qui requièrent un niveau élevé de confiance. Leur composition doit donc refléter, à leur niveau propre, les mêmes exigences de crédibilité que celles qui justifient l'existence de la Commission électorale nationale indépendante elle-même. Cette logique est cohérente avec l'orientation générale de la réforme, qui entend réhabiliter la confiance dans les structures territoriales de la CENI en renforçant les garanties d'indépendance et de neutralité de leurs membres. Elle rejoint également les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui mettent l'accent sur l'intégrité, l'impartialité et le professionnalisme des personnes appelées à administrer les processus électoraux.

3. Une exigence d'aptitude adaptée aux missions confiées aux démembrements territoriaux

Le premier alinéa exige également que la personne appelée à siéger présente l'aptitude requise pour l'exercice des missions confiées au démembrement territorial. Cette formulation est importante. Elle permet de ne pas enfermer la loi dans des critères excessivement rigides ou trop détaillés, tout en affirmant qu'une capacité réelle à exercer les missions électorales constitue une condition positive d'accès à la fonction. Il ne suffit donc pas d'être extérieur à l'administration publique et aux formations politiques ou de présenter des garanties de moralité ; encore faut-il être apte à participer effectivement à l'accomplissement des tâches relevant du démembrement. Cette approche est conforme aux bonnes pratiques des OGE, qui soulignent que la crédibilité d'une administration électorale dépend aussi de la compétence et de la capacité des personnes qui la composent à remplir les missions qui leur sont confiées. En ce sens, l'article 105 contribue à rapprocher les exigences de composition des démembrements d'une logique de professionnalisme, adaptée à leur rôle dans la mise en œuvre territoriale des missions de la CENI.

4. Un renvoi encadré aux textes d'application ou au règlement intérieur pour l'appréciation de l'aptitude requise

Le deuxième alinéa prévoit que les conditions d'appréciation de l'aptitude requise sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur. Ce renvoi est opportun. Il permet à la loi de fixer les principes essentiels sans la surcharger de critères techniques ou de modalités d'évaluation qui gagneront à être précisés dans un cadre normatif plus souple. La disposition préserve ainsi le niveau de généralité approprié de la loi tout en ménageant la possibilité d'une définition plus concrète de l'aptitude requise, en fonction des besoins de l'organisation électorale et des exigences pratiques liées aux missions confiées aux démembrements territoriaux. Ce choix contribue à la fois à la sécurité juridique du dispositif et à sa souplesse d'application.

Conclusion

L'article 105 complète utilement l'article 104 en fixant les conditions générales positives requises pour être membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante. En exigeant la nationalité malgache, la jouissance des droits civils et politiques, des garanties d'intégrité, de probité, d'impartialité et de neutralité, ainsi qu'une aptitude suffisante à l'exercice des missions confiées, et en renvoyant, pour l'appréciation de cette aptitude, aux textes d'application ou au règlement intérieur, il contribue à faire des démembrements territoriaux des structures crédibles, aptes à exercer leurs missions et conformes aux exigences de confiance qui doivent entourer l'administration électorale.

Article 106 – [Des incompatibilités applicables aux membres des démembrements territoriaux]

Les fonctions de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante sont incompatibles avec toute appartenance à l'administration publique de l'État, à l'administration des collectivités territoriales décentralisées ou à une formation politique.

Elles sont également incompatibles avec toute fonction, activité ou situation de nature à créer un conflit d'intérêts ou à compromettre l'indépendance, l'impartialité ou la neutralité de l'intéressé dans l'exercice des missions confiées audit démembrement.

Nul ne peut être désigné membre d'un démembrement territorial s'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article. Si l'incompatibilité survient, est révélée ou persiste après la désignation, il est mis fin aux fonctions de l'intéressé dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

L'article 106 définit les incompatibilités applicables aux membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante et en fixe les effets juridiques. Il précise, dans le prolongement des règles relatives à la composition des démembrements et aux conditions générales requises pour y siéger, les situations, fonctions ou appartenances qui ne peuvent être conciliées avec l'exercice des fonctions de membre d'un démembrement territorial, tout en prévoyant qu'elles font obstacle à la désignation ou entraînent la cessation des fonctions lorsqu'elles surviennent, sont révélées ou persistent après celle-ci.

1. Une incompatibilité expresse avec l'appartenance à l'administration publique et aux formations politiques

Le premier alinéa prévoit que les fonctions de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante sont incompatibles avec toute appartenance à l'administration publique de l'État, à l'administration des collectivités territoriales décentralisées ou à une formation politique. Cette règle donne une traduction normative explicite à l'orientation fondamentale de la réforme, qui entend faire des démembrements territoriaux des structures effectivement indépendantes des administrations ordinaires et des organisations partisans. Elle doit être lue à la lumière des constats ayant conduit à la révision du dispositif antérieur, dans lequel la présence importante de membres issus des collectivités territoriales décentralisées et

de l'administration de l'État a pu nourrir des interrogations sur l'autonomie réelle des structures territoriales de la CENI et, plus largement, sur la confiance pouvant leur être accordée. L'incompatibilité ainsi posée a donc une portée plus large qu'une simple règle de gestion des incompatibilités personnelles : elle constitue un choix d'architecture institutionnelle destiné à rapprocher les démembrements territoriaux des exigences d'indépendance et de neutralité qui s'attachent à la Commission électorale nationale indépendante elle-même. Ce choix s'inscrit dans le prolongement des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité déjà affirmés par la loi n°2015-020, tout en rompant avec certaines pratiques de mise en œuvre observées sous l'empire de ce texte.

2. Une prise en compte des conflits d'intérêts et des situations de nature à compromettre les garanties d'exercice

Le deuxième alinéa prévoit que les fonctions de membre d'un démembrement territorial sont également incompatibles avec toute fonction, activité ou situation de nature à créer un conflit d'intérêts ou à compromettre l'indépendance, l'impartialité ou la neutralité de l'intéressé dans l'exercice des missions confiées audit démembrement. Cette formulation complète utilement le premier alinéa. Elle permet d'éviter qu'une incompatibilité limitée aux seules appartenances institutionnelles ou partisans laisse subsister d'autres situations objectivement incompatibles avec l'exercice des fonctions électorales locales. L'article adopte ainsi une approche plus large, adaptée aux exigences propres à l'administration électorale. Il ne s'agit pas seulement d'écarter certaines qualités formelles ; il s'agit aussi de prévenir les situations dans lesquelles l'intéressé pourrait être placé en conflit entre ses intérêts, ses activités ou ses attaches et les exigences de neutralité de la fonction. Cette approche est cohérente avec les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui insistent sur la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts et de garantir que les personnes appelées à administrer les opérations électorales offrent des garanties effectives d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité.

3. Une règle assortie d'un effet juridique explicite en cas de méconnaissance des incompatibilités

L'un des apports importants de la rédaction retenue tient à ce que l'article n'énonce pas seulement les incompatibilités ; il leur attache une conséquence juridique expresse. En prévoyant que nul ne peut être désigné membre d'un démembrement territorial s'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus par la loi, puis qu'il est mis fin aux fonctions de l'intéressé si l'incompatibilité survient, est révélée ou persiste après la désignation, l'article confère à la règle d'incompatibilité une pleine portée normative. Cette précision est essentielle. Elle évite que l'énonciation des incompatibilités demeure partiellement déclaratoire et garantit, au contraire, que leur méconnaissance fasse obstacle à l'entrée en fonctions ou conduise, le cas échéant, à la cessation des fonctions. Le choix ainsi retenu est cohérent avec l'exigence de crédibilité du dispositif territorial : dès lors que les incompatibilités ont pour finalité de protéger l'indépendance et la neutralité des démembrements, leur non-respect doit pouvoir produire un effet statutaire réel. L'article participe ainsi, par la sanction statutaire qu'il prévoit, à la préservation de la confiance dans les structures territoriales de la CENI.

4. Une disposition destinée à restaurer la confiance dans les démembrements territoriaux de la CENI

L'article 106 doit être compris, dans l'économie générale de la réforme, comme une disposition de garantie institutionnelle. En excluant l'appartenance à l'administration publique, l'appartenance à une formation politique et les situations de conflit d'intérêts ou de compromission de la neutralité, puis en attachant à ces incompatibilités une conséquence juridique directe, l'avant-projet entend faire des incompatibilités un véritable instrument de restauration de la confiance dans les démembrements territoriaux. Il prolonge ainsi, au niveau

local, l'idée selon laquelle la légitimité de l'administration électorale ne dépend pas seulement de ses attributions ou de son organisation, mais aussi des garanties d'indépendance et d'impartialité attachées aux personnes qui la composent. En ce sens, l'incompatibilité n'est pas ici une simple règle de discipline statutaire ; elle constitue l'un des supports normatifs de la crédibilité du dispositif territorial.

5. Un renvoi mesuré aux textes d'application ou au règlement intérieur

Le dernier alinéa prévoit que les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur. Ce renvoi demeure justifié. La loi fixe elle-même le noyau essentiel des incompatibilités ainsi que leur conséquence juridique principale, ce qui est nécessaire au regard de l'importance des garanties en cause. Il peut toutefois être utile que des normes d'application ou le règlement intérieur précisent certaines modalités pratiques d'appréciation, de déclaration, de constatation ou de mise en œuvre de ces incompatibilités. Le renvoi ainsi prévu ne réduit donc pas la portée normative de l'article ; il permet d'en assurer une application plus opérationnelle, dans le respect du cadre légal qu'il définit.

Conclusion

L'article 106 constitue une disposition importante de garantie de l'indépendance et de la neutralité des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. En érigeant en incompatibilités l'appartenance à l'administration publique de l'État, à l'administration des collectivités territoriales décentralisées et à une formation politique, ainsi que toute fonction, activité ou situation de nature à créer un conflit d'intérêts ou à compromettre l'indépendance, l'impartialité ou la neutralité de l'intéressé, puis en prévoyant que de telles situations font obstacle à la désignation ou entraînent la cessation des fonctions, il donne une traduction normative forte à l'objectif de restauration de la confiance dans les structures territoriales de la CENI et prolonge, à leur niveau, les exigences qui fondent la légitimité de la Commission centrale.

Article 107 - [Des garanties d'exercice applicables aux membres des démembrements territoriaux]

Les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante exercent leurs fonctions en toute indépendance, impartialité, intégrité et neutralité, dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Ils accomplissent leurs missions avec transparence, diligence et professionnalisme.

Ils ne reçoivent, dans l'exercice de leurs fonctions, aucune instruction d'une autorité publique, d'une collectivité territoriale décentralisée, d'une formation politique ou de toute autre personne ou entité étrangère à la Commission électorale nationale indépendante.

Ils sont tenus de s'abstenir de tout acte, comportement ou prise de position de nature à compromettre la confiance dans l'exercice de leurs missions.

Tout manquement grave aux garanties prévues par le présent article entraîne la cessation des fonctions de l'intéressé dans les conditions prévues par la présente loi.

L'article 107 fixe les garanties d'exercice applicables aux membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante et attache à leur méconnaissance une conséquence statutaire. Il précise ainsi, dans le prolongement des règles relatives à la composition, aux conditions requises pour siéger et aux incompatibilités, les exigences qui gouvernent l'exercice des fonctions au sein des démembrements territoriaux.

1. Une affirmation des garanties fondamentales d'exercice applicables aux membres des démembrements territoriaux

Le premier alinéa prévoit que les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante exercent leurs fonctions en toute indépendance, impartialité, intégrité et neutralité, dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables. Cette disposition revêt une portée structurante. Elle affirme que les principes qui fondent la légitimité de la CENI au niveau central doivent également gouverner l'action de ses démembrements territoriaux. Dès lors que ces derniers constituent, dans leurs ressorts respectifs, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la Commission, ils ne peuvent être soumis à des exigences moindres que celles qui s'imposent à celle-ci. Le rappel du respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables ancre en outre ces garanties dans un cadre normatif explicite. Il souligne que l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la neutralité ne relèvent pas d'une simple exigence morale, mais d'obligations juridiques encadrant l'exercice de la fonction. Cette orientation s'inscrit dans le prolongement des principes directeurs déjà affirmés par la loi n° 2015-020 à l'égard de la CENI et rejoint les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui mettent au premier rang l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la crédibilité de l'administration électorale.

2. Une insertion explicite de la transparence, de la diligence et du professionnalisme dans l'exercice des missions

Le deuxième alinéa prévoit que les membres des démembrements territoriaux accomplissent leurs missions avec transparence, diligence et professionnalisme. Cette précision complète utilement les garanties fondamentales énoncées au premier alinéa. Elle traduit l'idée que la crédibilité de l'administration électorale territoriale ne dépend pas seulement de l'indépendance ou de la neutralité de ses membres, mais aussi de la manière dont ceux-ci accomplissent concrètement leurs tâches. La transparence contribue à rendre l'action des démembrements intelligible, traçable et compatible avec les exigences de confiance qui entourent l'administration électorale. La diligence vise à prévenir l'inertie, les lenteurs ou les carences incompatibles avec la bonne conduite des opérations électorales. Le professionnalisme, enfin, rattache l'exercice des missions à une exigence de rigueur, de sérieux et d'aptitude dans l'exécution des tâches confiées. L'introduction de ces exigences dans le texte même de la loi est cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la transparence, l'efficacité et le professionnalisme comme éléments essentiels de la qualité et de la crédibilité des organismes chargés de la gestion électorale. Elle est également en harmonie avec l'esprit de la loi de 2015, qui consacrait déjà la transparence et le professionnalisme parmi les principes directeurs de l'action de la CENI.

3. Une protection explicite contre les instructions extérieures

Le troisième alinéa prévoit que les membres des démembrements territoriaux ne reçoivent, dans l'exercice de leurs fonctions, aucune instruction d'une autorité publique, d'une collectivité territoriale décentralisée, d'une formation politique ou de toute autre personne ou entité étrangère à la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision donne une traduction concrète à l'exigence d'indépendance. Elle revêt une importance particulière au regard des objectifs de la réforme, qui entendent rompre avec des pratiques ayant pu favoriser, au niveau territorial, des formes de dépendance à l'égard des administrations ordinaires, des autorités

locales ou des influences partisans. En prohibant expressément toute instruction extérieure, l'article protège les membres des démembrements contre les pressions, orientations ou interventions de nature à altérer l'autonomie de leur jugement et la régularité de leur action. Il en résulte une clarification importante : les démembrements sont placés sous l'autorité de la CENI, mais ils ne sont subordonnés à aucune autorité étrangère à celle-ci. Cette règle prolonge, au niveau territorial, l'exigence d'absence de lien hiérarchique avec les autres institutions et autorités publiques déjà affirmée pour la CENI par la loi de 2015. Elle est également conforme aux bonnes pratiques des OGE, selon lesquelles une administration électorale crédible doit être à l'abri des ingérences administratives, gouvernementales ou partisans dans l'exercice de ses missions.

4. Une obligation générale de comportement orientée vers la préservation de la confiance

Le quatrième alinéa dispose que les membres des démembrements territoriaux sont tenus de s'abstenir de tout acte, comportement ou prise de position de nature à compromettre la confiance dans l'exercice de leurs missions. Cette formulation complète utilement les garanties précédentes. Elle vise les comportements qui, sans relever nécessairement d'une incompatibilité au sens de l'article 106, seraient de nature à altérer la perception d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de transparence ou de neutralité attachée à la fonction. L'article reconnaît ainsi que la crédibilité des démembrements dépend non seulement des qualités personnelles et de la situation statutaire de leurs membres, mais aussi de la manière dont ceux-ci se comportent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs missions. L'introduction d'une telle obligation générale est pleinement cohérente avec l'objectif de réhabilitation de la confiance dans les structures territoriales de la CENI. Elle rejoint les bonnes pratiques des OGE, qui soulignent que l'intégrité et l'impartialité doivent être non seulement réelles, mais également perceptibles par les parties prenantes et le public.

5. Une garantie assortie d'une sanction statutaire en cas de manquement grave

Le dernier alinéa prévoit que tout manquement grave aux garanties prévues par l'article entraîne la cessation des fonctions de l'intéressé dans les conditions prévues par la présente loi. Cet alinéa revêt une importance particulière. Il confère aux garanties d'exercice une pleine portée normative, en évitant qu'elles ne demeurent au stade de la seule proclamation de principe. La réforme ne se borne donc pas à rappeler des exigences déontologiques ; elle prévoit qu'un manquement grave à ces exigences produit une conséquence statutaire. Le choix du critère de gravité est opportun. Il permet d'éviter qu'un écart mineur ou purement formel soit automatiquement assimilé à un manquement justifiant la fin des fonctions, tout en assurant qu'une atteinte substantielle aux garanties essentielles de la fonction puisse recevoir une réponse adéquate. Cette solution distingue utilement le régime des incompatibilités, traité à l'article 106, du régime des garanties d'exercice énoncées par l'article 107 : dans un cas, la loi vise des situations objectives incompatibles avec la fonction ; dans l'autre, elle sanctionne des manquements graves aux devoirs inhérents à son exercice. Il en résulte une architecture plus complète et plus cohérente du statut des membres des démembrements territoriaux.

Conclusion

L'article 107 complète utilement le régime applicable aux membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante en soumettant l'exercice de leurs fonctions à des garanties explicites d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de neutralité, de transparence et de professionnalisme, en les protégeant contre toute instruction extérieure, en leur imposant une obligation générale de comportement propre à préserver la confiance et en attachant à tout manquement grave une conséquence statutaire de cessation des fonctions. Il prolonge ainsi, au niveau territorial, les exigences qui fondent la légitimité de la CENI centrale et confère à ces garanties une portée pleinement normative.

Section IV : De la désignation, de l'engagement, de la cessation des fonctions et du remplacement des membres des démembrements territoriaux

Article 108 – [Des modalités de désignation des membres des démembrements territoriaux]

Les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district et au niveau de la commune sont désignés par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi.

La désignation intervient au regard des conditions requises pour siéger au sein des démembrements territoriaux et dans le respect des incompatibilités et des garanties applicables à leurs membres.

Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

L'article 108 détermine les modalités de désignation des membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. Il identifie, dans le cadre de la section consacrée à la désignation, à l'engagement, à la cessation des fonctions et au remplacement des membres des démembrements territoriaux, l'autorité compétente pour procéder à cette désignation, le cadre dans lequel celle-ci intervient ainsi que les références normatives qui doivent la gouverner.

1. Une désignation confiée à l'assemblée générale de la formation permanente de la CENI

Le premier alinéa prévoit que les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district et au niveau de la commune sont désignés par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi. Ce choix présente une portée institutionnelle importante. Il confie la désignation à un organe collégial identifié de la CENI, ce qui renforce la lisibilité, la traçabilité et la crédibilité du processus de sélection. En désignant expressément l'assemblée générale de la formation permanente comme autorité compétente, l'article évite toute indétermination sur l'origine de la décision et assure que cette compétence ne soit pas abandonnée à un texte d'application ou à une simple pratique interne. Cette option est cohérente avec l'orientation générale de la réforme, qui entend consolider l'autonomie institutionnelle de la CENI et faire des démembrements territoriaux de véritables prolongements de celle-ci. Elle s'inscrit également dans le prolongement du dispositif de la loi n°2015-020, qui confiait déjà à l'organe central permanent de la CENI la désignation des membres des structures territoriales, tout en réordonnant cette compétence dans la nouvelle architecture interne de l'institution. Elle rejoint, enfin, les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui mettent l'accent sur la clarté des autorités de nomination, sur la collégialité des décisions sensibles et sur la nécessité de procédures de sélection juridiquement identifiables.

2. Une désignation encadrée par les conditions requises, les incompatibilités et les garanties applicables aux membres des démembrements

Le deuxième alinéa prévoit que la désignation intervient au regard des conditions requises pour siéger au sein des démembrements territoriaux et dans le respect des incompatibilités et des garanties applicables à leurs membres. Cette précision est essentielle. Elle signifie que la désignation ne constitue pas une simple opération discrétionnaire de choix, mais une décision encadrée par les exigences posées aux articles précédents du Titre V. L'autorité de désignation ne peut donc ignorer ni les conditions générales requises pour être membre d'un démembrement territorial, ni les incompatibilités prévues par la loi, ni les garanties d'exercice qui structurent le statut de ces membres. L'article assure ainsi la cohérence de l'ensemble de la section : la désignation s'insère dans un régime juridique déjà construit, et ne saurait en être détachée. Cette articulation contribue à la sécurité juridique du dispositif et à la crédibilité du processus de sélection, en évitant que les règles de composition et de statut demeurent sans prise sur la décision de désignation elle-même. Elle est également conforme aux bonnes pratiques des OGE, selon lesquelles les procédures de nomination doivent être fondées sur des critères clairs, préalablement établis et compatibles avec les exigences d'indépendance, d'intégrité et de professionnalisme.

3. Une compétence de désignation orientée vers la préservation de l'indépendance et de la confiance dans les démembrements territoriaux

L'article 108 doit être lu à la lumière de l'objectif plus général poursuivi par la réforme, qui consiste à réhabiliter la confiance dans les démembrements territoriaux de la CENI. En confiant la désignation à l'assemblée générale de la formation permanente et en l'assujettissant aux conditions, incompatibilités et garanties prévues par la loi, l'avant-projet entend faire de la désignation un moment essentiel de préservation de l'indépendance et de la neutralité des structures territoriales. Le choix de l'autorité de désignation n'est donc pas neutre. Il participe directement de l'architecture d'indépendance du dispositif. Il tend à prévenir le retour à des pratiques dans lesquelles la composition des structures territoriales pouvait apparaître trop étroitement liée à l'administration ordinaire, aux collectivités territoriales décentralisées ou à des influences partisans. La désignation devient ainsi un instrument de garantie institutionnelle, et non une simple modalité organisationnelle.

4. Un renvoi mesuré aux textes d'application ou au règlement intérieur

Le troisième alinéa prévoit que les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur. Ce renvoi est justifié, dès lors que la loi fixe elle-même les éléments essentiels de la désignation : l'autorité compétente, le fondement de la décision et le respect des conditions statutaires applicables aux intéressés. Il peut toutefois être utile que des normes d'application ou le règlement intérieur précisent certaines modalités pratiques de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la procédure interne de désignation, les formes de constatation de la satisfaction des conditions légales ou les documents requis. Le renvoi n'affaiblit donc pas la portée normative de l'article ; il permet au contraire d'en assurer l'applicabilité concrète dans le respect du cadre posé par la loi.

Conclusion

L'article 108 fixe de manière claire et normative les modalités de désignation des membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. En confiant cette désignation à l'assemblée générale de la formation permanente de la CENI, en la subordonnant au respect des conditions requises pour siéger, des incompatibilités et des garanties applicables aux membres des démembrements, et en ménageant un renvoi mesuré aux textes d'application ou au règlement intérieur pour les seules modalités pratiques, il établit un cadre de désignation cohérent avec l'objectif d'indépendance, de neutralité et de restauration de la confiance dans les structures territoriales de la CENI.

Article 109 – [De l’engagement écrit préalable à l’entrée en fonctions des membres des démembrements territoriaux]

Préalablement à leur entrée en fonctions, les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante souscrivent un engagement écrit de respecter la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, et d’exercer leurs fonctions en toute indépendance, impartialité, intégrité, neutralité, transparence et professionnalisme.

L’engagement écrit est signé par l’intéressé et conservé dans les conditions prévues par les textes d’application ou par le règlement intérieur.

Nul ne peut entrer en fonctions en qualité de membre d’un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante sans avoir souscrit l’engagement prévu au présent article.

L’article 109 formalise l’entrée en fonctions des membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante par la souscription préalable d’un engagement écrit. Il précise, dans le cadre de la section consacrée à la désignation, à l’engagement, à la cessation des fonctions et au remplacement des membres des démembrements territoriaux, la nature de cet engagement, son effet juridique et ses conditions minimales de formalisation.

1. Une formalisation de l’entrée en fonctions adaptée au caractère non permanent des démembrements territoriaux

Le premier alinéa prévoit que, préalablement à leur entrée en fonctions, les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante souscrivent un engagement écrit. Ce choix constitue l’une des adaptations significatives du présent avant-projet par rapport au dispositif de la loi n° 2015-020, qui prévoyait une prestation de serment pour les membres des démembrements territoriaux. La réforme retient ici une modalité plus sobre et plus proportionnée à la nature même de ces structures. Dès lors que les démembrements territoriaux sont des structures non permanentes, mobilisées de manière ponctuelle pour les besoins des opérations de recensement électoral et des processus électoraux, le recours à un engagement écrit apparaît mieux adapté qu’un serment solennel. Il permet de formaliser l’adhésion des intéressés aux devoirs de leur fonction sans sur-institutionnaliser des structures épisodiques ni banaliser, par leur multiplication, la portée symbolique du serment. Cette solution demeure pleinement compatible avec les exigences de bonne administration électorale, dès lors qu’elle assure une expression explicite et opposable des engagements attachés à la fonction.

2. Un engagement portant sur le respect du cadre normatif et des garanties d’exercice de la fonction

Le premier alinéa précise également le contenu de l’engagement écrit. Celui-ci porte à la fois sur le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables, et sur l’exercice des fonctions en toute indépendance, impartialité, intégrité, neutralité, transparence et professionnalisme. Cette formulation présente un double intérêt. D’une part, elle rappelle que l’entrée en fonctions au sein d’un démembrement territorial ne saurait être conçue comme une simple prise de poste matérielle ; elle implique l’adhésion expresse à un cadre juridique et déontologique déterminé. D’autre part, elle assure la cohérence de l’article 109 avec l’ensemble des dispositions précédemment adoptées dans le Titre V, en particulier celles relatives aux garanties d’exercice applicables aux membres des démembrements territoriaux. L’engagement

écrit devient ainsi le support formel par lequel les intéressés reconnaissent les obligations essentielles qui s'attachent à leurs fonctions. Il s'inscrit, à ce titre, dans la logique des bonnes pratiques des OGE, qui attachent une importance particulière à la clarté des devoirs imposés aux personnes chargées de l'administration électorale et à la formalisation de leur adhésion à ces exigences.

3. Une exigence de signature et de conservation propre à assurer la traçabilité de l'engagement

Le deuxième alinéa prévoit que l'engagement écrit est signé par l'intéressé et conservé dans les conditions prévues par les textes d'application ou par le règlement intérieur. Cette précision confère à l'engagement une portée juridique et pratique accrue. La signature atteste l'expression personnelle et formelle de l'engagement. Sa conservation permet, quant à elle, d'en assurer la traçabilité et, le cas échéant, d'en faciliter la consultation ou la prise en compte dans le cadre de l'application du statut des membres des démembrements territoriaux. Dans l'économie du dispositif, cette formalisation est importante : elle compense utilement l'abandon du serment par une exigence documentaire claire et vérifiable. Elle contribue ainsi à la sécurité juridique de l'entrée en fonctions et à la préservation de la mémoire administrative des engagements souscrits par les intéressés.

4. Une condition préalable et obligatoire à l'entrée en fonctions

Le troisième alinéa prévoit que nul ne peut entrer en fonctions en qualité de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante sans avoir souscrit l'engagement prévu au présent article. Cette précision donne à la disposition sa pleine normativité. L'engagement écrit ne constitue donc ni une simple formalité facultative ni un document symbolique dépourvu d'effet juridique ; il est érigé en condition préalable à l'entrée en fonctions. Le choix ainsi retenu renforce la portée de l'article et souligne que l'exercice des missions au sein des démembrements territoriaux suppose, dès l'origine, une adhésion formalisée aux obligations attachées à la fonction. Il contribue également à la cohérence d'ensemble de la section, en situant l'engagement écrit comme l'acte qui fait suite à la désignation et précède l'exercice effectif des fonctions.

Conclusion

L'article 109 organise, de manière adaptée à la nature non permanente des démembrements territoriaux, la formalisation préalable de l'entrée en fonctions de leurs membres par la souscription d'un engagement écrit. En précisant le contenu de cet engagement, en en assurant la signature et la conservation, et en faisant de sa souscription une condition préalable à l'entrée en fonctions, il établit un mécanisme à la fois souple, solennellement mesuré et juridiquement opérant, cohérent avec l'objectif d'indépendance, de neutralité et de professionnalisation des structures territoriales de la CENI.

Article 110 – [Des causes de cessation des fonctions des membres des démembrements territoriaux]

Les fonctions de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante cessent en cas de démission, de décès, d'empêchement définitif ou de perte de l'une des conditions requises pour siéger au sein dudit démembrement.

Elles cessent également en cas de survenance, de révélation ou de persistance de l'une des incompatibilités prévues par la présente loi.

Il est, en outre, mis fin aux fonctions du membre du démembrement territorial qui commet un manquement grave aux garanties d'exercice applicables à ses fonctions dans les conditions prévues par la présente loi.

La cessation des fonctions est constatée par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 110 détermine les causes de cessation des fonctions des membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante et précise l'autorité compétente pour en constater la réalisation. Il s'inscrit, au sein de la section consacrée à la désignation, à l'engagement, à la cessation des fonctions et au remplacement des membres des démembrements territoriaux, dans la logique d'un encadrement complet du cycle statutaire applicable à ces membres.

1. Une énumération ordonnée des causes ordinaires de cessation des fonctions

Le premier alinéa prévoit que les fonctions de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante cessent en cas de démission, de décès, d'empêchement définitif ou de perte de l'une des conditions requises pour siéger au sein dudit démembrement. Cette disposition regroupe les causes ordinaires de cessation des fonctions, c'est-à-dire celles qui résultent soit de la volonté de l'intéressé, soit d'un événement affectant objectivement sa capacité à demeurer membre du démembrement, soit encore de la disparition de l'une des conditions légales ayant justifié sa désignation. L'article assure ainsi une première clarification utile : la qualité de membre d'un démembrement territorial n'est pas seulement acquise par désignation ; elle se maintient tant que subsistent les conditions légales qui en fondent la validité. Cette approche est cohérente avec la loi n°2015-020, qui prévoyait déjà diverses causes de cessation des fonctions au sein des démembrements, ainsi qu'avec les exigences de bonne administration électorale, selon lesquelles le statut des responsables électoraux territoriaux doit être clairement défini, tant dans son acquisition que dans son extinction.

2. Une reprise cohérente des effets attachés aux incompatibilités prévues par la loi

Le deuxième alinéa prévoit que les fonctions cessent également en cas de survenance, de révélation ou de persistance de l'une des incompatibilités prévues par la présente loi. Cette disposition reprend, dans l'article consacré à la cessation des fonctions, la logique déjà affirmée à l'article 106. Elle a pour intérêt de centraliser, au sein du présent article, les différentes hypothèses de fin de fonctions, tout en maintenant la distinction conceptuelle entre les causes objectives d'incompatibilité et les autres cas de cessation. L'incompatibilité est ainsi appréhendée non comme un simple défaut abstrait de conformité statutaire, mais comme une situation ayant un effet juridique direct sur la qualité de membre. Cette solution renforce la cohérence de l'ensemble du dispositif : ce qui faisait obstacle à la désignation au moment de celle-ci ne peut demeurer sans effet s'il apparaît ou se maintient postérieurement. Elle prolonge l'objectif de préservation de l'indépendance et de la neutralité des démembrements territoriaux, en évitant que des situations incompatibles avec la fonction puissent subsister sans conséquence.

3. Une distinction maintenue entre incompatibilités et manquements graves aux garanties d'exercice

Le troisième alinéa prévoit qu'il est mis fin aux fonctions du membre du démembrement territorial qui commet un manquement grave aux garanties d'exercice applicables à ses fonctions dans les conditions prévues par la présente loi. Cette précision est importante au regard de l'économie générale de la section. Elle permet de distinguer clairement, d'une part, les incompatibilités visées à l'article 106, qui relèvent de situations objectives empêchant ou faisant obstacle à l'exercice de la fonction, et, d'autre part, les manquements graves aux garanties d'exercice visées à l'article 107, qui relèvent du comportement du membre dans l'accomplissement de ses missions. L'article 110 joue ici un rôle de mise en ordre : il rassemble ces hypothèses dans une même disposition relative à la cessation des fonctions, sans les confondre. Cette articulation est particulièrement importante pour la cohérence du statut des membres des démembrements territoriaux. Elle permet de distinguer le régime des empêchements objectifs du régime des fautes ou manquements graves dans l'exercice de la fonction, tout en attachant dans les deux cas une conséquence statutaire de même nature, à savoir la fin des fonctions. Elle est également cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui mettent l'accent sur l'importance d'un cadre clair de responsabilité applicable aux personnes chargées de l'administration électorale.

4. Une attribution claire de la compétence de constatation à l'assemblée générale de la formation permanente

Le dernier alinéa prévoit que la cessation des fonctions est constatée par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision donne au dispositif sa pleine opérabilité. Elle identifie expressément l'autorité compétente pour tirer les conséquences des situations prévues par l'article et évite qu'une incertitude institutionnelle ne demeure sur ce point. Le choix de cette autorité est cohérent avec l'économie générale de la section, dès lors que l'article 108 confie déjà à l'assemblée générale de la formation permanente la désignation des membres des démembrements territoriaux. Il est logique que la même autorité soit compétente pour constater la cessation de leurs fonctions. Cette symétrie contribue à la lisibilité de l'architecture institutionnelle de la CENI et à la traçabilité des décisions statutaires affectant les membres de ses structures territoriales. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité d'identifier clairement les autorités compétentes pour la nomination, le contrôle statutaire et, le cas échéant, la fin des fonctions des responsables électoraux.

5. Une disposition de cohérence statutaire au sein du régime applicable aux démembrements territoriaux

Pris dans son ensemble, l'article 110 remplit une fonction de cohérence statutaire. Il rassemble, dans une même disposition, les principales hypothèses dans lesquelles un membre d'un démembrement territorial cesse légalement d'exercer ses fonctions, tout en assurant l'articulation entre les articles précédents du Titre V. Il prolonge ainsi les règles relatives à la composition, aux conditions requises pour siéger, aux incompatibilités et aux garanties d'exercice, en leur donnant leur traduction au stade de la fin des fonctions. Cette disposition contribue à faire du régime applicable aux membres des démembrements territoriaux un ensemble complet et ordonné, conforme à l'objectif de crédibilité, d'indépendance et de responsabilité qui sous-tend la réforme de l'administration électorale territoriale.

Conclusion

L'article 110 organise de manière claire et cohérente les causes de cessation des fonctions des membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. En distinguant les causes ordinaires de fin de fonctions, les hypothèses liées aux incompatibilités prévues par la loi et les manquements graves aux garanties d'exercice, puis en confiant à l'assemblée générale de la formation permanente de la CENI le soin d'en constater la réalisation,

il complète utilement le régime statutaire applicable aux membres des démembrements territoriaux et renforce la sécurité juridique de leur situation.

Article 111 - [Du remplacement des membres des démembrements territoriaux en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée de fonctions]

En cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée des fonctions d'un membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante, il est procédé à son remplacement dans les conditions prévues par la présente loi.

Le membre remplaçant est désigné par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

Il achève, le cas échéant, les missions pour lesquelles le démembrement territorial a été institué.

Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

L'article 111 organise le remplacement des membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée de fonctions. Il complète ainsi, dans le cadre de la section consacrée à la désignation, à l'engagement, à la cessation des fonctions et au remplacement des membres des démembrements territoriaux, le régime statutaire applicable à ces membres en assurant la continuité du fonctionnement des structures territoriales de la CENI.

1. Une règle de continuité applicable en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée de fonctions

Le premier alinéa prévoit qu'en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée des fonctions d'un membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante, il est procédé à son remplacement dans les conditions prévues par la présente loi. Cette disposition a une portée fonctionnelle importante. Elle vise à éviter qu'un démembrement territorial, dont la composition est volontairement resserrée, ne se trouve privé de l'un de ses membres sans que soit prévue une réponse normative permettant d'assurer la continuité de son action. En retenant à la fois l'hypothèse de la vacance, celle de l'empêchement et celle de la cessation anticipée des fonctions, l'article couvre les principales situations susceptibles d'affecter la capacité d'un démembrement à exercer régulièrement ses missions. Cette solution est cohérente avec l'économie générale du Titre V, qui entend faire des démembrements territoriaux des structures de mise en œuvre effectives des missions de la CENI, et avec les bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui insistent sur la nécessité de mécanismes clairs permettant de préserver la continuité des structures électorales territoriales.

2. Une compétence de remplacement confiée à la même autorité que celle investie du pouvoir de désignation

Le deuxième alinéa prévoit que le membre remplaçant est désigné par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision assure la cohérence institutionnelle du dispositif. Dès lors que l'article 108 confie à cette même autorité la désignation initiale des membres des démembrements territoriaux, il est logique

qu'elle soit également compétente pour pourvoir à leur remplacement. L'article établit ainsi une symétrie entre la désignation et le remplacement, ce qui renforce la lisibilité de l'architecture statutaire applicable aux membres des démembrements territoriaux. Cette solution s'inscrit dans le prolongement de la logique du droit antérieur, qui réservait déjà à l'organe central compétent de la CENI le soin de désigner les membres des structures territoriales, tout en l'adaptant à la nouvelle architecture interne de l'institution. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui mettent en avant l'importance d'une identification claire de l'autorité compétente pour la nomination et, le cas échéant, pour le remplacement des responsables territoriaux.

3. Un remplacement limité à l'achèvement des missions pour lesquelles le démembrement a été institué

Le troisième alinéa prévoit que le membre remplaçant achève, le cas échéant, les missions pour lesquelles le démembrement territorial a été institué. Cette précision est particulièrement importante au regard du caractère non permanent des démembrements territoriaux. Le remplacement n'a pas ici pour effet d'ouvrir un nouveau cycle statutaire détaché de la finalité propre de la structure concernée ; il s'inscrit dans la continuité des missions qui avaient justifié l'institution du démembrement. Cette règle est cohérente avec l'article 98, qui attache l'existence des démembrements territoriaux à la durée nécessaire à l'accomplissement des missions pour lesquelles ils ont été mis en place. Elle permet d'éviter que le remplacement d'un membre ne soit interprété comme le renouvellement autonome d'un mandat ou comme la création d'une durée propre distincte de celle du démembrement lui-même. L'article tient ainsi compte de la nature ponctuelle et finalisée des structures territoriales retenues par l'avant-projet.

4. Un renvoi mesuré aux textes d'application ou au règlement intérieur

Le dernier alinéa prévoit que les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur. Ce renvoi est justifié. La loi fixe elle-même les éléments essentiels du remplacement : les hypothèses dans lesquelles il intervient, l'autorité compétente pour y procéder et le principe selon lequel le remplaçant n'achève que les missions pour lesquelles le démembrement territorial a été institué. Il peut toutefois être utile que des textes d'application ou le règlement intérieur précisent certaines modalités pratiques, notamment quant aux formes du constat de vacance ou d'empêchement, aux éléments nécessaires à la désignation du remplaçant ou aux conditions matérielles de sa prise de fonctions. Le renvoi ainsi prévu ne réduit donc pas la portée normative de l'article ; il permet d'en assurer l'applicabilité concrète dans le respect du cadre légal posé par la loi.

5. Une disposition de clôture cohérente du cycle statutaire des membres des démembrements territoriaux

Pris dans son ensemble, l'article 111 remplit une fonction de clôture au sein de la section IV. Après avoir organisé la désignation des membres des démembrements territoriaux, leur engagement écrit préalable à l'entrée en fonctions et les causes de cessation de leurs fonctions, le présent article règle la manière dont il est pourvu à leur remplacement lorsque la composition du démembrement se trouve affectée. Il assure ainsi la continuité du cycle statutaire des membres des démembrements territoriaux et contribue à la cohérence d'ensemble du régime juridique qui leur est applicable. Cette disposition participe, à ce titre, de l'objectif général de sécurisation du fonctionnement territorial de la CENI.

Conclusion

L'article 111 organise de manière claire le remplacement des membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée de fonctions. En confiant cette désignation à

l'assemblée générale de la formation permanente de la CENI, en précisant que le remplaçant n'a vocation qu'à achever, le cas échéant, les missions pour lesquelles le démembrement a été institué, et en ménageant un renvoi mesuré aux textes d'application ou au règlement intérieur pour les seules modalités pratiques, il complète utilement le régime statutaire applicable aux membres des démembrements territoriaux et assure la continuité du fonctionnement des structures territoriales de la CENI.

Section V : Des attributions et du fonctionnement des démembrements territoriaux

Article 112 – [Des attributions générales des démembrements territoriaux de la CENI]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante sont chargés, dans leur ressort territorial, de la mise en œuvre des attributions de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Ils sont mobilisés, selon les cas, pour l'exécution des délibérations, décisions, instructions et mesures prises par les organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante, ainsi que pour l'accomplissement des missions que la loi met à leur charge.

L'article 112 énonce les attributions générales des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. Il fixe, au sein de la section consacrée aux attributions et au fonctionnement des démembrements territoriaux, la clause générale de compétence qui détermine la fonction de ces structures dans l'économie du dispositif territorial de la CENI.

1. Une clause générale d'attributions destinée à définir la vocation fonctionnelle des démembrements territoriaux

Le premier alinéa prévoit que les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante sont chargés, dans leur ressort territorial, de la mise en œuvre des attributions de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la législation électorale et par les autres textes applicables. Cette formulation revêt une importance centrale dans l'économie de la section. Elle a pour fonction de définir, en termes généraux, la vocation des démembrements territoriaux : ceux-ci constituent les relais territoriaux par lesquels la CENI assure, au niveau du district et de la commune, l'exécution de ses attributions. L'article ne procède donc pas par énumération détaillée des opérations pouvant être confiées à ces structures. Il retient, de manière délibérée, une clause générale d'attributions.

Ce choix est opportun. Il permet d'éviter une liste rigide, potentiellement incomplète ou rapidement dépassée par la diversité des opérations relevant du recensement électoral et des processus électoraux. Il est également cohérent avec le caractère non permanent des démembrements, dont la mobilisation dépend des besoins de l'action électorale. La clause générale donne ainsi au dispositif la souplesse nécessaire tout en maintenant un ancrage normatif clair : les démembrements n'agissent que pour mettre en œuvre, dans leur ressort, les attributions de la CENI. Cette solution s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2015-020, qui

reconnaissait déjà aux démembrements une fonction d'exécution territoriale des opérations électorales, tout en l'exprimant ici dans une formule plus ordonnée et mieux adaptée à l'architecture simplifiée retenue par l'avant-projet. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité de définir clairement les fonctions des structures territoriales tout en préservant une souplesse suffisante pour répondre à la diversité des opérations électorales.

2. Une clause générale qui ne confère pas une compétence locale autonome de principe

La portée de la clause générale d'attributions doit être précisée. En disposant que les démembrements territoriaux sont chargés de la mise en œuvre des attributions de la Commission électorale nationale indépendante, le premier alinéa ne leur reconnaît pas une compétence autonome de principe au niveau local. Les démembrements ne sont pas érigés en autorités électorales distinctes disposant d'un pouvoir général d'administration électorale dans leur ressort. Ils interviennent en tant que structures territoriales de la CENI, c'est-à-dire comme prolongements fonctionnels de l'institution centrale. Cette précision est essentielle pour la cohérence du Titre V. Elle prolonge les articles précédents qui ont affirmé l'unité de la CENI, le rattachement hiérarchique de ses démembrements, leur coordination par les organes compétents de la Commission et, le cas échéant, la faculté de substitution de celle-ci en cas de défaillance. La clause générale d'attributions doit donc être comprise comme une clause de mise en œuvre territoriale, et non comme une clause d'autonomie institutionnelle locale. Ce point est d'autant plus important que l'avant-projet entend précisément éviter la reconstitution, au niveau territorial, d'un appareil électoral distinct ou d'un « mille-feuilles » institutionnel. La rédaction retenue permet ainsi de concilier souplesse fonctionnelle et unité organique de la CENI.

3. Une mobilisation des démembrements pour l'exécution des actes de la CENI et des missions prévues par la loi

Le deuxième alinéa précise que les démembrements territoriaux sont mobilisés, selon les cas, pour l'exécution des délibérations, décisions, instructions et mesures prises par les organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante, ainsi que pour l'accomplissement des missions que la loi met à leur charge. Cette précision complète utilement la clause générale du premier alinéa. Elle donne une traduction plus opérationnelle à la mission générale des démembrements, en montrant que leur intervention peut résulter soit d'actes pris par les organes compétents de la CENI, soit directement de la loi. L'intérêt de cette formulation est double. D'une part, elle rattache clairement l'action des démembrements à la dynamique institutionnelle de la Commission, en soulignant que leur mobilisation procède de l'exercice des compétences de celle-ci. D'autre part, elle reconnaît que certaines missions peuvent être directement assignées par le législateur aux structures territoriales, ce qui renforce la base juridique de leur intervention. L'article établit ainsi un lien étroit entre la compétence générale de la CENI, les actes de ses organes centraux et l'exécution territoriale assurée par les démembrements. Cette articulation est conforme à une conception bien ordonnée de l'administration électorale, dans laquelle les structures territoriales interviennent dans un cadre normatif et institutionnel clairement défini.

4. Une disposition à lire en articulation avec l'article suivant relatif aux conditions d'exercice des attributions

L'article 112 doit être lu en articulation étroite avec l'article 113. Le premier a pour fonction de fixer la clause générale d'attributions des démembrements territoriaux. Il répond à la question de savoir ce que font ces structures dans l'économie du dispositif. L'article 113, quant à lui, a vocation à encadrer l'exercice de ces attributions, notamment au regard de la légalité, des compétences des organes centraux de la CENI et de celles des autres autorités compétentes. Cette distinction est importante. Elle permet d'éviter que la clause générale d'attributions soit

interprétée comme une habilitation locale illimitée, tout en évitant également de surcharger l'article 112 par des précisions qui relèvent plus exactement des limites et conditions d'exercice des compétences. Le découpage retenu par l'avant-projet est, de ce point de vue, satisfaisant : l'article 112 porte la clause de compétence ; l'article 113 en portera l'encadrement juridique et institutionnel. Il en résulte une meilleure lisibilité de la section et une répartition plus rigoureuse de la matière normative

Conclusion

L'article 112 joue un rôle central dans la section consacrée aux attributions et au fonctionnement des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. En énonçant une clause générale d'attributions, il définit les démembrements comme les structures territoriales chargées, dans leur ressort, de la mise en œuvre des attributions de la CENI, tout en précisant qu'ils sont mobilisés pour l'exécution des actes de ses organes compétents et pour l'accomplissement des missions que la loi met à leur charge. Cette rédaction assure à la fois la souplesse nécessaire au fonctionnement de structures territoriales non permanentes et le maintien de leur rattachement organique à l'institution centrale.

Article 113 – [De l'exercice des attributions des démembrements territoriaux dans le respect de la légalité, des compétences des organes centraux de la CENI et de celles des autres autorités compétentes]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante exercent les attributions qui leur sont dévolues dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Ils ne peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, empiéter ni sur les compétences des organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante ni sur celles des autres autorités compétentes.

L'exercice des attributions des démembrements territoriaux s'inscrit dans le cadre de l'organisation, de la coordination et du contrôle assurés par les organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 113 encadre l'exercice des attributions des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. Il précise, dans le prolongement de la clause générale d'attributions posée à l'article 112, les exigences de légalité, de respect des compétences des organes centraux de la CENI et de celles des autres autorités compétentes, ainsi que l'inscription de l'action des démembrements dans le cadre de l'organisation, de la coordination et du contrôle assurés par les organes compétents de la Commission.

1. Une disposition d'encadrement destinée à compléter la clause générale d'attributions

Le premier intérêt de l'article 113 tient à sa fonction même dans l'économie de la section. Alors que l'article 112 fixe la clause générale d'attributions des démembrements territoriaux, le présent article en détermine les conditions et les limites d'exercice. Il répond ainsi à une logique de complémentarité normative. L'article 112 répond à la question de savoir ce que font les démembrements territoriaux dans l'économie du dispositif : ils assurent, dans leur ressort, la

mise en œuvre des attributions de la CENI. L'article 113 répond, quant à lui, à la question de savoir dans quel cadre juridique et institutionnel ils exercent cette mission. Ce découpage est important. Il évite à la fois qu'une clause générale d'attributions soit interprétée comme une habilitation locale illimitée et qu'un même article concentre indistinctement la définition des compétences et l'énoncé de leurs limites. La rédaction retenue assure ainsi une meilleure lisibilité de la section et une répartition plus rigoureuse de la matière normative.

2. Un exercice des attributions soumis à l'exigence de légalité

Le premier alinéa prévoit que les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante exercent les attributions qui leur sont dévolues dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables. Cette disposition affirme clairement que l'action des démembrements territoriaux s'inscrit dans le cadre du principe de légalité. La précision est essentielle. Elle rappelle que les démembrements, bien qu'investis d'une mission générale de mise en œuvre territoriale des attributions de la CENI, n'agissent pas en dehors du droit ni selon une logique purement opportuniste ou pragmatique. Leur intervention est subordonnée au respect des normes applicables à l'administration électorale, au premier rang desquelles figurent la Constitution et la législation électorale. Cette exigence est cohérente avec les principes directeurs déjà affirmés par la loi n° 2015-020, qui soumettaient l'action de la CENI au respect de la Constitution ainsi que des lois et règlements en vigueur. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, selon lesquelles la crédibilité d'une administration électorale dépend de la clarté de son mandat, de la précision de ses pouvoirs et de l'inscription de son action dans un cadre juridique déterminé.

3. Une prévention des empiètements sur les compétences des organes centraux de la CENI et des autres autorités compétentes

Le deuxième alinéa prévoit que les démembrements territoriaux ne peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, empiéter ni sur les compétences des organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante ni sur celles des autres autorités compétentes. Cette disposition joue un rôle décisif de clarification institutionnelle. Elle affirme que la territorialisation de la CENI par l'intermédiaire de ses démembrements ne saurait se traduire par une concurrence de compétences avec les organes centraux de l'institution, ni avec les autres autorités légalement habilitées à intervenir dans le champ électoral. L'article prévient ainsi deux risques. Le premier serait celui d'une lecture excessivement extensive de la clause générale d'attributions de l'article 112, qui conduirait à attribuer aux démembrements des pouvoirs qui excèdent leur fonction de mise en œuvre territoriale. Le second serait celui d'un brouillage institutionnel à l'égard d'autres autorités intervenant dans le processus électoral ou dans les matières connexes. La rédaction retenue garantit ainsi que les démembrements demeurent dans leur rôle propre, sans se substituer ni aux organes centraux de la CENI, ni aux autres autorités compétentes. Cette solution est pleinement cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité de délimiter avec précision les responsabilités des différents organes et autorités appelés à intervenir dans l'administration électorale.

4. Une inscription explicite de l'action des démembrements dans la chaîne institutionnelle de la CENI

Le troisième alinéa prévoit que l'exercice des attributions des démembrements territoriaux s'inscrit dans le cadre de l'organisation, de la coordination et du contrôle assurés par les organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision complète utilement les deux alinéas précédents. Elle montre que l'article 113 n'a pas seulement une fonction de limitation négative ; il rappelle également, de manière positive, le cadre institutionnel dans lequel s'insère l'action des démembrements. Ceux-ci n'exercent pas leurs attributions de manière isolée. Ils interviennent dans une chaîne organique et fonctionnelle placée sous l'autorité

de la CENI, dans le cadre de l'organisation, de la coordination et du contrôle exercés par ses organes compétents. Cette disposition prolonge ainsi les règles générales déjà posées aux articles 99 et 100 du Titre V, relatives au rattachement hiérarchique, à la coordination et, le cas échéant, à la substitution en cas de défaillance. Elle confirme que la territorialisation de la CENI n'emporte ni autonomie institutionnelle locale ni émancipation à l'égard des organes centraux, mais se déploie dans une logique d'unité institutionnelle et de responsabilité ordonnée. Cette approche est également conforme aux bonnes pratiques des OGE, qui soulignent l'importance d'une chaîne de commandement, de coordination et de contrôle lisible dans les structures électorales décentralisées.

5. Une disposition de garantie de cohérence dans l'exercice territorial des missions de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 113 remplit une fonction de garantie de cohérence dans l'exercice territorial des missions de la CENI. En subordonnant l'action des démembrements au respect de la légalité, en interdisant tout empiètement sur les compétences des organes centraux de la CENI et de celles des autres autorités compétentes, et en rappelant que l'exercice de leurs attributions s'inscrit dans un cadre d'organisation, de coordination et de contrôle assuré par la Commission, l'article prévient les risques de dérive, de chevauchement et de désordre institutionnel. Il complète ainsi utilement la clause générale d'attributions de l'article 112 en lui donnant ses bornes juridiques et institutionnelles. Il contribue, ce faisant, à la lisibilité et à la sécurité juridique du fonctionnement territorial de la CENI.

Conclusion

L'article 113 encadre de manière claire l'exercice des attributions des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. En soumettant leur action au respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables, en interdisant tout empiètement sur les compétences des organes centraux de la CENI et sur celles des autres autorités compétentes, et en rappelant que leurs interventions s'inscrivent dans le cadre de l'organisation, de la coordination et du contrôle assurés par les organes compétents de la Commission, il complète utilement la clause générale d'attributions posée à l'article 112 et garantit la cohérence institutionnelle de l'administration électorale territoriale.

Article 114 – [De l'organisation interne et des règles de fonctionnement des démembrements territoriaux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante s'organisent et fonctionnent de manière collégiale, dans le respect des attributions qui leur sont confiées et des règles applicables à la Commission électorale nationale indépendante.

Ils tiennent leurs travaux et prennent leurs mesures de mise en œuvre dans des conditions garantissant la régularité, la continuité, la traçabilité et la bonne exécution des missions qui leur sont confiées.

Les modalités d'organisation interne et de fonctionnement des démembrements territoriaux sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

L'article 114 fixe les principes d'organisation interne et de fonctionnement applicables aux démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. Il précise, au sein de la section consacrée aux attributions et au fonctionnement des démembrements territoriaux, que ces structures exercent leurs missions dans un cadre collégial et selon des règles minimales propres à garantir la régularité, la continuité, la traçabilité et la bonne exécution de leurs activités.

1. Une affirmation du caractère collégial de l'organisation et du fonctionnement des démembrements territoriaux

Le premier alinéa prévoit que les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante s'organisent et fonctionnent de manière collégiale, dans le respect des attributions qui leur sont confiées et des règles applicables à la Commission électorale nationale indépendante. Cette disposition revêt une importance structurante. Elle rappelle d'abord que les démembrements territoriaux, composés chacun de trois membres, ne constituent pas de simples points d'appui individuels de l'action électorale, mais des structures appelées à fonctionner collectivement. La collégialité apparaît ici comme une garantie de sérieux, d'équilibre et de responsabilité partagée dans l'exercice des missions confiées à ces structures. Elle permet également d'éviter qu'un seul membre concentre, de fait, la conduite des opérations ou oriente unilatéralement l'action du démembrement. En liant cette collégialité au respect des attributions confiées et des règles applicables à la CENI, l'article assure en outre que le fonctionnement interne des démembrements demeure inséré dans l'unité juridique et institutionnelle de la Commission. Cette orientation est cohérente avec l'esprit de la loi n°2015-020, qui organisait déjà la CENI et ses démembrements dans une logique de collégialité, ainsi qu'avec les bonnes pratiques des OGE, qui mettent en avant la clarté de l'organisation interne, la responsabilité collective et la lisibilité des processus décisionnels.

2. Des exigences minimales de régularité, de continuité, de traçabilité et de bonne exécution

Le deuxième alinéa prévoit que les démembrements territoriaux tiennent leurs travaux et prennent leurs mesures de mise en œuvre dans des conditions garantissant la régularité, la continuité, la traçabilité et la bonne exécution des missions qui leur sont confiées. Cette formulation donne à l'article sa portée fonctionnelle propre. Elle ne se borne pas à affirmer une organisation collégiale abstraite ; elle fixe les exigences minimales qui doivent gouverner l'activité des démembrements dans l'accomplissement concret de leurs missions. La régularité renvoie au respect des règles juridiques et procédurales applicables. La continuité vise à prévenir les interruptions ou dysfonctionnements incompatibles avec les besoins de l'action électorale. La traçabilité permet de conserver la mémoire des activités, des mesures prises et, le cas échéant, des conditions dans lesquelles les opérations ont été conduites. La bonne exécution, enfin, rattache le fonctionnement des démembrements à une exigence d'effectivité et de sérieux dans l'accomplissement des missions qui leur sont confiées. Ces éléments sont particulièrement importants dans un dispositif où les démembrements constituent le bras territorial d'exécution de la CENI, sans appareil administratif distinct. Ils rejoignent les bonnes pratiques des OGE, qui soulignent l'importance de procédures claires, d'une documentation suffisante des opérations, d'une organisation fiable et d'une capacité réelle à mettre en œuvre les missions confiées.

3. Une disposition de fonctionnement qui n'empiète ni sur le statut des membres ni sur les règles relatives aux attributions

L'article 114 doit être compris dans sa place propre au sein du Titre V. Il ne revient ni sur la composition des démembrements, ni sur les conditions requises pour y siéger, ni sur leur désignation, déjà réglées par les sections précédentes. Il ne définit pas non plus les attributions

générales des démembrements, qui relèvent de l'article 112, ni les conditions juridiques de leur exercice, qui relèvent de l'article 113. Sa fonction est différente : il fixe les principes minimaux d'organisation interne et de fonctionnement de structures déjà instituées, déjà composées et déjà investies de missions. Cette clarification est importante, car elle permet de distinguer nettement, au sein de la section V, ce qui relève de la compétence des démembrements et ce qui relève des conditions pratiques et organisationnelles dans lesquelles ces compétences sont mises en œuvre. L'article contribue ainsi à la cohérence du plan de la section en occupant un espace normatif propre, centré sur le fonctionnement interne des structures territoriales.

4. Un renvoi mesuré aux textes d'application ou au règlement intérieur

Le troisième alinéa prévoit que les modalités d'organisation interne et de fonctionnement des démembrements territoriaux sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur. Ce renvoi est justifié. La loi fixe elle-même les éléments essentiels du fonctionnement : la collégialité, le respect des attributions confiées et des règles applicables à la CENI, ainsi que les exigences de régularité, de continuité, de traçabilité et de bonne exécution. Il peut toutefois être utile que les textes d'application ou le règlement intérieur précisent certaines modalités pratiques, telles que les formes de réunion, la tenue matérielle des travaux, l'établissement de relevés ou de documents internes, ou encore les modalités concrètes de répartition des tâches. Le renvoi ainsi prévu n'affaiblit donc pas la portée normative de l'article ; il permet d'en assurer la mise en œuvre dans un cadre suffisamment souple et adapté à la diversité des situations opérationnelles. Cette technique est cohérente avec une bonne administration électorale, qui suppose à la fois des principes légaux clairs et une capacité d'adaptation des modalités d'exécution.

5. Une disposition de soutien à la crédibilité et à la fiabilité de l'action territoriale de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 114 contribue directement à la crédibilité du dispositif territorial retenu par l'avant-projet. En imposant aux démembrements un fonctionnement collégial et en soumettant leurs travaux à des exigences de régularité, de continuité, de traçabilité et de bonne exécution, il dote l'action territoriale de la CENI d'un cadre organisationnel minimal mais effectif. Cette disposition est d'autant plus importante que la réforme entend précisément éviter la reconstitution d'un appareil exécutif local distinct ou d'un empilement institutionnel lourd. Dans un tel schéma, la fiabilité du fonctionnement des démembrements repose nécessairement sur la qualité de leurs règles internes d'organisation et sur la clarté des principes qui gouvernent leurs travaux. L'article 114 remplit, à cet égard, une fonction de sécurisation du fonctionnement territorial de la Commission.

Conclusion

L'article 114 fixe les principes minimaux d'organisation interne et de fonctionnement des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante. En affirmant leur fonctionnement collégial, en soumettant leurs travaux à des exigences de régularité, de continuité, de traçabilité et de bonne exécution, et en ménageant un renvoi mesuré aux textes d'application ou au règlement intérieur pour les seules modalités pratiques, il complète utilement le régime des attributions des démembrements territoriaux et contribue à la fiabilité de l'action électorale territoriale.

Article 115 – [De la remontée d’informations, de la traçabilité des activités et du compte rendu des opérations aux organes centraux de la CENI]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante assurent, à l’égard des organes centraux de celle-ci, la remontée diligente des informations utiles à l’accomplissement de leurs missions et à la coordination des opérations dont ils ont la charge.

Ils veillent à la traçabilité des activités qu’ils conduisent et des mesures qu’ils prennent dans l’exercice de leurs attributions, dans les conditions prévues par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Ils rendent compte aux organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante des opérations qu’ils mettent en œuvre dans leur ressort.

L’article 115 organise la remontée d’informations, la traçabilité des activités et le compte rendu des opérations des démembrements territoriaux à l’égard des organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante. Il précise, dans le cadre de la section consacrée aux attributions et au fonctionnement des démembrements territoriaux, les obligations de circulation de l’information et de documentation de l’action territoriale qui permettent d’assurer la coordination, le suivi et la responsabilité de ces structures au sein de l’organisation de la CENI.

1. Une obligation de remontée diligente des informations utiles aux organes centraux de la CENI

Le premier alinéa prévoit que les démembrements territoriaux assurent, à l’égard des organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante, la remontée diligente des informations utiles à l’accomplissement de leurs missions et à la coordination des opérations dont ils ont la charge. Cette disposition revêt une importance particulière dans l’économie du dispositif retenu par l’avant-projet. Dès lors que les démembrements constituent les relais territoriaux de mise en œuvre des attributions de la CENI, leur action ne peut être utilement coordonnée sans une circulation ascendante de l’information vers les organes centraux de la Commission. La remontée d’informations n’apparaît donc pas comme une simple modalité pratique du fonctionnement des démembrements ; elle constitue une condition de cohérence de l’action électorale territoriale. La référence au caractère diligent de cette remontée est également importante. Elle souligne que l’information doit parvenir aux organes centraux dans des conditions compatibles avec les exigences propres aux opérations électorales, qui appellent souvent célérité, coordination et capacité d’intervention rapide. Cette approche est cohérente avec la logique de la loi n°2015-020, qui conférait déjà aux structures de la CENI un rôle d’exécution et de liaison dans le cadre du processus électoral, ainsi qu’avec les bonnes pratiques des OGE, qui mettent l’accent sur la fiabilité des circuits internes de communication et sur l’importance d’une information disponible en temps utile pour permettre la coordination et la supervision des opérations électorales.

2. Une exigence de traçabilité des activités et des mesures prises dans l’exercice des attributions

Le deuxième alinéa prévoit que les démembrements territoriaux veillent à la traçabilité des activités qu’ils conduisent et des mesures qu’ils prennent dans l’exercice de leurs attributions, dans les conditions prévues par la législation électorale et par les autres textes applicables. Cette exigence complète utilement l’obligation de remontée d’informations. Là où le premier alinéa met l’accent sur la circulation des informations vers les organes centraux, le deuxième alinéa vise la

conservation et la vérifiabilité de l'action des démembrements eux-mêmes. La traçabilité constitue ici une garantie essentielle. Elle permet de conserver la mémoire des activités conduites, des mesures arrêtées et des conditions dans lesquelles les opérations ont été menées. Elle facilite ainsi le suivi interne, l'évaluation, le contrôle de régularité et, le cas échéant, la vérification des opérations mises en œuvre par les structures territoriales. Dans un dispositif où les démembrements sont non permanents, la traçabilité revêt une importance accrue : elle compense le caractère ponctuel de ces structures par une exigence de documentation suffisante de leur action. Cette orientation rejoint les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la documentation des opérations, la gestion rigoureuse des activités et la conservation d'éléments permettant de rendre compte de la manière dont les missions ont été exercées.

3. Une obligation distincte de compte rendu des opérations mises en œuvre dans le ressort territorial

Le troisième alinéa prévoit que les démembrements territoriaux rendent compte aux organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante des opérations qu'ils mettent en œuvre dans leur ressort. Cette obligation a une portée propre. Elle ne se confond ni avec la remontée diligente d'informations, ni avec la seule traçabilité interne des activités. Le compte rendu des opérations suppose une restitution structurée de l'action effectivement conduite par les démembrements dans leur ressort territorial. Il participe ainsi d'une logique de responsabilité. Les démembrements, bien qu'organiquement rattachés à la CENI et agissant sous son autorité, ne se bornent pas à exécuter matériellement des missions ; ils doivent également pouvoir rendre compte de cette exécution. Cette exigence de reddition de compte est particulièrement importante dans le cadre d'une administration électorale territorialisée, où la crédibilité de l'institution dépend non seulement de la clarté de ses attributions, mais aussi de sa capacité à documenter et à expliquer l'action de ses structures locales. Elle rejoint les principes de responsabilité et de transparence qui structurent la bonne administration électorale.

4. Une disposition à lire en articulation avec les règles de coordination, de fonctionnement et de substitution

L'article 115 doit être lu en articulation avec plusieurs dispositions précédentes du Titre V. Il prolonge d'abord l'article 99, en ce qu'il donne une traduction concrète à l'idée de coordination et de responsabilité des démembrements dans l'organisation de la CENI. Il complète ensuite l'article 114, qui soumet l'organisation et le fonctionnement des démembrements à des exigences de régularité, de continuité et de traçabilité. Enfin, il se comprend également au regard de l'article 100 relatif à la substitution de la CENI en cas de défaillance : la remontée d'informations, la traçabilité et le compte rendu contribuent précisément à permettre, le cas échéant, le suivi des difficultés rencontrées et l'intervention des organes centraux lorsque la continuité ou la régularité des opérations se trouve compromise. L'article 115 joue ainsi un rôle charnière dans le dispositif territorial : il relie l'exécution locale des missions à la capacité des organes centraux de suivre, de coordonner, de contrôler et, si nécessaire, de suppléer l'action des démembrements.

5. Une disposition de responsabilité et de sécurisation de l'action électorale territoriale

Pris dans son ensemble, l'article 115 remplit une fonction de responsabilité et de sécurisation de l'action électorale territoriale. En imposant aux démembrements territoriaux des obligations de remontée d'informations, de traçabilité des activités et de compte rendu des opérations, il dote l'administration électorale territoriale d'exigences minimales de documentation, de coordination et de reddition de compte. Ces obligations sont d'autant plus importantes que l'avant-projet retient un modèle de démembrements territoriaux resserrés, ponctuels et dépourvus d'un volet exécutif distinct. Dans un tel schéma, la qualité du lien informationnel entre les structures territoriales et les organes centraux devient l'un des principaux instruments de cohérence institutionnelle et de fiabilité opérationnelle. L'article 115 contribue ainsi directement à la

crédibilité du fonctionnement territorial de la CENI et à la confiance pouvant être accordée à l'exécution locale de ses missions.

Conclusion

L'article 115 complète utilement le régime des attributions et du fonctionnement des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante en leur imposant des obligations de remontée diligente des informations, de traçabilité des activités et de compte rendu des opérations aux organes centraux de la CENI. Il renforce ainsi la coordination, la responsabilité et la sécurisation de l'action électorale territoriale, dans un dispositif où l'unité de la Commission et la fiabilité de ses relais territoriaux reposent étroitement sur la qualité des circuits d'information et de documentation interne.

TITRE VI : DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Section I : Des principes régissant l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante

Article 116 – [De l'autonomie budgétaire de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante bénéficie annuellement, dans la loi de finances, d'une dotation budgétaire propre, distincte et identifiable, destinée à assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions.

La loi de finances prévoit, en tant que de besoin, des crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires.

L'autonomie budgétaire de la Commission électorale nationale indépendante s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques.

L'article 116 consacre l'autonomie budgétaire de la Commission électorale nationale indépendante et lui donne une première traduction normative dans la loi de finances. Il ouvre ainsi le titre relatif aux dispositions financières par une disposition de principe qui rattache directement l'effectivité de l'indépendance de la CENI à l'existence d'une dotation budgétaire propre, distincte et identifiable, tout en rappelant que cette autonomie s'exerce dans le respect du cadre juridique applicable aux finances publiques.

1. Une disposition capitale pour l'effectivité de l'indépendance de la CENI

Le premier intérêt de l'article 116 tient à sa portée de garantie institutionnelle. L'autonomie de la CENI ne peut être pleinement assurée par la seule affirmation de son indépendance organique ou fonctionnelle. Elle suppose également que l'institution dispose de moyens budgétaires identifiables, prévisibles et suffisamment distincts pour lui permettre d'exercer ses missions sans dépendre, dans leur principe même, de circuits budgétaires dominés par l'exécutif. Le

diagnostic a précisément montré que la dépendance budgétaire et financière de la CENI constitue l'une des limites structurelles de son indépendance réelle et nourrit les doutes sur sa neutralité. Il en résulte que la garantie budgétaire n'est pas un simple appendice technique du statut de la Commission ; elle en est l'un des prolongements nécessaires. L'article 116 doit donc être compris comme une disposition capitale pour l'effectivité de l'indépendance de la CENI.

2. Une reprise renforcée de l'article 106 de la loi n° 2015-020

L'article 116 s'inscrit dans le prolongement direct de l'article 106 de la loi n° 2015-020, selon lequel la loi de finances prévoit annuellement une ligne budgétaire propre pour le fonctionnement de la CENI et, le cas échéant, des crédits spécifiques pour l'organisation des opérations électorales. La rédaction nouvelle reprend ce noyau utile, mais le reformule dans un sens plus explicite et plus structurant. En substituant à la seule mention d'une « ligne budgétaire propre » l'idée d'une dotation budgétaire « propre, distincte et identifiable », elle met davantage l'accent sur la visibilité et sur l'individualisation budgétaire de la Commission. Cette reformulation répond aux insuffisances mises en évidence par le diagnostic, qui souligne qu'une autonomie sans visibilité directe dans la loi de finances demeure imparfaitement relayée par le droit budgétaire. L'article prolonge ainsi le droit antérieur tout en le renforçant sur le point décisif de l'identification budgétaire de la CENI.

3. Une réponse directe à une carence constatée dans le diagnostic

Le diagnostic a établi que le cadre budgétaire actuel ne fournit pas de base organique claire à l'autonomie budgétaire des autorités administratives indépendantes. Il relève, en particulier, que la LOLF ne reconnaît pas explicitement les autorités administratives indépendantes comme entités budgétaires autonomes, que les crédits de la CENI demeurent portés par des missions ou programmes relevant de l'exécutif et que la chaîne d'exécution budgétaire reste largement structurée autour des ministères financiers. Il en résulte une autonomie budgétaire et financière imparfaitement relayée par le droit budgétaire général. L'article 116 constitue, dans ce contexte, une réponse normative importante à cette carence. Certes, la loi sur la CENI ne peut, à elle seule, corriger les limites structurelles de la LOLF. Mais elle peut affirmer plus fermement, dans son propre champ, l'exigence d'une dotation budgétaire propre, distincte et identifiable. L'article 116 ne supprime donc pas toutes les contraintes structurelles relevées par le diagnostic ; il en donne cependant la traduction la plus forte possible dans le cadre de la présente réforme.

4. Une autonomie budgétaire articulée avec des crédits spécifiques pour les opérations électorales et référendaires

Le deuxième alinéa prévoit que la loi de finances prévoit, en tant que de besoin, des crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires. Cette précision est importante. Elle permet de distinguer, d'une part, la dotation budgétaire propre destinée au fonctionnement institutionnel permanent de la CENI et à l'exercice général de ses missions, et, d'autre part, les crédits particuliers qui peuvent être requis pour des opérations électorales ou référendaires déterminées. L'article évite ainsi de confondre le socle budgétaire de l'institution avec les besoins financiers ponctuels liés à l'organisation des scrutins. Cette distinction prolonge fidèlement la logique de la loi de 2015. Elle est également cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité de garantir à la fois un financement institutionnel stable et des ressources adaptées aux opérations électorales elles-mêmes.

5. Une autonomie budgétaire qui ne s'exerce pas en dehors du droit des finances publiques

Le troisième alinéa précise que l'autonomie budgétaire de la CENI s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques. Cette réserve est nécessaire. Elle évite que l'autonomie budgétaire soit interprétée comme une forme d'exemption à l'égard du droit budgétaire général ou comme une soustraction à toute règle de gestion publique. L'article affirme ainsi une autonomie encadrée : la CENI doit disposer de moyens budgétaires propres, mais cette autonomie demeure compatible avec les principes et règles applicables aux finances publiques. Cette formulation est cohérente avec la loi de 2015, dont l'exposé des motifs rappelait déjà que l'autonomie financière de la Commission ne faisait pas obstacle à la soumission de sa gestion aux principes des finances publiques et de la comptabilité publique. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui associent l'indépendance budgétaire et financière à des exigences de responsabilité, de transparence, de prévisibilité et de contrôle.

6. Une disposition à lire dans la perspective plus large d'une adaptation du cadre organique budgétaire

L'article 116 doit enfin être lu à la lumière d'une limite expressément soulignée par le diagnostic. Celui-ci indique que la révision de la seule loi n° 2015-020 ne suffira pas à lever totalement les contraintes structurelles affectant l'autonomie budgétaire réelle de la CENI, dès lors que la LOLF continue d'ignorer les autorités administratives indépendantes comme entités budgétaires autonomes et maintient l'ordonnancement dans une architecture dominée par l'exécutif. Il en résulte que l'article 116 ne résout pas, à lui seul, l'ensemble des difficultés identifiées. Il constitue toutefois une étape essentielle. En renforçant dans la loi sur la CENI l'exigence d'une dotation propre, distincte et identifiable, il prépare et légitime une réflexion plus large sur l'adaptation du cadre organique budgétaire aux exigences propres des autorités administratives indépendantes. L'article doit donc être compris comme une réponse immédiate et nécessaire, quoique non exhaustive, à la carence constatée dans le diagnostic.

Conclusion

L'article 116 revêt une importance décisive dans l'économie de la réforme. En consacrant le principe d'une dotation budgétaire propre, distincte et identifiable dans la loi de finances, en prévoyant des crédits spécifiques pour les opérations électorales et référendaires et en rappelant que cette autonomie s'exerce dans le respect du droit des finances publiques, il apporte une réponse normative forte à l'une des carences les plus sensibles mises en évidence par le diagnostic. Il constitue ainsi une garantie essentielle de l'effectivité de l'indépendance de la CENI, même si son plein accomplissement appelle, à terme, une adaptation plus large du cadre organique budgétaire applicable aux autorités administratives indépendantes.

Article 117 – [De l'autonomie financière de la CENI]

L'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante garantit à celle-ci la disposition et la gestion des ressources qui lui sont affectées pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions.

Elle s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique.

Elle ne fait pas obstacle aux contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

L'article 117 consacre l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante et en précise la portée ainsi que les limites. Il complète, dans le prolongement de l'article 116 relatif à l'autonomie budgétaire, le cadre financier nécessaire à l'exercice effectif des missions de la CENI, en affirmant sa capacité de disposer et de gérer les ressources qui lui sont affectées, tout en rappelant que cette autonomie s'exerce dans le respect des règles applicables aux finances publiques, à la comptabilité publique et aux contrôles prévus par l'ordre juridique.

1. Une consécration nécessaire de l'autonomie financière comme prolongement de l'indépendance de la CENI

Le premier apport de l'article 117 tient à ce qu'il rattache expressément l'autonomie financière de la CENI à l'exercice de ses missions. Cette précision est importante. L'indépendance d'une autorité électorale ne saurait demeurer purement organique ou fonctionnelle ; elle doit également se traduire dans les moyens matériels et financiers dont elle dispose. Le diagnostic a montré que l'effectivité de l'indépendance de la CENI se heurte, en pratique, à la faiblesse de ses garanties budgétaires et financières, ainsi qu'à une insertion imparfaite de son statut dans le cadre du droit budgétaire général. L'article 117 répond à cette difficulté en affirmant que l'autonomie financière garantit à la CENI la disposition et la gestion des ressources qui lui sont affectées. Il confère ainsi à l'indépendance financière une portée plus concrète et plus opérationnelle. Cette approche s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2015-020, dont l'exposé des motifs liait déjà l'autonomie de la Commission à la nécessité d'assurer son indépendance réelle par des garanties financières appropriées. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, selon lesquelles un organisme de gestion électorale ne peut être regardé comme effectivement indépendant s'il ne dispose pas de ressources suffisamment identifiées, disponibles et gérées dans un cadre clair.

2. Une autonomie financière distincte de l'autonomie budgétaire, mais étroitement articulée à celle-ci

L'article 117 doit être lu en articulation étroite avec l'article 116. L'autonomie budgétaire, consacrée par ce dernier, porte principalement sur l'existence d'une dotation budgétaire propre, distincte et identifiable dans la loi de finances, ainsi que, le cas échéant, sur des crédits spécifiques liés aux opérations électorales et référendaires. L'autonomie financière, quant à elle, vise un objet plus large : elle garantit à la CENI la disposition et la gestion des ressources qui lui sont affectées. La distinction est importante. Là où l'autonomie budgétaire concerne principalement l'inscription, l'identification et la prévisibilité des crédits, l'autonomie financière concerne la capacité de l'institution à en disposer et à les gérer pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions. L'article 117 ne répète donc pas l'article 116 ; il en constitue le complément naturel. Cette distinction répond aux analyses du diagnostic, qui ont précisément montré que la simple existence d'une ligne budgétaire propre ne suffit pas si la CENI ne dispose pas également d'une autonomie réelle dans la gestion des ressources qui lui sont affectées.

3. Une définition positive de l'autonomie financière par la disposition et la gestion des ressources affectées

Le premier alinéa adopte une définition positive de l'autonomie financière. Il prévoit que celle-ci garantit à la CENI la disposition et la gestion des ressources qui lui sont affectées pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions. Cette formulation présente plusieurs intérêts. D'abord, elle évite de réduire l'autonomie financière à une proclamation abstraite. Ensuite, elle fait clairement apparaître que cette autonomie ne porte pas sur des ressources indéterminées, mais sur celles qui sont légalement affectées à la Commission. Enfin, elle rattache l'usage de ces

ressources à deux finalités précises : le fonctionnement de l'institution et l'exercice de ses missions. L'article ne reconnaît donc pas une autonomie patrimoniale générale ; il consacre une autonomie fonctionnelle de gestion, orientée vers l'accomplissement du mandat légal de la CENI. Cette approche est cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui associent l'indépendance financière à la capacité de l'organe électoral à disposer de ses moyens pour exécuter son mandat, sans pour autant le soustraire à l'exigence de finalité publique ni à l'obligation de bonne gestion.

4. Une autonomie financière encadrée par les principes et règles des finances publiques et de la comptabilité publique

Le deuxième alinéa prévoit que l'autonomie financière s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique. Cette précision est nécessaire. Elle évite que l'autonomie financière soit interprétée comme une faculté de gestion dégagée des contraintes du droit public financier. L'article affirme ainsi une autonomie encadrée, et non une autonomie absolue. Cette solution est fidèle à la loi de 2015, dont l'article 110 soumettait déjà le budget de la CENI aux principes et règles régissant les finances publiques et dont l'article 111 rappelait que sa comptabilité était tenue conformément aux règles de la comptabilité publique. Elle est également conforme aux bonnes pratiques des OGE, qui soulignent qu'une autorité électorale indépendante doit gérer ses ressources dans un cadre transparent, régulier et contrôlable. L'indépendance financière ne s'oppose donc pas à la discipline des finances publiques ; elle doit au contraire s'y articuler.

5. Une autonomie compatible avec les contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements

Le troisième alinéa précise que l'autonomie financière de la CENI ne fait pas obstacle aux contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements. Cette clause joue un rôle important d'équilibre. Elle rappelle que l'indépendance financière de la CENI ne la soustrait ni au contrôle de régularité des opérations financières, ni aux mécanismes de vérification et de reddition des comptes prévus par l'ordre juridique. Cette précision est particulièrement opportune au regard de la suite du Titre VI, qui a vocation à traiter de la comptabilité, du contrôle et de la production des comptes de la Commission. Elle est également cohérente avec les standards de bonne administration électorale dégagés par le manuel d'IDEA, selon lesquels l'autonomie financière des OGE doit aller de pair avec des mécanismes suffisants de responsabilité, d'audit, de traçabilité et de reddition de comptes. L'article 117 confirme ainsi que l'indépendance financière de la CENI s'inscrit dans un modèle de gouvernance responsable.

6. Une disposition de principe à forte portée dans l'économie du titre financier

Pris dans son ensemble, l'article 117 occupe une place structurante dans le Titre VI. Après l'article 116, qui consacre l'autonomie budgétaire, il donne à la notion d'autonomie financière une consistance juridique propre. Il prépare ainsi les dispositions ultérieures relatives aux ressources, à l'exécution financière, à la comptabilité, au contrôle et à la reddition des comptes. Son intérêt principal est de fixer un principe d'interprétation pour l'ensemble du titre : les règles financières applicables à la CENI doivent être lues à la lumière de l'objectif d'indépendance de l'institution, sans pour autant faire obstacle aux exigences de régularité, de contrôle et de responsabilité. L'article contribue ainsi à rééquilibrer le droit financier applicable à la Commission, dans un sens plus favorable à l'effectivité de son indépendance, tout en conservant l'ancrage dans le droit commun des finances publiques.

Conclusion

L'article 117 complète utilement l'article 116 en consacrant l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante comme la garantie de la disposition et de la gestion des ressources qui lui sont affectées pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions. En distinguant cette autonomie de la seule autonomie budgétaire, tout en l'inscrivant dans le respect des règles des finances publiques, de la comptabilité publique et des contrôles prévus par l'ordre juridique, il apporte une traduction équilibrée des exigences d'indépendance, de responsabilité et de bonne gouvernance financière qui doivent entourer une autorité électorale indépendante.

Article 118 – [De l'élaboration du projet de budget de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante élabore annuellement son projet de budget.

Le projet de budget de la Commission électorale nationale indépendante est arrêté par l'assemblée générale de la formation permanente, au regard des besoins liés à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions.

Il est transmis dans les conditions prévues par les textes applicables en matière de préparation de la loi de finances.

L'article 118 confie à la Commission électorale nationale indépendante l'élaboration de son projet de budget annuel et en précise les modalités essentielles d'adoption et de transmission. Il s'inscrit, dans le prolongement des articles 116 et 117 relatifs à l'autonomie budgétaire et à l'autonomie financière, comme une disposition de traduction opérationnelle de ces principes, en rattachant à la CENI elle-même l'initiative de la préparation de son budget.

1. Une reprise utile de la logique de l'article 108 de la loi n°2015-020

Le premier alinéa prévoit que la Commission électorale nationale indépendante élabore annuellement son projet de budget. Cette règle reprend directement la logique de l'article 108 de la loi n°2015-020, selon lequel la CENI élaborait déjà son projet de budget annuel qu'elle adressait au ministère chargé des finances. La reprise de ce principe est justifiée. Elle permet de maintenir dans la loi une garantie importante d'autonomie institutionnelle : la préparation du budget de la CENI relève d'abord de la CENI elle-même, et non d'une autorité administrative extérieure. Ce point est essentiel, car l'élaboration du projet de budget ne se réduit pas à une opération technique de chiffrage ; elle exprime l'appréciation que l'institution porte sur les moyens nécessaires à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions. En ce sens, l'article 118 s'inscrit dans le prolongement du droit antérieur, tout en l'intégrant dans une architecture financière plus clairement ordonnée.

2. Une conséquence logique de l'autonomie budgétaire et de l'autonomie financière de la CENI

L'article 118 doit être lu en articulation étroite avec les articles 116 et 117. Si la CENI bénéficie d'une dotation budgétaire propre, distincte et identifiable dans la loi de finances, et si son autonomie financière garantit la disposition et la gestion des ressources qui lui sont affectées, il est cohérent qu'elle soit également investie de la préparation de son propre projet de budget

annuel. À défaut, l'autonomie budgétaire et financière risquerait de demeurer largement nominale. Le diagnostic a précisément montré que l'indépendance de la CENI se trouve fragilisée lorsque ses besoins financiers doivent être exprimés, arbitrés ou portés à travers des mécanismes qui la maintiennent dans une dépendance fonctionnelle à l'égard de l'exécutif ou des ministères financiers. L'article 118 apporte, sur ce point, une garantie concrète : il fait de l'initiative budgétaire un attribut de l'institution elle-même.

3. Une élaboration budgétaire arrêtée par l'assemblée générale de la formation permanente

Le deuxième alinéa prévoit que le projet de budget de la Commission électorale nationale indépendante est arrêté par l'assemblée générale de la formation permanente, au regard des besoins liés à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions. Cette précision présente un double intérêt. D'une part, elle identifie clairement l'organe interne compétent pour arrêter le projet de budget, ce qui renforce la lisibilité et la traçabilité de la décision budgétaire au sein de la CENI. D'autre part, elle rattache explicitement le projet de budget aux besoins liés au fonctionnement de l'institution et à l'exercice de ses missions. Le texte évite ainsi une approche purement formelle ou mécanique de la préparation budgétaire. Il établit un lien direct entre le budget projeté et le mandat légal de la Commission. Cette orientation est cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui soulignent que la préparation budgétaire doit être articulée aux objectifs stratégiques, aux besoins opérationnels et aux missions effectivement confiées à l'institution, plutôt qu'à une simple reconduction des crédits antérieurs.

4. Une transmission du projet de budget inscrite dans le cadre général de préparation de la loi de finances

Le troisième alinéa prévoit que le projet de budget est transmis dans les conditions prévues par les textes applicables en matière de préparation de la loi de finances. Cette précision est nécessaire. Elle rappelle que la compétence reconnue à la CENI porte sur l'élaboration de son projet de budget annuel, non sur l'adoption unilatérale de celui-ci. Le projet ainsi élaboré doit encore s'inscrire dans le cadre juridique général de préparation de la loi de finances. L'article concilie ainsi deux exigences : d'un côté, l'initiative budgétaire propre de la CENI ; de l'autre, le respect de l'unité de la procédure budgétaire nationale. Cette articulation est conforme à la logique de la loi de 2015 et aux bonnes pratiques des OGE, qui montrent qu'un organisme électoral indépendant peut disposer d'une capacité de proposition budgétaire autonome tout en demeurant inséré dans le cadre général des finances publiques.

5. Une disposition importante pour la transparence et la responsabilité financières de la CENI

L'article 118 contribue également à la transparence et à la responsabilité de la gestion financière de la CENI. En rattachant l'élaboration du projet de budget à l'institution elle-même et en exigeant qu'il soit arrêté au regard des besoins liés à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions, il permet de mieux identifier l'origine des demandes de crédits et la logique des besoins exprimés. L'article favorise ainsi une meilleure lisibilité du lien entre les missions de la CENI, les moyens sollicités et la responsabilité de l'institution dans la formulation de son cadre financier. Cette dimension est particulièrement importante au regard des fragilités mises en évidence par le diagnostic sur la dépendance budgétaire et financière de la Commission et sur la défiance qu'une telle dépendance peut entretenir quant à son indépendance réelle.

6. Une disposition à lire dans la perspective plus large d'une adaptation du cadre budgétaire applicable aux autorités administratives indépendantes

Enfin, l'article 118 doit être compris dans le contexte plus large, mis en évidence par le diagnostic, d'une insuffisante prise en compte des autorités administratives indépendantes dans la nomenclature budgétaire de la LOLF. Le diagnostic souligne que la révision de la seule loi sur la CENI ne suffira pas à lever totalement les contraintes structurelles qui affectent encore son autonomie budgétaire et financière. En confiant néanmoins à la CENI l'élaboration de son projet de budget annuel, l'article 118 consolide l'un des éléments nécessaires d'une autonomie plus réelle, tout en préparant une réflexion plus large sur l'adaptation du cadre budgétaire organique aux exigences propres des autorités administratives indépendantes.

Conclusion

L'article 118 complète utilement les articles 116 et 117 en confiant à la Commission électorale nationale indépendante l'élaboration annuelle de son projet de budget, arrêté par l'assemblée générale de la formation permanente au regard des besoins liés à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions, puis transmis selon les règles applicables à la préparation de la loi de finances. En reprenant la logique de l'article 108 de la loi n° 2015-020, tout en l'insérant dans une conception plus structurée de l'autonomie budgétaire et financière de la CENI, il renforce la cohérence du titre financier et contribue à l'effectivité de l'indépendance de la Commission.

Article 119 – [De la gestion financière de la CENI dans le respect des principes et règles des finances publiques]

La gestion financière de la Commission électorale nationale indépendante est assurée dans le respect des principes et règles applicables aux finances publiques.

Elle s'exerce conformément aux règles de la comptabilité publique et sans préjudice des contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

Les modalités d'exécution de la gestion financière de la Commission électorale nationale indépendante sont précisées, en tant que de besoin, par les textes applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique, sans préjudice des dispositions de la présente loi.

L'article 119 soumet la gestion financière de la Commission électorale nationale indépendante au respect des principes et règles applicables aux finances publiques et en précise les principales implications. Il complète, dans le prolongement des articles 116 à 118, le régime de l'autonomie budgétaire et financière de la CENI en rappelant que cette autonomie s'exerce dans un cadre juridique de régularité, de comptabilité publique et de contrôle.

1. Une autonomie budgétaire et financière qui ne s'exerce pas en dehors du droit public financier

Le premier alinéa prévoit que la gestion financière de la Commission électorale nationale indépendante est assurée dans le respect des principes et règles applicables aux finances publiques. Cette précision est essentielle dans l'économie du titre financier. Elle signifie que l'autonomie budgétaire consacrée à l'article 116 et l'autonomie financière affirmée à l'article 117 ne sauraient être comprises comme une faculté de gestion dégagée du droit commun des finances publiques. L'article 119 fixe ainsi une borne fondamentale : la CENI dispose d'une autonomie nécessaire à l'exercice effectif de ses missions, mais cette autonomie demeure juridiquement encadrée. Cette orientation est conforme à la loi n° 2015-020, dont l'article 110

disposait déjà que le budget de la CENI est soumis aux principes et règles régissant les finances publiques. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui associent l'indépendance financière à des exigences de discipline budgétaire, de régularité et de responsabilité dans la gestion des ressources publiques.

2. Une gestion financière placée sous le régime de la comptabilité publique

Le deuxième alinéa précise que la gestion financière de la CENI s'exerce conformément aux règles de la comptabilité publique. Cette mention est importante. Elle prolonge utilement l'article 111 de la loi de 2015, selon lequel la comptabilité de la CENI était tenue par un comptable public conformément aux règles de la comptabilité publique. L'article 119 n'entre pas encore dans le détail des mécanismes comptables, qui relèveront des dispositions ultérieures du titre, mais il en fixe déjà le cadre de principe. Ce choix contribue à la sécurité juridique du dispositif : il rattache explicitement la gestion financière de la CENI à un corpus normatif connu, protecteur de la régularité des opérations et de la traçabilité des mouvements financiers. Il est également cohérent avec les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité d'états financiers fiables, de procédures comptables claires et d'une documentation suffisante des opérations financières.

3. Une autonomie financière compatible avec les contrôles prévus par l'ordre juridique

Le deuxième alinéa précise également que cette gestion s'exerce sans préjudice des contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements. Cette clause joue un rôle d'équilibre. Elle rappelle que l'autonomie financière de la CENI, si nécessaire soit-elle à son indépendance, ne la soustrait pas aux mécanismes de contrôle de régularité et de responsabilité financière. Cette précision est cohérente avec la loi de 2015, qui prévoyait déjà un contrôle financier spécifique ainsi que la production des comptes à la Cour des comptes. Elle rejoint aussi les standards de bonne gouvernance financière des OGE, qui associent constamment indépendance de gestion et exigences d'audit, de vérification et de reddition de comptes. L'article 119 évite ainsi toute lecture excessive de l'autonomie financière, en rappelant que celle-ci s'inscrit dans un modèle de gouvernance responsable.

4. Un renvoi mesuré aux textes applicables pour les modalités de gestion

Le troisième alinéa prévoit que les modalités de cette gestion sont précisées, en tant que de besoin, par les textes applicables. Ce renvoi est opportun. La loi fixe elle-même les principes essentiels : soumission aux règles des finances publiques, rattachement à la comptabilité publique et maintien des contrôles juridiquement prévus. Il peut toutefois être nécessaire que les textes applicables précisent certaines modalités techniques d'exécution financière, de tenue des documents comptables, de procédures internes ou de mise en œuvre des contrôles. Le renvoi ainsi prévu n'affaiblit donc pas la portée normative de l'article ; il permet, au contraire, d'en assurer l'applicabilité concrète dans le respect du cadre légal. Cette technique est cohérente avec l'exigence, relevée par IDEA, d'un cadre juridique clair mais suffisamment opérationnel pour organiser la gestion financière quotidienne de l'organisme électoral.

5. Une disposition charnière dans l'économie du titre financier

Pris dans son ensemble, l'article 119 remplit une fonction charnière dans l'économie du Titre VI. Après les articles 116 et 117, qui affirment respectivement l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la CENI, il rappelle que ces garanties doivent être conciliées avec les principes de régularité, de discipline financière et de responsabilité. Il prépare ainsi les sections ou dispositions ultérieures relatives aux ressources, à l'exécution des dépenses, à la comptabilité, au contrôle et à la reddition des comptes. Son intérêt principal est d'établir le cadre d'interprétation de l'ensemble du titre financier : l'indépendance financière de la CENI ne

se conçoit pas comme une exception au droit public financier, mais comme une modalité particulière d'exercice de ce droit au profit d'une autorité administrative indépendante. Cette lecture est pleinement cohérente avec les constats du diagnostic, qui soulignent à la fois la nécessité de renforcer l'autonomie de la CENI et celle de l'inscrire dans un cadre budgétaire et financier juridiquement sécurisé.

Conclusion

L'article 119 complète utilement le régime financier de la Commission électorale nationale indépendante en soumettant sa gestion financière aux principes et règles applicables aux finances publiques, en la rattachant aux règles de la comptabilité publique, en rappelant qu'elle demeure soumise aux contrôles prévus par l'ordre juridique et en ménageant un renvoi mesuré aux textes applicables pour ses modalités. Il assure ainsi l'équilibre nécessaire entre l'exigence d'autonomie financière de la CENI et les impératifs de régularité, de transparence et de responsabilité qui doivent gouverner la gestion des fonds publics.

Section II : Des ressources de la Commission électorale nationale indépendante

Article 120 – [Des ressources de la CENI]

Les ressources de la Commission électorale nationale indépendante comprennent les dotations inscrites dans la loi de finances, les crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires, ainsi que les aides, subventions et autres concours autorisés par les textes en vigueur.

Elles sont affectées au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante et à l'exercice de ses missions, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

L'article 120 détermine les ressources de la Commission électorale nationale indépendante. Il ouvre la section consacrée aux ressources de la CENI par une disposition-cadre qui énumère les principales catégories de ressources de l'institution et en précise la destination générale, avant que les articles suivants n'en détaillent le régime propre.

1. Un article-cadre destiné à structurer l'ensemble de la section relative aux ressources

L'article 120 remplit d'abord une fonction d'ordonnancement de la matière financière. Il n'a pas pour objet de régler, à lui seul, le régime complet de chacune des ressources de la CENI. Sa fonction est plus générale : il identifie les grandes catégories de ressources de l'institution et fixe le cadre dans lequel celles-ci doivent être comprises. Cette place est importante dans l'économie du titre financier. Après les dispositions de la section I relatives à l'autonomie budgétaire, à l'autonomie financière, à l'élaboration du projet de budget et au respect des principes et règles des finances publiques, il était logique que la section II s'ouvre par une disposition de synthèse précisant ce qui constitue, au sens de la loi, les ressources de la Commission. L'article 120 joue ainsi un rôle d'article-cadre : il introduit la matière, en fixe la structure et prépare les développements ultérieurs consacrés aux crédits de fonctionnement, aux crédits destinés aux opérations électorales et référendaires, ainsi qu'aux aides, subventions et autres concours.

2. Une reprise ordonnée de la logique de la loi n° 2015-020

La rédaction retenue s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2015-020, qui distinguait déjà, dans le régime financier de la CENI, les crédits inscrits dans la loi de finances, les crédits nécessaires aux opérations électorales et les aides ou subventions dont l'institution pouvait bénéficier dans les conditions prévues par les textes en vigueur. Le présent article reprend cette logique, mais l'exprime dans une forme plus ramassée et plus systématique. En regroupant, dans une même disposition, les dotations inscrites dans la loi de finances, les crédits spécifiques destinés aux opérations électorales et référendaires, ainsi que les aides, subventions et autres concours autorisés, l'article donne une vision d'ensemble plus claire des ressources de la CENI. Il permet ainsi de mieux articuler le droit antérieur avec l'architecture réordonnée du nouveau titre financier.

3. Une énumération générale des ressources compatible avec l'autonomie budgétaire et financière de la CENI

Le premier alinéa énumère les catégories générales de ressources de la Commission électorale nationale indépendante. Cette énumération présente un intérêt important. Elle rattache expressément les ressources de la CENI, d'une part, aux dotations et crédits prévus par la loi de finances et, d'autre part, aux concours complémentaires autorisés par les textes en vigueur. L'article établit ainsi un lien direct entre le régime des ressources et les principes d'autonomie budgétaire et d'autonomie financière consacrés aux articles précédents. En ce sens, l'article 120 ne constitue pas une disposition isolée : il donne un contenu matériel aux principes affirmés dans la section I. L'autonomie budgétaire et l'autonomie financière ne peuvent en effet recevoir une portée concrète que si les ressources de l'institution sont identifiables dans leur nature et dans leurs différentes composantes.

4. Une distinction implicite entre financement institutionnel et financement des opérations électorales

L'article 120 présente également l'intérêt de distinguer, dès l'ouverture de la section, entre la dotation budgétaire générale de la CENI et les crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires. Cette distinction est essentielle. Elle permet de ne pas confondre le financement institutionnel de la Commission, nécessaire à son fonctionnement et à l'exercice continu de ses missions, avec les besoins financiers plus ponctuels et plus variables liés à l'organisation des scrutins. En posant cette distinction au niveau de l'article-cadre, le texte prépare utilement les articles suivants, qui pourront détailler séparément le régime du financement du fonctionnement de la CENI et celui des opérations électorales proprement dites. Cette méthode est également conforme aux bonnes pratiques des organismes de gestion électorale, qui soulignent l'importance de distinguer les ressources nécessaires à la permanence institutionnelle de l'organe électoral de celles qui répondent aux exigences particulières des périodes électorales.

5. Une affectation générale des ressources au fonctionnement de la CENI et à l'exercice de ses missions

Le deuxième alinéa précise que les ressources de la CENI sont affectées à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables. Cette précision donne à l'article une portée fonctionnelle utile. Elle évite que l'énumération des ressources demeure purement descriptive. Le texte indique clairement la finalité à laquelle ces ressources sont destinées : elles ne constituent pas une masse indifférenciée de moyens financiers, mais des ressources affectées à l'accomplissement du mandat légal de la Commission. Cette formulation renforce la cohérence de l'ensemble du titre financier. Elle

rappelle que le régime des ressources doit être lu au regard des missions de la CENI et de son statut d'autorité administrative indépendante chargée de l'administration électorale. Elle rejoint, à cet égard, les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur le lien nécessaire entre les ressources allouées à l'institution et les missions qu'elle doit effectivement remplir.

6. Une disposition de lisibilité et de cohérence du régime financier de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 120 remplit une fonction de lisibilité du régime financier de la CENI. En ouvrant la section relative aux ressources par une disposition générale, il permet d'éviter une approche fragmentée ou dispersée de la matière. Il offre au lecteur une vue d'ensemble sur les différentes sources de financement de l'institution et sur leur destination générale, avant l'intervention des dispositions spéciales appelées à préciser chacune d'elles. Cette fonction de structuration est particulièrement importante dans un titre financier consacré à une institution dont l'indépendance effective dépend étroitement de la clarté, de la prévisibilité et de la sécurité juridique de son régime budgétaire et financier.

Conclusion

L'article 120 constitue une disposition-cadre importante de la section relative aux ressources de la Commission électorale nationale indépendante. En identifiant les principales catégories de ressources de la CENI et en précisant qu'elles sont affectées à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions, il donne une structure d'ensemble à la matière, prolonge utilement la logique de la loi de 2015 et prépare de manière cohérente les dispositions particulières relatives aux différentes composantes du financement de la Commission.

Article 121 – [Des crédits destinés au fonctionnement de la CENI]

Les crédits destinés au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante sont inscrits annuellement dans la loi de finances.

Ils ont vocation à couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement courant de l'institution et à l'exercice permanent de ses missions, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Ils se distinguent des crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires.

L'article 121 précise le régime des crédits destinés au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante. Il s'inscrit, dans le prolongement de l'article 120 relatif aux ressources de la CENI, comme une disposition particulière qui identifie la catégorie de crédits affectés au fonctionnement courant de l'institution et à l'exercice permanent de ses missions, en la distinguant des crédits propres aux opérations électorales et référendaires.

1. Une inscription annuelle des crédits de fonctionnement dans la loi de finances

Le premier alinéa prévoit que les crédits destinés au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante sont inscrits annuellement dans la loi de finances. Cette précision revêt une importance particulière. Elle prolonge directement la logique déjà affirmée à l'article 116 sur

l'autonomie budgétaire de la CENI. Elle signifie que les moyens nécessaires au fonctionnement institutionnel de la Commission ne doivent pas dépendre d'ajustements ponctuels, de mécanismes de financement incertains ou de supports budgétaires insuffisamment identifiables, mais faire l'objet d'une inscription annuelle dans la loi de finances. Cette solution s'inscrit dans le prolongement de l'article 106 de la loi n° 2015-020, qui prévoyait déjà une ligne budgétaire propre pour le fonctionnement de la CENI. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui soulignent qu'une administration électorale indépendante doit bénéficier de ressources institutionnelles stables, prévisibles et clairement identifiables pour exercer ses missions de manière crédible et continue.

2. Des crédits affectés à la permanence institutionnelle de la CENI

Le deuxième alinéa précise que ces crédits ont vocation à couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement courant de l'institution et à l'exercice permanent de ses missions, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables. Cette formulation donne à l'article sa portée propre. Elle montre que les crédits de fonctionnement ne sont pas définis seulement par leur inscription budgétaire, mais aussi par leur destination. Ils sont destinés à permettre à la CENI d'exister et d'agir comme institution, indépendamment de la tenue immédiate d'un scrutin, et d'exercer de façon continue les missions qui lui reviennent. Cette précision est importante dans l'économie générale de la réforme. Elle rappelle que la CENI n'est pas seulement un organe d'intervention électorale ponctuelle, mais une institution permanente, dont les obligations d'organisation, de préparation, de coordination et d'administration s'exercent au-delà des seules périodes électorales. L'article assure ainsi une meilleure cohérence entre le régime budgétaire de la CENI et la permanence institutionnelle qui caractérise son statut.

3. Une catégorie de crédits distincte des crédits électoraux et référendaires

Le troisième alinéa prévoit que les crédits de fonctionnement se distinguent des crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires. Cette distinction est essentielle. Elle permet d'éviter toute confusion entre, d'une part, les moyens financiers nécessaires à la permanence institutionnelle de la CENI et, d'autre part, les crédits correspondant aux besoins particuliers, souvent plus élevés, plus variables et plus concentrés dans le temps, liés à l'organisation concrète des scrutins et référendums. En posant cette distinction au niveau de la loi, l'article 121 prépare utilement l'article 122, consacré aux crédits spécifiques destinés aux opérations électorales et référendaires. Il reprend, sous une forme plus ordonnée, la logique déjà présente dans la loi de 2015, qui distinguait entre la ligne budgétaire propre de fonctionnement et les crédits spécifiques prévus pour les opérations électorales. Cette méthode est également conforme aux bonnes pratiques des OGE, qui recommandent de distinguer clairement les ressources destinées au fonctionnement permanent de l'institution de celles mobilisées pour des processus électoraux déterminés.

4. Une catégorie de crédits répondant à une logique de continuité institutionnelle

L'article 121 se caractérise par la temporalité et par la finalité propres des crédits qu'il vise. À la différence des crédits destinés aux opérations électorales et référendaires, qui répondent à des besoins circonstanciés liés à l'organisation d'une consultation déterminée, les crédits de fonctionnement s'inscrivent dans une logique de continuité. Ils assurent la permanence matérielle et administrative de l'institution, la stabilité de son organisation et la possibilité, pour la Commission, d'exercer de manière constante les attributions qui ne disparaissent pas entre deux scrutins. En isolant ces crédits dans une disposition distincte, l'article reconnaît que l'indépendance de la CENI ne peut reposer exclusivement sur le financement des séquences électorales elles-mêmes. Elle suppose également l'existence d'un socle budgétaire continu, permettant à l'institution de fonctionner de manière régulière, de préparer ses activités, d'assurer sa coordination interne et de conserver sa capacité d'action en toute période. L'article contribue

ainsi à faire apparaître la singularité du financement institutionnel permanent, par opposition au financement opérationnel lié aux consultations électorales.

5. Une disposition importante pour la stabilité institutionnelle de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 121 contribue directement à la stabilité institutionnelle de la CENI. En garantissant une inscription annuelle des crédits de fonctionnement dans la loi de finances, en en précisant la destination générale et en les distinguant des crédits liés aux opérations électorales et référendaires, il sécurise le financement du socle permanent de l'institution. Cette fonction est décisive. Sans financement institutionnel stable, la CENI serait exposée à une dépendance accrue à l'égard d'arbitrages conjoncturels ou de financements liés aux seuls événements électoraux. L'article 121 renforce ainsi la cohérence du régime financier de la Commission et contribue, de manière indirecte mais réelle, à l'effectivité de son indépendance.

Conclusion

L'article 121 précise utilement le régime des crédits destinés au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante. En prévoyant leur inscription annuelle dans la loi de finances, en les affectant au fonctionnement courant de l'institution et à l'exercice permanent de ses missions, et en les distinguant des crédits spécifiques destinés aux opérations électorales et référendaires, il confère une assise juridique plus claire au financement de la permanence institutionnelle de la CENI et renforce la lisibilité ainsi que la stabilité de son financement.

Article 122 – [Des crédits destinés aux opérations électorales et référendaires]

Les crédits destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires sont prévus, en tant que de besoin, dans la loi de finances.

Ils ont vocation à couvrir les dépenses nécessaires à la préparation, à l'organisation, à la conduite, au suivi et à l'achèvement des opérations électorales et référendaires, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Ils se distinguent des crédits destinés au fonctionnement courant de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 122 isole, parmi les ressources de la Commission électorale nationale indépendante, les crédits destinés aux opérations électorales et référendaires et en précise le rôle dans le financement des besoins propres aux consultations électorales et référendaires.

1. Une reprise utile de la logique de la loi n° 2015-020 relative aux crédits spécifiques électoraux

Le premier alinéa prévoit que les crédits destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires sont prévus, en tant que de besoin, dans la loi de finances. Cette disposition reprend, dans une formulation plus ordonnée, la logique déjà retenue par l'article 106 de la loi n°2015-020, selon lequel la loi de finances prévoit, le cas échéant, des crédits spécifiques pour l'organisation des opérations électorales. La nouvelle rédaction conserve ce noyau utile tout en l'explicitant davantage : elle vise expressément non seulement l'organisation, mais aussi la

gestion des opérations électorales et référendaires. Elle confirme ainsi que les besoins financiers liés aux scrutins doivent pouvoir faire l'objet d'une inscription budgétaire spécifique, distincte des moyens alloués au fonctionnement ordinaire de la CENI. Cette solution est cohérente avec la structure du titre financier et avec l'idée, déjà présente dans la loi de 2015, selon laquelle l'activité électorale proprement dite appelle des crédits adaptés à sa nature, à son intensité et à son caractère souvent ponctuel.

2. Une catégorie de crédits distincte des crédits de fonctionnement de la CENI

L'un des intérêts principaux de l'article 122 tient à la distinction nette qu'il opère entre les crédits destinés aux opérations électorales et référendaires et les crédits visés à l'article 121, destinés au fonctionnement courant de la Commission. Cette distinction est essentielle dans l'économie de la réforme. Les crédits de fonctionnement assurent la permanence institutionnelle de la CENI : ils couvrent les dépenses nécessaires à son activité continue, à son organisation et à l'exercice permanent de ses missions. Les crédits électoraux et référendaires répondent à une logique différente. Ils ont vocation à financer les besoins spécifiques, souvent plus variables, plus intenses et plus concentrés dans le temps, liés à la préparation et à la conduite des consultations électorales et référendaires. L'article 122 permet ainsi d'éviter une confusion entre financement institutionnel permanent et financement opérationnel événementiel. Cette clarification est d'autant plus utile que le diagnostic a montré combien l'effectivité de l'indépendance de la CENI dépend de la lisibilité et de la maîtrise de ses différents canaux de financement. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui recommandent de distinguer clairement le budget de base de l'organisme électoral de celui nécessaire aux processus électoraux eux-mêmes.

3. Une définition fonctionnelle couvrant l'ensemble du cycle électoral et référendaire

Le deuxième alinéa précise que ces crédits ont vocation à couvrir les dépenses nécessaires à la préparation, à l'organisation, à la conduite, au suivi et à l'achèvement des opérations électorales et référendaires, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables. Cette formulation présente un intérêt important. Elle évite une lecture trop étroite des crédits électoraux qui les limiterait à la seule journée du scrutin ou aux seules opérations matérielles de vote. L'article retient au contraire une approche fonctionnelle couvrant l'ensemble du cycle électoral : la préparation en amont, l'organisation matérielle et juridique, la conduite des opérations, leur suivi, puis leur achèvement. Cette amplitude est cohérente avec la réalité des coûts électoraux mise en évidence par le manuel d'IDEA, qui rappelle que les dépenses électorales ne se résument pas au moment du vote et peuvent inclure des besoins étendus selon les étapes du processus, les choix technologiques, les exigences d'intégrité et les contraintes d'accès. L'article 122 permet ainsi de mieux rattacher les crédits spécifiques à la réalité complète des opérations électorales et référendaires.

4. Une catégorie de crédits répondant à une temporalité et à une logique propres

L'article 122 se distingue des dispositions précédentes en ce qu'il prend en considération la nature même des opérations électorales et référendaires, qui obéissent à une temporalité, à une intensité et à des contraintes particulières. À la différence des charges relevant du fonctionnement courant de la CENI, les dépenses électorales et référendaires ne s'inscrivent pas dans le seul cadre de l'activité institutionnelle continue de la Commission. Elles sont liées à des séquences déterminées du processus électoral, mobilisent des moyens spécifiques et peuvent varier sensiblement selon le type de scrutin, l'étendue des opérations à conduire, le calendrier retenu ou les exigences techniques et logistiques propres à chaque consultation. En isolant ces crédits dans une disposition distincte, l'article permet ainsi de reconnaître la singularité financière des processus électoraux et référendaires. Il en résulte une meilleure adaptation du droit budgétaire applicable à la réalité des charges supportées par la CENI, ainsi qu'une plus

grande lisibilité dans l'identification des moyens requis pour l'administration concrète des scrutins.

5. Une disposition importante pour la sincérité budgétaire, la transparence et la responsabilité

Pris dans son ensemble, l'article 122 renforce la sincérité et la lisibilité du régime budgétaire applicable à la CENI. En identifiant une catégorie particulière de crédits pour les opérations électorales et référendaires, il permet de mieux relier les besoins financiers aux opérations qu'ils doivent soutenir. Cette distinction favorise une appréciation plus claire des coûts électoraux, une meilleure justification des besoins et une responsabilité accrue dans la formulation budgétaire. Le manuel de l'IDEA insiste précisément sur l'importance d'une préparation budgétaire articulée aux objectifs et aux besoins réels, plutôt que fondée sur de simples reconductions mécaniques, ainsi que sur la transparence dans la préparation et la justification du budget électoral. L'article 122 s'inscrit dans cette logique. Il permet que le financement des scrutins et référendums apparaisse comme une catégorie identifiable, justifiable et contrôlable, ce qui contribue à renforcer la confiance dans la gestion financière de la CENI.

Conclusion

L'article 122 précise utilement le régime des crédits destinés aux opérations électorales et référendaires. En prévoyant leur inscription, en tant que de besoin, dans la loi de finances, en leur donnant une destination fonctionnelle couvrant l'ensemble du cycle des opérations électorales et référendaires et en les distinguant clairement des crédits destinés au fonctionnement courant de la CENI, il complète de manière cohérente les articles 120 et 121 et renforce la lisibilité ainsi que la rigueur du financement des processus électoraux et référendaires.

Article 123 – [Des aides, subventions et autres concours extérieurs à la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante peut bénéficier, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, d'aides, de subventions et d'autres concours extérieurs destinés à contribuer à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions.

Les aides, subventions et autres concours extérieurs ne peuvent être acceptés ni utilisés dans des conditions de nature à porter atteinte à l'indépendance, à l'impartialité, à la neutralité ou à l'autonomie de la Commission électorale nationale indépendante.

Ils sont reçus et utilisés dans le respect de la présente loi et des autres textes applicables.

L'article 123 détermine le régime de principe des aides, subventions et autres concours extérieurs dont peut bénéficier la Commission électorale nationale indépendante. Il s'inscrit, dans le prolongement des articles 120 à 122 relatifs aux différentes catégories de ressources de la CENI, comme une disposition importante d'ouverture encadrée aux concours extérieurs, en reconnaissant leur utilité pour le fonctionnement de l'institution et l'exercice de ses missions, tout en les soumettant à des conditions de légalité, d'indépendance et de neutralité.

1. Une disposition importante au regard du rôle significatif joué par les concours extérieurs dans les cycles électoraux récents

L'article 123 revêt une importance particulière dans le contexte malgache récent. L'expérience a montré que la CENI a pu bénéficier, au cours des derniers cycles électoraux, d'un accompagnement significatif de la part des partenaires techniques et financiers, à travers des dispositifs d'appui structurés, dont notamment le PACEM pour le cycle 2012-2015, le SACEM pour le cycle 2017-2020 et le RPEDEM pour le cycle 2023-2024 avec le PNUD. Ces dispositifs ont contribué, selon les périodes et les modalités propres à chacun, à soutenir les capacités matérielles, techniques, logistiques et organisationnelles nécessaires à la conduite des processus électoraux. Dans un tel contexte, il est important que la loi n'ignore pas la réalité de ces concours extérieurs. L'article 123 a précisément pour fonction de leur donner une base normative claire, afin d'éviter que des appuis pourtant déterminants en pratique ne demeurent juridiquement à la marge ou insuffisamment encadrés. Il constitue ainsi une disposition de réalisme institutionnel autant qu'une règle de sécurisation juridique.

2. Une reprise utile de la logique de l'article 109 de la loi n° 2015-020

Le premier alinéa prévoit que la Commission électorale nationale indépendante peut bénéficier, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, d'aides, de subventions et d'autres concours extérieurs destinés à contribuer à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions. Cette disposition reprend la logique de l'article 109 de la loi n° 2015-020, selon lequel la CENI pouvait bénéficier d'aides et de subventions provenant d'autres sources de financement, y compris d'États étrangers et d'organisations internationales, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. La nouvelle rédaction conserve le noyau utile de cette ouverture, mais elle l'exprime dans une formulation plus générale et plus ordonnée. Elle ne se limite pas aux aides et subventions stricto sensu, mais vise également les autres concours extérieurs, ce qui permet de couvrir une diversité plus large de formes d'appui, sans s'écarter de la logique du droit antérieur. Elle rattache en outre expressément ces concours au fonctionnement de la CENI et à l'exercice de ses missions, ce qui renforce la cohérence du régime des ressources avec la finalité institutionnelle de la Commission.

3. Une ouverture nécessaire, mais juridiquement encadrée par les textes en vigueur

Le premier alinéa précise que la CENI peut bénéficier de ces concours extérieurs dans les conditions prévues par les textes en vigueur. Cette mention est importante. Elle signifie que l'article 123 n'institue pas une faculté autonome, illimitée ou affranchie du droit applicable ; il reconnaît une possibilité de recours à des concours extérieurs, mais dans un cadre normatif préexistant qui demeure pleinement applicable. Cette réserve est nécessaire pour assurer la sécurité juridique du dispositif et pour éviter que l'ouverture à des concours extérieurs ne soit interprétée comme une dérogation implicite aux règles relatives à la gestion des fonds, aux procédures d'acceptation, aux régimes d'aide extérieure ou aux mécanismes de contrôle. Elle est cohérente avec l'esprit de la loi de 2015, qui liait déjà la possibilité de recevoir des aides et subventions au respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui admettent l'assistance des partenaires extérieurs tout en insistant sur la nécessité d'un cadre juridique clair, transparent et prévisible.

4. Une protection explicite de l'indépendance, de l'impartialité, de la neutralité et de l'autonomie de la CENI

Le deuxième alinéa prévoit que les aides, subventions et autres concours extérieurs ne peuvent être acceptés ni utilisés dans des conditions de nature à porter atteinte à l'indépendance, à l'impartialité, à la neutralité ou à l'autonomie de la Commission électorale nationale indépendante. Cette précision constitue l'un des apports les plus importants de la rédaction retenue. Elle traduit, sur le terrain financier, une exigence constante de la réforme : l'ouverture aux concours extérieurs ne peut être admise que si elle demeure compatible avec les garanties fondamentales qui définissent la CENI comme autorité indépendante. L'article reconnaît ainsi

que les concours extérieurs peuvent être utiles, voire nécessaires, mais il refuse qu'ils deviennent un vecteur d'influence, de conditionnement ou de dépendance incompatible avec la fonction de la Commission. Cette borne est particulièrement importante au regard de l'expérience des dispositifs d'appui électoral. Le manuel de l'IDEA rappelle en effet que l'aide des donateurs peut produire des effets positifs sur la qualité d'un processus électoral, mais qu'elle peut aussi, si elle est mal conçue ou insuffisamment encadrée, créer une dépendance préjudiciable à la pérennité et à l'autonomie de l'OGE. L'article 123 s'inscrit pleinement dans cette logique de vigilance.

5. Une utilisation des concours extérieurs soumise au respect de la loi et des autres textes applicables

Le troisième alinéa précise que les aides, subventions et autres concours extérieurs sont reçus et utilisés dans le respect de la présente loi et des autres textes applicables. Cette disposition complète utilement le cadre posé par les deux premiers alinéas. Elle souligne que le régime juridique des concours extérieurs ne se limite pas à leur acceptation ; il porte également sur leur utilisation. L'article évite ainsi que le contrôle des concours extérieurs soit concentré sur le seul moment de leur réception, en rappelant que leur affectation, leur emploi et leur gestion doivent également demeurer conformes à la loi. Cette orientation est cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui insistent non seulement sur la légalité et la transparence de la mobilisation des ressources, mais aussi sur l'éthique de leur utilisation, la conformité aux règles applicables et la responsabilité financière de l'organisme qui en bénéficie.

6. Une disposition à lire en articulation avec le suivi et le contrôle prévus par l'article suivant

L'article 123 doit être lu en articulation étroite avec l'article 124 relatif au suivi et au contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs. Le présent article a pour fonction de reconnaître et d'encadrer le principe même du recours à de tels concours. L'article suivant aura vocation à organiser plus précisément les mécanismes de suivi, de contrôle ou de coordination nécessaires à leur bonne gestion. Cette répartition est utile. Elle permet à l'article 123 de rester une disposition de principe et d'encadrement, sans absorber la matière plus technique du contrôle. Elle prolonge d'ailleurs utilement la logique de l'article 109 de la loi de 2015, qui liait déjà la possibilité de bénéficier de concours extérieurs à la mise en place d'une mesure spéciale de suivi et de contrôle de la gestion financière, en coordination avec les partenaires financiers.

Conclusion

L'article 123 constitue une disposition importante du régime des ressources de la Commission électorale nationale indépendante. En reconnaissant à la CENI la possibilité de bénéficier, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, d'aides, de subventions et d'autres concours extérieurs, tout en interdisant qu'ils soient acceptés ou utilisés dans des conditions de nature à porter atteinte à son indépendance, à son impartialité, à sa neutralité ou à son autonomie, et en soumettant leur réception et leur utilisation au respect de la présente loi et des autres textes applicables, il donne un fondement normatif clair à une réalité significative des cycles électoraux récents. Il contribue ainsi à concilier le réalisme de l'appui extérieur, l'expérience des partenariats techniques et financiers et les exigences de préservation de l'indépendance de la CENI.

Article 124 – [Du suivi et du contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs]

Le suivi et le contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs dont bénéficie la Commission électorale nationale indépendante sont assurés dans les conditions prévues par les textes applicables.

Ils donnent lieu à des mécanismes appropriés de traçabilité, de justification, de coordination et de contrôle, compatibles avec l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante.

Les modalités de ce suivi et de ce contrôle sont précisées, en tant que de besoin, par les textes applicables.

L'article 124 organise le suivi et le contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs dont bénéficie la Commission électorale nationale indépendante. Il complète, dans le prolongement de l'article 123, le régime applicable aux concours extérieurs en soumettant leur mobilisation et leur utilisation à des exigences de traçabilité, de justification, de coordination et de contrôle, compatibles avec l'indépendance de la CENI.

1. Une reprise utile de la logique de l'article 109 de la loi n° 2015-020

Le premier intérêt de l'article 124 tient à ce qu'il prolonge utilement la logique déjà présente dans l'article 109 de la loi n° 2015-020. Ce dernier admettait que la CENI puisse bénéficier d'aides et de subventions provenant d'autres sources de financement, y compris d'États étrangers et d'organisations internationales, et prévoyait, à cette fin, la mise en place d'une mesure spéciale de suivi et de contrôle de la gestion financière, en coordination avec les partenaires financiers. L'article 124 reprend ce noyau utile, tout en l'exprimant dans une formulation plus générale et plus ordonnée. Il ne se borne plus à annoncer une mesure spéciale à venir ; il érige directement en exigence légale le suivi et le contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs. Il renforce ainsi la densité normative du droit antérieur tout en conservant sa logique fondamentale.

2. Une disposition nécessaire dans un contexte de concours extérieurs importants au bénéfice de la CENI

L'article 124 revêt une importance particulière au regard de la pratique récente. Comme l'ont montré les échanges préparatoires et le diagnostic, la CENI a pu bénéficier, au cours des derniers cycles électoraux, d'un accompagnement significatif de la part des partenaires techniques et financiers à travers différents dispositifs d'appui. Une telle réalité justifie pleinement que la loi ne se borne pas à reconnaître abstraitement la possibilité de recevoir des concours extérieurs, mais qu'elle en organise également le suivi et le contrôle. Plus les concours extérieurs sont importants dans la conduite des processus électoraux, plus il devient nécessaire que leur réception, leur affectation et leur utilisation s'inscrivent dans un cadre lisible et juridiquement sécurisé. L'article 124 répond précisément à cette exigence. Il donne à la loi un outil de sécurisation juridique et institutionnelle de concours extérieurs dont l'utilité pratique peut être réelle, mais dont l'absence d'encadrement suffisant pourrait fragiliser la lisibilité financière et l'indépendance de la Commission.

3. Un suivi et un contrôle assurés dans les conditions prévues par les textes applicables

Le premier alinéa prévoit que le suivi et le contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs dont bénéficie la CENI sont assurés dans les conditions prévues par les textes

applicables. Cette formulation est importante. Elle signifie que l'article 124 ne crée pas un régime dérogatoire autonome, séparé du droit financier et administratif applicable, mais qu'il rattache au contraire ces mécanismes de suivi et de contrôle au cadre juridique général en vigueur. Cette solution est cohérente avec l'ensemble du titre financier, qui a constamment retenu une autonomie budgétaire et financière encadrée par le droit des finances publiques, de la comptabilité publique et des contrôles prévus par l'ordre juridique. Elle permet aussi de ménager une souplesse suffisante pour l'adaptation des mécanismes de suivi aux différentes formes que peuvent prendre les concours extérieurs, sans renoncer à l'exigence d'un encadrement légal.

4. Des mécanismes appropriés de traçabilité, de justification, de coordination et de contrôle

Le deuxième alinéa précise que les concours extérieurs donnent lieu à des mécanismes appropriés de traçabilité, de justification, de coordination et de contrôle, compatibles avec l'indépendance de la CENI. Cet alinéa donne à l'article sa principale portée normative. Il n'annonce pas seulement l'existence d'un contrôle ; il énumère les exigences minimales qui doivent structurer ce contrôle. La traçabilité permet d'identifier les concours reçus, leur origine, leur affectation et leur emploi. La justification renvoie à la nécessité de pouvoir établir la conformité de leur utilisation aux finalités pour lesquelles ils ont été mobilisés. La coordination est importante dans un contexte où plusieurs partenaires peuvent intervenir selon des modalités différentes et où l'absence de cadre coordonné pourrait nuire à la lisibilité du financement électoral. Le contrôle, enfin, assure que ces concours ne deviennent pas une zone d'ombre dans la gestion de la CENI. Cette approche est pleinement conforme aux bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la responsabilité financière, les mécanismes internes et externes de reddition de comptes, les audits et la nécessité de contrôles suffisamment robustes pour éviter les détournements, les irrégularités et les dépendances opaques.

5. Un encadrement compatible avec l'indépendance de la CENI

La fin du deuxième alinéa présente une importance particulière en précisant que les mécanismes de suivi et de contrôle doivent être compatibles avec l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante. Cette réserve est essentielle. Elle rappelle que le suivi et le contrôle des concours extérieurs ne sauraient être conçus comme des instruments d'ingérence ou de mise sous dépendance de la CENI à l'égard de ses partenaires ou d'autorités extérieures. L'article retient ainsi une solution équilibrée : les concours extérieurs sont admis, leur suivi et leur contrôle sont exigés, mais ces mécanismes ne peuvent altérer l'autonomie institutionnelle de la Commission. Cette articulation est cohérente avec l'ensemble de la réforme, qui cherche à concilier l'utilité concrète des appuis extérieurs avec la préservation des garanties d'indépendance, d'impartialité et de neutralité attachées à la CENI. Elle rejoint aussi les mises en garde du manuel de l'IDEA, selon lesquelles l'aide des donateurs, si elle n'est pas suffisamment encadrée, peut créer une dépendance préjudiciable à l'autonomie et à la pérennité de l'organisme électoral.

6. Un renvoi mesuré aux textes applicables pour les modalités du suivi et du contrôle

Le troisième alinéa prévoit que les modalités de ce suivi et de ce contrôle sont précisées, en tant que de besoin, par les textes applicables. Ce renvoi est justifié. La loi fixe elle-même les éléments essentiels : l'existence du suivi et du contrôle, leur champ matériel, les exigences minimales qui les structurent et la réserve tenant à l'indépendance de la CENI. Il peut toutefois être nécessaire que les textes applicables précisent les formes techniques de documentation, les procédures de coordination, les modalités concrètes de justification ou les mécanismes de contrôle adaptés à la nature des concours reçus. Le renvoi ainsi prévu n'affaiblit donc pas la portée normative de l'article ; il permet, au contraire, d'en assurer l'effectivité dans un cadre suffisamment souple et opérationnel. Cette solution prolonge utilement la logique de la loi de 2015, qui renvoyait déjà à

une mesure spéciale de suivi et de contrôle, tout en la rendant ici plus directement intégrée au texte même de la loi.

Conclusion

L'article 124 complète utilement l'article 123 en organisant le suivi et le contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs dont bénéficie la Commission électorale nationale indépendante. En soumettant ces concours à des mécanismes appropriés de traçabilité, de justification, de coordination et de contrôle, tout en exigeant que ces mécanismes demeurent compatibles avec l'indépendance de la CENI, il renforce la sécurité juridique, la lisibilité financière et la responsabilité attachées à des concours extérieurs qui, tout en pouvant être utiles au fonctionnement de l'institution et à l'exercice de ses missions, doivent demeurer strictement encadrés par la loi et par les textes applicables.

Section III : De l'exécution, de la comptabilité, du contrôle et de la reddition des comptes

Article 125 – [De l'exécution des dépenses de la CENI dans les conditions prévues par les textes applicables]

Les dépenses de la Commission électorale nationale indépendante sont exécutées dans les conditions et selon les modalités prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques.

Elles sont exécutées en vue d'assurer le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante et l'exercice de ses missions, dans le respect des règles de régularité, de transparence et de traçabilité applicables à la gestion des fonds publics.

L'exécution des dépenses de la Commission électorale nationale indépendante ne fait pas obstacle aux contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

L'article 125 encadre l'exécution des dépenses de la Commission électorale nationale indépendante. Il ouvre la section consacrée à l'exécution, à la comptabilité, au contrôle et à la reddition des comptes en posant la règle selon laquelle les dépenses de la CENI s'exécutent dans le cadre de la présente loi et des textes applicables en matière de finances publiques, en vue d'assurer le fonctionnement de l'institution et l'exercice de ses missions, dans le respect d'exigences de régularité, de transparence et de traçabilité.

1. Une disposition d'ouverture consacrée au cadre juridique de l'exécution des dépenses

Le premier alinéa prévoit que les dépenses de la Commission électorale nationale indépendante sont exécutées dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques. Cette formulation a une portée structurante. Elle signifie que l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière reconnues à la CENI n'emportent pas liberté d'exécution en dehors du droit public financier. L'article 125 prolonge ainsi la logique déjà affirmée aux articles 116 à 119 : la CENI doit disposer de moyens propres et d'une capacité de gestion réelle, mais l'usage de ces moyens demeure juridiquement encadré. La disposition s'inscrit dans le prolongement du droit antérieur, qui soumettait déjà le budget et la gestion de la

Commission aux principes et règles des finances publiques. Elle prépare également les articles suivants de la section, en distinguant nettement l'exécution des dépenses de la tenue de la comptabilité, du contrôle de régularité et de la reddition des comptes.

2. Une exécution des dépenses orientée vers le fonctionnement de la CENI et l'exercice de ses missions

Le deuxième alinéa précise que les dépenses sont exécutées en vue d'assurer le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante et l'exercice de ses missions. Cette précision est importante. Elle donne à l'article une portée fonctionnelle claire en rattachant l'exécution des dépenses à la finalité institutionnelle de la CENI. Les dépenses ne sont donc pas appréhendées de manière abstraite ou purement technique ; elles sont rapportées au mandat de l'institution. Cette orientation est cohérente avec l'ensemble du Titre VI, qui a déjà distingué les ressources affectées au fonctionnement permanent de la Commission, celles affectées aux opérations électorales et référendaires, ainsi que les concours extérieurs, en les reliant systématiquement à l'exercice des missions de la CENI. Elle rejoint également les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur l'idée que la gestion financière d'un organisme électoral doit être articulée aux activités, aux objectifs et aux besoins réels découlant de son mandat.

3. Une exécution soumise à des exigences de régularité, de transparence et de traçabilité

Le deuxième alinéa ajoute que l'exécution des dépenses intervient dans le respect des règles de régularité, de transparence et de traçabilité applicables à la gestion des fonds publics. Cette précision renforce utilement la portée normative de l'article. La régularité rappelle que les dépenses doivent être engagées et exécutées conformément au droit applicable. La transparence souligne l'exigence de lisibilité de la gestion financière, particulièrement importante pour une institution dont la crédibilité dépend aussi de la confiance publique. La traçabilité permet, quant à elle, de conserver la mémoire des opérations effectuées et de rendre possible leur vérification. Ces trois exigences sont cohérentes avec les bonnes pratiques des OGE, qui associent l'indépendance financière à des standards de bonne gouvernance, d'intégrité, de documentation suffisante des opérations et de responsabilité dans l'emploi des ressources. En ce sens, l'article 125 ne se borne pas à autoriser l'exécution des dépenses ; il en fixe les qualités juridiques minimales.

4. Une disposition distincte de la comptabilité et du contrôle de régularité

L'article 125 doit être lu en articulation avec les articles suivants de la section. Sa fonction est de traiter de l'exécution des dépenses elle-même, non de la tenue de la comptabilité ni du contrôle de régularité des opérations financières. Cette distinction est importante pour la cohérence de la section III. L'exécution porte sur la mise en œuvre des dépenses de la CENI dans le cadre du droit applicable. La comptabilité, traitée à l'article 126, concernera la traduction comptable de ces opérations. Le contrôle de régularité, visé à l'article 127, portera sur leur vérification. Enfin, la reddition des comptes, prévue à l'article 128, se situera au stade de la responsabilité finale. L'article 125 joue ainsi un rôle d'entrée de section : il pose la règle générale d'exécution sur laquelle viendront ensuite se greffer les mécanismes comptables, les contrôles et les obligations de reddition.

5. Une exécution des dépenses compatible avec les contrôles prévus par l'ordre juridique

Le troisième alinéa précise que l'exécution des dépenses de la Commission électorale nationale indépendante ne fait pas obstacle aux contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements. Cette clause joue un rôle d'équilibre. Elle rappelle que l'autonomie de gestion de la CENI, nécessaire à l'effectivité de son indépendance, n'a ni pour objet ni pour effet de l'exonérer des mécanismes de contrôle prévus par l'ordre juridique. Cette précision est cohérente avec le droit

antérieur, qui prévoyait déjà un contrôle de la régularité des opérations financières et la production des comptes à la Cour des comptes. Elle rejoint également les standards de bonne administration électorale dégagés par le manuel de l'IDEA, selon lesquels l'indépendance d'un organisme de gestion électorale doit aller de pair avec des mécanismes de supervision, d'audit et de reddition de comptes suffisamment robustes. L'article 125 confirme ainsi que l'exécution des dépenses de la CENI s'inscrit dans un modèle de gouvernance responsable.

6. Une disposition importante pour l'effectivité de l'autonomie financière de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 125 revêt une importance réelle dans l'économie du Titre VI. Après avoir consacré l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la CENI, défini ses ressources et distingué les différentes catégories de crédits, le texte devait encore préciser comment les dépenses correspondantes sont exécutées. Sans cette disposition, l'autonomie financière de la Commission risquerait de demeurer largement théorique. L'article 125 donne donc à cette autonomie une première traduction opérationnelle, tout en la maintenant dans le cadre des finances publiques, de la transparence, de la traçabilité et du contrôle. Il contribue ainsi à concilier deux exigences qui traversent l'ensemble de la réforme : l'effectivité de l'indépendance de la CENI et la soumission de sa gestion financière aux garanties de régularité et de responsabilité attachées à l'emploi des fonds publics.

Conclusion

L'article 125 ouvre utilement la section relative à l'exécution, à la comptabilité, au contrôle et à la reddition des comptes en soumettant l'exécution des dépenses de la Commission électorale nationale indépendante à la présente loi et aux textes applicables en matière de finances publiques, en la rattachant au fonctionnement de l'institution et à l'exercice de ses missions, en l'assortissant d'exigences de régularité, de transparence et de traçabilité, et en rappelant sa compatibilité avec les contrôles prévus par l'ordre juridique. Il apporte ainsi une première traduction opérationnelle et équilibrée de l'autonomie financière de la CENI.

Article 126 - [De la tenue de la comptabilité de la CENI conformément aux règles de la comptabilité publique]

La comptabilité de la Commission électorale nationale indépendante est tenue conformément aux règles de la comptabilité publique.

Elle retrace, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables, l'ensemble des opérations financières de la Commission.

Elle est tenue de manière à garantir la régularité, la sincérité et la traçabilité des opérations financières.

L'article 126 soumet la tenue de la comptabilité de la Commission électorale nationale indépendante aux règles de la comptabilité publique, en précisant l'objet et les exigences essentielles. Il s'inscrit, dans le prolongement de l'article 125 relatif à l'exécution des dépenses, comme une disposition consacrée à la traduction comptable des opérations financières de la CENI, dans un cadre de régularité, de sincérité et de traçabilité.

1. Une reprise utile de la logique de la loi n°2015-020

Le premier alinéa prévoit que la comptabilité de la Commission électorale nationale indépendante est tenue conformément aux règles de la comptabilité publique. Cette disposition reprend le noyau utile de la loi n°2015-020, qui rattachait déjà la comptabilité de la CENI au droit de la comptabilité publique. La reprise de cette règle est justifiée. Elle permet de maintenir clairement l'ancrage de la gestion comptable de la Commission dans le droit public financier, sans laisser penser que l'autonomie budgétaire et financière de la CENI emporterait autonomie comptable au sens d'un régime dérogatoire ou autonome. L'article 126 prolonge ainsi la logique déjà affirmée dans les articles précédents du Titre VI : l'indépendance de la Commission s'exerce dans un cadre juridique déterminé, qui inclut les règles applicables à la comptabilité publique.

2. Une comptabilité ayant vocation à retracer l'ensemble des opérations financières de la CENI

Le deuxième alinéa précise que la comptabilité de la Commission retrace, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables, l'ensemble des opérations financières de la CENI. Cette formulation donne à l'article une portée fonctionnelle importante. Elle rappelle que la comptabilité ne constitue pas une exigence formelle détachée de la gestion réelle de l'institution ; elle a pour objet de retracer de manière complète les opérations financières de la Commission. Cette précision est essentielle pour la cohérence de la section III. Après l'article 125, qui traite de l'exécution des dépenses, l'article 126 organise la traduction comptable de ces opérations. Il fait ainsi apparaître la comptabilité comme un instrument de mise en ordre, de conservation et de restitution fidèle de l'activité financière de la CENI.

3. Une exigence de régularité, de sincérité et de traçabilité des opérations financières

Le troisième alinéa prévoit que la tenue de la comptabilité s'effectue de manière à garantir la régularité, la sincérité et la traçabilité des opérations financières. Cet ajout renforce utilement la densité normative de l'article. La régularité renvoie au respect des normes juridiques et procédurales applicables à la tenue comptable. La sincérité implique que les opérations soient retracées de manière fidèle, sans altération de leur portée ni présentation trompeuse de la situation financière. La traçabilité garantit, quant à elle, la possibilité de suivre les opérations, d'en retrouver les éléments justificatifs et, le cas échéant, d'en permettre la vérification. L'article ne se contente donc pas d'imposer un rattachement formel à la comptabilité publique ; il précise les qualités minimales que doit revêtir la tenue comptable de la CENI. Cette orientation est cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la clarté des procédures financières, la fiabilité des états financiers, la documentation des opérations et la possibilité de contrôle.

4. Une disposition distincte de l'exécution des dépenses, du contrôle et de la reddition des comptes

L'article 126 doit être lu dans sa place propre au sein de la section III. Il ne traite ni de l'exécution des dépenses, qui relève de l'article 125, ni du contrôle de régularité des opérations financières, qui relèvera de l'article 127, ni encore de la production et de la reddition des comptes, qui seront organisées à l'article 128. Sa fonction est spécifique : il fixe le cadre de la tenue comptable des opérations financières de la CENI. Cette distinction est importante pour la cohérence de la section. Elle permet d'éviter que la matière comptable ne soit dissoute soit dans les règles d'exécution, soit dans les mécanismes de contrôle, alors qu'elle constitue un moment autonome de la gestion financière. L'article 126 joue ainsi un rôle charnière entre l'exécution des dépenses et les mécanismes ultérieurs de vérification et de reddition.

5. Une disposition importante pour la transparence et la responsabilité financière de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 126 contribue à la transparence et à la responsabilité financière de la Commission électorale nationale indépendante. Une comptabilité tenue conformément aux règles de la comptabilité publique, retraçant l'ensemble des opérations financières et garantissant leur régularité, leur sincérité et leur traçabilité, constitue en effet un support indispensable de la bonne gouvernance financière. Elle permet non seulement d'assurer l'ordre interne de la gestion financière de la CENI, mais aussi de préparer les contrôles ultérieurs et la reddition des comptes. Cette fonction est particulièrement importante pour une institution dont l'indépendance doit s'accompagner d'exigences élevées de confiance, de lisibilité et de responsabilité dans l'emploi des fonds publics.

Conclusion

L'article 126 complète utilement l'article 125 en rattachant la tenue de la comptabilité de la Commission électorale nationale indépendante aux règles de la comptabilité publique, en précisant qu'elle doit retracer l'ensemble des opérations financières de la Commission et en exigeant qu'elle garantisse la régularité, la sincérité et la traçabilité de ces opérations. Il apporte ainsi une traduction comptable cohérente et juridiquement sécurisée à l'autonomie financière de la CENI, tout en préparant les mécanismes de contrôle et de reddition des comptes qui structurent la suite du Titre VI.

Article 127 – [Du contrôle de la régularité des opérations financières de la CENI]

Les opérations financières de la Commission électorale nationale indépendante sont soumises au contrôle de leur régularité dans les conditions prévues par la Constitution, la présente loi et les autres textes applicables.

Ce contrôle porte notamment sur la conformité des opérations financières aux règles applicables en matière de finances publiques, de comptabilité publique et de gestion des fonds publics.

Il s'exerce sans préjudice de l'autonomie budgétaire et de l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante.

L'article 127 soumet les opérations financières de la Commission électorale nationale indépendante au contrôle de leur régularité et en précise la portée générale. Il s'inscrit, dans le prolongement des articles 125 et 126 relatifs à l'exécution des dépenses et à la tenue de la comptabilité, comme une disposition consacrée à la vérification de la conformité des opérations financières de la CENI au cadre juridique applicable, dans un équilibre avec l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière reconnues à l'institution.

1. Une reprise utile de la logique du droit antérieur en matière de contrôle de régularité

Le premier alinéa prévoit que les opérations financières de la Commission électorale nationale indépendante sont soumises au contrôle de leur régularité dans les conditions prévues par la Constitution, la présente loi et les autres textes applicables. Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de la loi n°2015-020, qui soumettait déjà la gestion financière de la CENI à un contrôle de régularité. La rédaction nouvelle conserve le noyau utile de cette logique, tout en l'élargissant et en l'ordonnant mieux. Là où le droit antérieur mettait plus directement l'accent sur les engagements de dépenses, le présent article vise plus largement les opérations financières

de la Commission. Cette formulation est préférable. Elle permet de couvrir l'ensemble des actes financiers pertinents sans enfermer le contrôle dans une catégorie trop étroite d'opérations. L'article 127 renforce ainsi la cohérence de la section III en donnant au contrôle de régularité un objet plus complet et mieux articulé avec les règles d'exécution et de comptabilité déjà posées.

2. Un contrôle inscrit dans le cadre de la Constitution, de la loi et des autres textes applicables

Le premier alinéa présente également l'intérêt de rattacher explicitement le contrôle de régularité à la Constitution, à la présente loi et aux autres textes applicables. Cette précision est importante. Elle signifie que le contrôle des opérations financières de la CENI ne procède pas d'une logique discrétionnaire ou opportuniste, mais d'un cadre normatif déterminé. L'article affirme ainsi que la régularité des opérations financières de la Commission doit être appréciée à l'aune de l'ensemble des normes pertinentes qui gouvernent sa gestion financière. Cette référence explicite au cadre juridique applicable prolonge la logique générale du Titre VI, qui a constamment affirmé que l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la CENI s'exercent dans le respect du droit des finances publiques, de la comptabilité publique et des exigences de contrôle prévues par l'ordre juridique. Elle contribue, ce faisant, à la sécurité juridique du dispositif.

3. Un contrôle portant sur la conformité des opérations financières aux règles de finances publiques, de comptabilité publique et de gestion des fonds publics

Le deuxième alinéa précise que ce contrôle porte notamment sur la conformité des opérations financières aux règles applicables en matière de finances publiques, de comptabilité publique et de gestion des fonds publics. Cette disposition donne à l'article sa portée matérielle propre. Elle ne se contente pas d'annoncer abstraitement un contrôle de régularité ; elle en précise les principaux critères d'appréciation. La référence aux règles des finances publiques rappelle que les opérations financières de la CENI doivent respecter le droit budgétaire et financier applicable. La référence à la comptabilité publique souligne que la régularité ne s'apprécie pas seulement au stade de l'exécution, mais aussi au regard de la correcte traduction comptable des opérations. Enfin, la mention de la gestion des fonds publics rattache le contrôle à l'exigence générale de bonne administration des ressources publiques. Cette formulation est cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur l'importance de mécanismes internes et externes de contrôle, d'audit, de vérification et de surveillance de la conformité des opérations financières.

4. Une disposition distincte de l'exécution des dépenses, de la comptabilité et de la reddition des comptes

L'article 127 doit être lu dans sa place propre au sein de la section III. Il ne traite ni de l'exécution des dépenses, qui relève de l'article 125, ni de la tenue de la comptabilité, qui relève de l'article 126, ni encore de la production et de la reddition des comptes, qui relèveront de l'article 128. Sa fonction est spécifique : il organise le contrôle de la régularité des opérations financières déjà exécutées et retracées. Cette distinction est importante pour la cohérence de la section. L'exécution des dépenses concerne la mise en œuvre des opérations financières. La comptabilité en assure le retracement. Le contrôle de régularité intervient, quant à lui, comme mécanisme de vérification de leur conformité au droit applicable. L'article 127 occupe ainsi une place charnière entre la gestion financière elle-même et la responsabilité finale par les comptes. Il contribue à faire de la section III un ensemble progressif et intelligible.

5. Un contrôle compatible avec l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la CENI

Le troisième alinéa prévoit que le contrôle de régularité s'exerce sans préjudice de l'autonomie budgétaire et de l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante.

Cette précision joue un rôle d'équilibre particulièrement important. Elle rappelle que les mécanismes de contrôle de régularité, s'ils sont nécessaires à la bonne gouvernance financière, ne sauraient être conçus comme des instruments de remise en cause de l'autonomie reconnue à la CENI. L'article retient ainsi une solution conforme à l'économie générale de la réforme : l'indépendance de la Commission exige des garanties budgétaires et financières réelles, mais ces garanties ne la soustraient pas aux exigences de régularité et de responsabilité attachées à l'emploi des fonds publics. Inversement, le contrôle de régularité ne doit pas devenir un vecteur de dépendance ou d'emprise contraire à l'autonomie institutionnelle de la CENI. Cette articulation est également conforme aux bonnes pratiques des OGE, qui associent l'indépendance financière à des mécanismes robustes de supervision et d'audit, sans confondre contrôle et subordination.

6. Une disposition importante pour la crédibilité de la gestion financière de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 127 contribue à la crédibilité de la gestion financière de la Commission électorale nationale indépendante. Une institution investie d'une mission aussi sensible que l'administration électorale ne peut fonder son indépendance sur la seule affirmation de son autonomie ; elle doit également pouvoir démontrer que ses opérations financières sont conduites dans le respect du droit applicable et sous le regard de mécanismes de contrôle adéquats. En soumettant les opérations financières de la CENI à un contrôle de régularité juridiquement encadré, tout en maintenant l'équilibre avec son autonomie budgétaire et financière, l'article 127 renforce la confiance qui peut être accordée à la gestion des ressources de la Commission. Il apporte ainsi une garantie complémentaire d'intégrité, de transparence et de responsabilité, conforme à la fois à la logique du droit antérieur et aux standards contemporains de bonne gouvernance financière des organismes de gestion électorale.

Conclusion

L'article 127 complète utilement les articles 125 et 126 en soumettant les opérations financières de la Commission électorale nationale indépendante au contrôle de leur régularité, dans le cadre de la Constitution, de la présente loi et des autres textes applicables. En précisant que ce contrôle porte notamment sur la conformité aux règles des finances publiques, de la comptabilité publique et de la gestion des fonds publics, et en rappelant qu'il s'exerce sans préjudice de l'autonomie budgétaire et de l'autonomie financière de la CENI, il assure un équilibre cohérent entre indépendance de l'institution et responsabilité dans l'emploi des fonds publics.

Article 128 – [De la production et de la reddition des comptes de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante produit et rend compte de sa gestion financière dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Les comptes de la Commission électorale nationale indépendante sont produits à la Cour des comptes, conformément aux règles applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique.

La production et la reddition des comptes de la Commission électorale nationale indépendante s'effectuent de manière à garantir la sincérité, la transparence et la responsabilité de sa gestion financière.

L'article 128 organise la production et la reddition des comptes de la Commission électorale nationale indépendante. Il clôt la section consacrée à l'exécution, à la comptabilité, au contrôle et à la reddition des comptes en rattachant la gestion financière de la CENI à une obligation finale de présentation et de justification des comptes, dans le respect des règles applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique.

1. Une reprise utile de la logique du droit antérieur en matière de production des comptes

Le premier intérêt de l'article 128 tient à ce qu'il prolonge utilement la logique de la loi n°2015-020, qui prévoyait déjà la production des comptes de la CENI à la Cour des comptes. La rédaction retenue conserve ce noyau utile, mais l'insère dans une formule plus complète et mieux articulée avec l'économie générale du Titre VI. Elle ne vise pas seulement la production des comptes en tant qu'acte formel, mais l'inscrit dans une obligation plus large de reddition de la gestion financière de la Commission. L'article 128 renforce ainsi la cohérence du dispositif en reliant explicitement l'obligation de compte au régime général de la gestion financière de la CENI.

2. Une obligation de produire et de rendre compte de la gestion financière de la CENI

Le premier alinéa prévoit que la Commission électorale nationale indépendante produit et rend compte de sa gestion financière dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables. Cette disposition a une portée importante. Elle signifie que la gestion financière de la CENI ne s'achève pas avec l'exécution des dépenses, ni même avec leur retracement comptable ou leur contrôle de régularité. Elle appelle encore une obligation de présentation et de justification de cette gestion. L'article rattache ainsi la reddition des comptes à la logique générale de responsabilité financière qui traverse l'ensemble du titre. Cette orientation est cohérente avec les bonnes pratiques des OGE, qui associent l'autonomie financière de l'institution à des exigences de responsabilité, de transparence et de justification de l'emploi des ressources qui lui sont affectées.

3. Une production des comptes à la Cour des comptes dans le respect des règles applicables

Le deuxième alinéa prévoit que les comptes de la Commission électorale nationale indépendante sont produits à la Cour des comptes, conformément aux règles applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique. Cette précision est particulièrement importante. Elle identifie expressément l'autorité juridictionnelle compétente pour recevoir les comptes de la CENI et assure ainsi une continuité claire avec le droit antérieur. Elle évite en outre toute ambiguïté institutionnelle sur le destinataire principal des comptes de la Commission. En rattachant cette production aux règles des finances publiques et de la comptabilité publique, l'article rappelle que la reddition des comptes de la CENI s'inscrit dans le droit commun du contrôle juridictionnel des finances publiques, sans que l'indépendance de la Commission l'en soustraie.

4. L'aboutissement logique de la séquence exécution, comptabilité, contrôle et reddition des comptes

L'article 128 doit être lu comme l'aboutissement de la séquence organisée par la section III. L'article 125 traite de l'exécution des dépenses. L'article 126 organise la tenue de la comptabilité. L'article 127 soumet les opérations financières au contrôle de leur régularité. L'article 128 intervient enfin au terme de cette chaîne pour organiser la production et la reddition des comptes. Cette place est pleinement justifiée. Elle permet de faire apparaître la reddition des comptes non comme une obligation isolée, mais comme le point d'achèvement d'un processus ordonné de gestion financière. L'article contribue ainsi à la cohérence interne de la section en donnant à celle-ci une véritable progression normative.

5. Une exigence de sincérité, de transparence et de responsabilité dans la présentation des comptes

Le troisième alinéa prévoit que la production et la reddition des comptes de la Commission électorale nationale indépendante s'effectuent de manière à garantir la sincérité, la transparence et la responsabilité de sa gestion financière. Cette disposition renforce utilement la portée normative de l'article. La sincérité implique que les comptes reflètent fidèlement la réalité des opérations et de la situation financière de la Commission. La transparence renvoie à l'exigence de lisibilité et d'intelligibilité de la gestion financière, particulièrement importante pour une institution chargée d'une mission aussi sensible que l'administration électorale. La responsabilité, enfin, rappelle que la reddition des comptes n'est pas une formalité purement documentaire, mais une exigence de justification de l'emploi des ressources publiques. Cette orientation rejoint les bonnes pratiques des OGE, qui insistent sur la nécessité de mécanismes de reddition de comptes suffisamment clairs pour renforcer la confiance dans la gestion financière de l'organisme électoral.

6. Une disposition importante pour la crédibilité financière et institutionnelle de la CENI

Pris dans son ensemble, l'article 128 revêt une importance particulière pour la crédibilité de la CENI. L'indépendance financière d'une autorité électorale ne saurait être comprise comme une simple faculté de gérer librement des ressources ; elle doit s'accompagner d'une obligation claire de rendre compte de cette gestion. En soumettant la Commission à une obligation de production et de reddition des comptes, l'article 128 complète de manière équilibrée les garanties d'autonomie budgétaire et financière posées au début du titre. Il contribue ainsi à faire de l'indépendance de la CENI une indépendance responsable, juridiquement encadrée et compatible avec les exigences de contrôle et de confiance attachées à l'emploi des fonds publics.

Conclusion

L'article 128 clôt utilement la section relative à l'exécution, à la comptabilité, au contrôle et à la reddition des comptes en soumettant la Commission électorale nationale indépendante à une obligation de production et de reddition de sa gestion financière, en maintenant la production de ses comptes à la Cour des comptes et en exigeant que cette reddition s'effectue dans des conditions garantissant la sincérité, la transparence et la responsabilité. Il apporte ainsi l'aboutissement nécessaire du régime financier de la CENI et assure un équilibre cohérent entre autonomie de gestion et obligation de rendre compte.

TITRE VII : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Section I : Des dispositions transitoires

Article 129 – [Du maintien provisoire des organes de la CENI]

Les organes de la Commission électorale nationale indépendante en fonctions à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus provisoirement dans leurs attributions jusqu'à la mise en place effective des organes prévus par la présente loi.

Le maintien provisoire prévu à l'alinéa précédent a pour seule finalité d'assurer la continuité institutionnelle et fonctionnelle de la Commission électorale nationale indépendante pendant la période transitoire.

Il prend fin de plein droit à compter de l'installation des organes correspondants prévus par la présente loi.

L'article 129 organise le maintien provisoire des organes de la Commission électorale nationale indépendante en fonctions à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Il vise à prévenir toute vacance institutionnelle pendant la période transitoire, en assurant la continuité de la CENI jusqu'à la mise en place effective des organes prévus par le nouveau dispositif légal.

1. Une mesure de continuité institutionnelle nécessaire

Le premier alinéa pose une règle classique de survie transitoire des organes existants. Cette solution est nécessaire pour éviter tout vide juridique ou institutionnel à la date d'entrée en vigueur de la réforme. Elle permet d'assurer la continuité de l'institution dans l'attente de la mise en place effective des nouveaux organes.

2. Un maintien provisoire strictement encadré dans sa portée

Le deuxième alinéa précise que ce maintien n'a d'autre finalité que d'assurer la continuité institutionnelle et fonctionnelle de la Commission pendant la période transitoire. Il exclut ainsi toute interprétation selon laquelle les organes en place seraient reconduits pour une durée indéterminée ou maintenus au-delà de ce qui est strictement nécessaire à la transition.

3. Une cessation automatique du régime transitoire

Le troisième alinéa détermine le terme du maintien provisoire en prévoyant qu'il prend fin de plein droit à compter de l'installation des organes correspondants prévus par la présente loi. Cette précision renforce la sécurité juridique du dispositif en évitant toute incertitude sur la durée de la période transitoire.

Conclusion

L'article 129 constitue une disposition transitoire de sécurisation institutionnelle. En maintenant provisoirement les organes en fonctions jusqu'à l'installation des organes prévus par la présente loi, dans la seule mesure nécessaire à la continuité de la CENI, il assure un passage ordonné entre l'ancien et le nouveau cadre institutionnel.

Article 130 – [De la continuité des activités de la CENI pendant la période transitoire]

Pendant la période transitoire, la Commission électorale nationale indépendante continue d'exercer ses missions et de conduire ses activités dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Les activités, opérations, procédures et mesures engagées avant l'entrée en vigueur de la présente loi ou pendant la période transitoire se poursuivent jusqu'à leur achèvement, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par la mise en œuvre de la présente loi.

La continuité des activités de la Commission électorale nationale indépendante pendant la période transitoire s'exerce sans préjudice de la mise en place progressive des organes, formations et structures prévus par la présente loi.

L'article 130 assure, pendant la période transitoire, la poursuite des missions et des activités de la Commission électorale nationale indépendante dans un cadre compatible avec la mise en œuvre progressive du nouveau dispositif légal.

1. Une garantie de continuité fonctionnelle pendant la période transitoire

Le premier alinéa affirme que, pendant la période transitoire, la CENI continue d'exercer ses missions et de conduire ses activités dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables. Cette disposition est importante. Elle signifie que l'entrée en vigueur de la réforme n'interrompt pas, par elle-même, l'action de la Commission. L'article garantit ainsi la continuité fonctionnelle de l'institution, en complément de la continuité organique assurée par l'article 129.

2. Une sécurisation des activités, opérations, procédures et mesures en cours

Le deuxième alinéa précise que les activités, opérations, procédures et mesures engagées avant l'entrée en vigueur de la présente loi ou pendant la période transitoire se poursuivent jusqu'à leur achèvement, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par la mise en œuvre de la présente loi. Cette règle renforce la sécurité juridique de la transition. Elle évite que l'entrée en vigueur du nouveau texte ne remette en cause, par elle-même, les processus en cours. Elle permet ainsi d'assurer un passage ordonné entre l'ancien et le nouveau cadre juridique, tout en ménageant les ajustements nécessaires à l'application de la réforme.

3. Une continuité articulée avec la mise en place progressive du nouveau dispositif

Le troisième alinéa prévoit que la continuité des activités de la CENI pendant la période transitoire s'exerce sans préjudice de la mise en place progressive des organes, formations et structures prévus par la présente loi. Cette précision est utile. Elle montre que la continuité des activités n'a ni pour objet ni pour effet de retarder la mise en œuvre du nouveau dispositif institutionnel. L'article 130 organise ainsi une coexistence transitoire entre la poursuite de l'activité de la Commission et l'installation progressive des nouvelles structures.

Conclusion

L'article 130 constitue une disposition transitoire de continuité fonctionnelle. En assurant la poursuite des missions, activités, opérations, procédures et mesures de la CENI pendant la période transitoire, tout en l'articulant avec la mise en place progressive du nouveau dispositif légal, il contribue à sécuriser le passage entre l'ancien et le nouveau cadre institutionnel.

Article 131 – [Des modalités de mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi]

La mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi intervient de manière progressive, dans les conditions et selon les modalités fixées par la présente loi et par les autres textes applicables.

Elle est conduite de manière à assurer la cohérence d'ensemble du dispositif institutionnel de la Commission électorale nationale indépendante et la continuité de son fonctionnement.

Les organes, formations et structures prévus par la présente loi sont mis en place selon un ordre et un calendrier compatibles avec les exigences de mise en œuvre effective de la présente loi.

L'article 131 fixe le cadre de mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi. Il se distingue des articles 129 et 130 en ce qu'il ne traite ni du maintien provisoire des organes existants, ni de la continuité des activités pendant la période transitoire, mais des modalités selon lesquelles le nouveau dispositif institutionnel doit être progressivement installé.

1. Une mise en place progressive du nouveau dispositif institutionnel

Le premier alinéa prévoit que la mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi intervient de manière progressive, dans les conditions et selon les modalités fixées par la présente loi et par les autres textes applicables. Cette formulation permet d'éviter une lecture trop rigide de l'entrée en vigueur de la réforme. Elle reconnaît que la mise en place du nouveau cadre institutionnel ne peut, en pratique, être instantanée, et qu'elle doit s'opérer selon un processus ordonné juridiquement encadré.

2. Une exigence de cohérence d'ensemble du dispositif de la CENI

Le deuxième alinéa précise que cette mise en place est conduite de manière à assurer la cohérence d'ensemble du dispositif institutionnel de la Commission électorale nationale indépendante et la continuité de son fonctionnement. Cette précision est importante. Elle signifie que l'installation des nouveaux organes, formations et structures ne doit pas s'effectuer de manière fragmentaire ou désarticulée. L'article vise ainsi à garantir que la transition organique s'opère dans des conditions compatibles avec l'unité institutionnelle de la CENI et avec la continuité de son action.

3. Une mise en place ordonnée selon un ordre et un calendrier compatibles avec l'effectivité de la réforme

Le troisième alinéa prévoit que les organes, formations et structures prévus par la présente loi sont mis en place selon un ordre et un calendrier compatibles avec les exigences de mise en œuvre effective de la présente loi. Cette disposition donne à l'article sa portée opérationnelle. Elle souligne que la mise en place du nouveau dispositif doit être pensée selon une séquence et un rythme permettant à la réforme de produire effectivement ses effets, sans désorganisation institutionnelle ni rupture de fonctionnement.

Conclusion

L'article 131 constitue une disposition transitoire de mise en place du nouveau cadre institutionnel de la CENI. En prévoyant une installation progressive, cohérente et ordonnée des organes, formations et structures institués par la présente loi, il sécurise le passage entre l'ancien

et le nouveau dispositif sans empiéter ni sur le maintien provisoire des organes existants ni sur la continuité des activités pendant la période transitoire.

Article 132 – [Du sort des actes, décisions et mesures pris sous l’empire de la législation antérieure]

Les actes, décisions et mesures régulièrement pris sous l’empire de la législation antérieure demeurent valables et continuent de produire leurs effets, tant qu’ils n’ont pas été modifiés, abrogés, rapportés ou remplacés dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Toutefois, les actes, décisions et mesures devenus contraires à la présente loi ou incompatibles avec son application cessent de produire effet à compter de l’entrée en vigueur de celle-ci.

Les actes, décisions et mesures en cours d’exécution à la date d’entrée en vigueur de la présente loi se poursuivent, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par sa mise en œuvre.

L’article 132 règle le sort des actes, décisions et mesures pris sous l’empire de la législation antérieure. Il vise à assurer la sécurité juridique de la transition entre l’ancien et le nouveau cadre normatif applicable à la Commission électorale nationale indépendante, sans permettre pour autant le maintien indistinct de situations juridiques devenues contraires à la présente loi.

1. Une disposition de continuité juridique strictement encadrée

Le premier alinéa prévoit que les actes, décisions et mesures régulièrement pris sous l’empire de la législation antérieure demeurent valables et continuent de produire leurs effets tant qu’ils n’ont pas été modifiés, abrogés, rapportés ou remplacés dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables. Cette règle est classique en matière transitoire. Elle permet d’éviter qu’un changement de législation n’entraîne, par lui-même, une remise en cause générale des actes antérieurement pris. L’article assure ainsi la continuité juridique nécessaire à la stabilité institutionnelle de la CENI.

2. Une vigilance essentielle : ne pas transformer la clause transitoire en mécanisme général de survie de l’ancien droit

Le point de vigilance principal tient à ce que cette disposition ne saurait être lue comme une clause générale de maintien de l’ensemble des effets de la législation antérieure. L’article ne consacre pas une survie indistincte de tous les actes, décisions et mesures antérieurs. Il ne protège que ceux qui ont été régulièrement pris et seulement dans la mesure où leur maintien n’est pas contraire à la présente loi. Cette précision est essentielle. Sans elle, la disposition transitoire risquerait de neutraliser partiellement la réforme en permettant le prolongement de situations juridiques incompatibles avec le nouveau cadre légal.

3. Une extinction immédiate des actes incompatibles avec la présente loi

Le deuxième alinéa tire les conséquences de cette vigilance en prévoyant que les actes, décisions et mesures devenus contraires à la présente loi ou incompatibles avec son application cessent de produire effet à compter de l’entrée en vigueur de celle-ci. Cette règle donne à l’article son véritable équilibre. Elle permet de concilier la sécurité juridique attachée à la continuité des actes

antérieurs avec l'effectivité immédiate de la réforme. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne doit pas être paralysée par le maintien d'actes qui en contrediraient les prescriptions ou feraient obstacle à sa mise en œuvre.

4. Une poursuite possible des mesures en cours, sous réserve des adaptations nécessaires

Le troisième alinéa prévoit que les actes, décisions et mesures en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur de la présente loi se poursuivent, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par sa mise en œuvre. Cette solution permet d'éviter une rupture brutale dans l'action administrative ou institutionnelle de la CENI. Elle ménage toutefois la primauté du nouveau droit, puisque la poursuite des situations en cours ne peut intervenir qu'à la condition d'être adaptée aux exigences de la présente loi.

Conclusion

L'article 132 constitue une disposition transitoire de sécurisation juridique. En maintenant les effets des actes, décisions et mesures régulièrement pris sous l'empire de la législation antérieure, tout en écartant immédiatement ceux qui sont contraires à la présente loi ou incompatibles avec son application, il assure un équilibre nécessaire entre continuité juridique et effectivité de la réforme. Le point de vigilance attaché à cet article est donc central : il doit protéger la transition, sans devenir un instrument de survie excessive de l'ancien droit.

Article 133 – [Du maintien provisoire des textes d'application antérieurs non contraires à la présente loi]

Les textes d'application pris pour l'exécution de la législation antérieure demeurent provisoirement applicables, en tant qu'ils ne sont pas contraires à la présente loi, jusqu'à l'intervention des textes pris pour son application.

Les dispositions des textes d'application antérieurs incompatibles avec la présente loi cessent de recevoir application à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci.

Le maintien provisoire des textes d'application antérieurs ne fait pas obstacle à leur modification, à leur abrogation ou à leur remplacement dans les conditions prévues par les textes applicables.

L'article 133 règle le maintien provisoire des textes d'application pris pour l'exécution de la législation antérieure. Il vise à éviter toute vacance normative dans la mise en œuvre de la présente loi, tout en empêchant que des dispositions réglementaires incompatibles avec le nouveau cadre légal continuent de produire effet.

1. Une continuité normative provisoire nécessaire

Le premier alinéa prévoit que les textes d'application pris pour l'exécution de la législation antérieure demeurent provisoirement applicables, en tant qu'ils ne sont pas contraires à la présente loi, jusqu'à l'intervention des textes pris pour son application. Cette règle est classique en matière transitoire. Elle permet d'assurer la continuité de l'encadrement réglementaire nécessaire au fonctionnement de la CENI et à l'application de la réforme, dans l'attente de l'adoption de nouveaux textes d'application.

2. Une survie limitée aux seules dispositions compatibles avec la présente loi

L'article ne consacre toutefois pas un maintien général et indistinct de l'ancien droit réglementaire. Le maintien provisoire n'est admis que dans la mesure où les textes antérieurs ne sont pas contraires à la présente loi. Cette réserve est essentielle. Elle permet de préserver l'effectivité immédiate de la réforme et d'éviter qu'une clause transitoire ne soit interprétée comme autorisant la survie de dispositions réglementaires devenues incompatibles avec le nouveau cadre légal.

3. Une cessation immédiate d'application des dispositions incompatibles

Le deuxième alinéa tire les conséquences de cette exigence en prévoyant que les dispositions des textes d'application antérieurs incompatibles avec la présente loi cessent de recevoir application à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci. Cette précision renforce la sécurité juridique du dispositif transitoire. Elle rappelle que la hiérarchie des normes commande l'écartement immédiat des dispositions réglementaires contraires à la loi nouvelle, même en l'absence d'abrogation formelle immédiate.

4. Un maintien provisoire sans obstacle à l'adaptation du cadre réglementaire

Le troisième alinéa précise enfin que le maintien provisoire des textes d'application antérieurs ne fait pas obstacle à leur modification, à leur abrogation ou à leur remplacement dans les conditions prévues par les textes applicables. Cette disposition souligne le caractère strictement transitoire de la survie normative organisée par l'article 133. Elle confirme que la réforme appelle, à terme, l'adoption d'un cadre réglementaire mis en cohérence avec la présente loi.

Conclusion

L'article 133 constitue une disposition transitoire de continuité normative. En maintenant provisoirement les textes d'application antérieurs dans la seule mesure de leur compatibilité avec la présente loi, en écartant immédiatement ceux qui lui sont contraires et en rappelant leur caractère modifiable, abrogeable ou remplaçable, il assure un équilibre nécessaire entre sécurité juridique et effectivité de la réforme.

Section II : Des dispositions finales

Article 134 - [Du renvoi aux textes d'application de la présente loi]

Des textes réglementaires pris en tant que de besoin préciseront les modalités d'application de la présente loi.

L'article 134 renvoie, en tant que de besoin, à l'intervention de textes réglementaires pour préciser les modalités d'application de la présente loi. Il constitue une disposition finale classique de mise en œuvre normative, destinée à assurer l'exécution effective du nouveau cadre légal applicable à la Commission électorale nationale indépendante.

1. Une reprise actualisée de la clause finale de la loi de 2015

L'article 134 reprend, en l'actualisant, la logique de l'article 115 de la loi n° 2015-020, qui prévoyait déjà l'intervention de textes réglementaires pour préciser, en tant que de besoin, les modalités d'application de la loi. Il s'inscrit ainsi dans une continuité de technique législative tout en se rattachant au nouvel ordonnancement de l'avant-projet.

2. Une clause de mise en œuvre et non d'habilitation générale

Cette disposition ne confère pas au pouvoir réglementaire une habilitation générale à compléter ou modifier la loi au-delà de son objet. Elle a pour seule fonction de permettre l'adoption des mesures nécessaires à son application, dans le respect des dispositions législatives qu'elle contient.

3. Une disposition de clôture utile à l'effectivité de la réforme

Placée à la fin du titre relatif aux dispositions transitoires et finales, cette clause assure l'articulation entre la norme législative et ses mesures d'exécution. Elle contribue ainsi à la sécurité juridique et à l'effectivité de la réforme, en permettant que les aspects pratiques ou techniques qui appellent une précision réglementaire soient traités dans le cadre approprié.

Conclusion

L'article 134 constitue une disposition finale classique de renvoi aux textes d'application. En reprenant, sous une forme actualisée, la logique de la loi de 2015, il assure la mise en œuvre réglementaire de la présente loi sans en altérer la portée normative propre.

Article 135 – [De l'abrogation des dispositions antérieures contraires]

Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, notamment la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante ».

L'article 135 prononce l'abrogation des dispositions antérieures contraires à la présente loi et vise expressément, à ce titre, la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante ». Il constitue la clause finale d'abrogation du nouveau dispositif légal.

1. Une reprise actualisée de la formule classique d'abrogation

L'article 135 reprend la formule consacrée en droit malgache, déjà utilisée à l'article 116 de la loi n°2015-020, selon laquelle « sont et demeurent abrogées » les dispositions antérieures contraires à la loi nouvelle. Cette technique permet de marquer clairement l'effet substitutif du nouveau texte dans l'ordonnancement juridique.

2. Une abrogation générale complétée par une abrogation expresse de la loi de 2015

La disposition combine une clause générale d'abrogation des normes antérieures contraires avec la désignation expresse de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 comme texte principalement

frappé d'abrogation. Cette double formulation est utile. Elle permet à la fois d'assurer la cohérence du droit applicable et d'éviter toute ambiguïté sur le remplacement du cadre législatif antérieur régissant la CENI.

3. Une disposition de clôture nécessaire à la sécurité juridique de la réforme

Placée en fin de loi, cette clause d'abrogation assure la clôture normative de la réforme. Elle confirme que la présente loi se substitue à l'ancien régime juridique et qu'elle devient désormais le fondement législatif de l'organisation, du fonctionnement et du régime juridique de la CENI. Elle contribue ainsi à la lisibilité et à la sécurité juridique du nouveau dispositif.

Conclusion

L'article 135 constitue une disposition finale classique d'abrogation. En reprenant la formule consacrée en droit malgache et en visant expressément la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015, il assure la substitution claire du nouveau cadre législatif à l'ancien et garantit la cohérence juridique de la réforme.

Article 136 – [Publication au Journal officiel]

La présente loi sera publiée au Journal officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'État.

L'article 136 prescrit la publication de la présente loi au *Journal officiel de la République* et énonce qu'elle sera exécutée comme loi de l'État. Il constitue la clause finale classique de publication et d'exécution. Sa portée ne doit toutefois pas être réduite à une simple formule terminale. Lu à la lumière des articles 2 à 4 de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962, il s'insère dans le régime général de publicité, d'opposabilité et d'entrée en vigueur des lois en droit malgache.

1. Une clause finale de publication juridiquement nécessaire

L'article 136 assure l'insertion de la présente loi dans le circuit normal de publicité légale. L'article 2 de l'ordonnance n° 62-041 dispose en effet que la publication des lois résulte de leur insertion au *Journal officiel de la République*. La mention expresse de cette publication dans l'article final de la loi renvoie donc au mode ordinaire par lequel le texte législatif est porté à la connaissance du public dans les formes prévues par le droit positif malgache. Il ne s'agit pas d'une clause purement formelle, mais de la référence explicite au support juridique normal de la publicité de la loi.

2. Une disposition à lire en articulation avec le régime d'opposabilité de la loi

La portée de l'article 136 doit également être comprise au regard de l'article 3 de l'ordonnance n° 62-041, aux termes duquel les lois ne deviennent obligatoires qu'un jour franc après l'arrivée du *Journal officiel* à la sous-préfecture, arrivée constatée par l'apposition d'un timbre à date. Ainsi, l'article final de la présente loi prescrit bien la publication, mais cette publication s'insère elle-même dans un régime plus large d'opposabilité territoriale et de mise en vigueur. L'article 137 ne fixe donc pas, à lui seul, l'ensemble du régime d'entrée en vigueur ; il renvoie implicitement au droit commun applicable en la matière.

3. Une option rédactionnelle cohérente avec la procédure normale de publication

L'article 136 doit enfin être lu à la lumière de l'article 4 de l'ordonnance n° 62-041, qui prévoit, en cas d'urgence déclarée par le Président de la République, la possibilité de rendre une loi obligatoire avant même sa publication au *Journal officiel*, sous réserve de son affichage sur le tableau des actes administratifs de la sous-préfecture et d'une publicité préalable appropriée. Toutefois, la rédaction retenue pour le présent avant-projet ne s'inscrit pas dans cette logique dérogatoire. Elle marque au contraire le choix de la procédure normale de publication au *Journal officiel*, conformément au droit commun. Cette orientation rejoint la vigilance rappelée à partir de la [Décision n° 04-HCC/D3 du 17 janvier 2018](#), selon laquelle le recours à la procédure d'urgence prévue par l'article 4 de l'ordonnance n° 62-041 doit demeurer exceptionnel et réservé aux seuls cas de nécessité absolue (16^{ème} considérant de la Décision). Le présent article final doit ainsi être compris comme écartant, pour la présente loi, la banalisation du régime d'urgence et comme réaffirmant l'exigence d'une publication normale au *Journal officiel* selon la procédure de droit commun.

Conclusion

L'article 136 constitue une disposition finale classique de publication et d'exécution. Sa portée est toutefois plus substantielle qu'il n'y paraît : en renvoyant à la publication au *Journal officiel*, il rattache expressément la présente loi au régime général fixé par les articles 2 à 4 de l'ordonnance n° 62-041, relatifs à la publicité des lois, à leur caractère obligatoire et au régime exceptionnel d'urgence. Dans l'économie du présent avant-projet, il confirme le choix d'une publication normale selon la procédure de droit commun et assure ainsi la clôture formelle de la loi dans des conditions conformes aux exigences de sécurité juridique et de bonne légistique.

**ANNEXE N° 2 : AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REFORME DE LA LOI N° 2015-020
DU 19 OCTOBRE 2015 RELATIVE A LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE
INDEPENDANTE**

AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REFONTE DE LA LOI N° 2015-020 DU 19 OCTOBRE 2015 RELATIVE A LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

Avertissement

Le présent document constitue un avant-projet de loi élaboré à des fins de réflexion et de consultation.

Il s'agit d'un texte préparatoire, dépourvu de valeur normative, qui n'engage pas les institutions législatives ou exécutives et ne saurait être assimilé à une version adoptée.

Toute reproduction ou diffusion doit préserver cette mention afin d'éviter toute confusion sur son statut juridique.

DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er – [Objet de la loi]

La présente loi fixe le nouveau régime juridique applicable à la Commission électorale nationale indépendante.

Elle détermine son statut, son organisation, son fonctionnement, ainsi que les conditions d'exercice de ses attributions.

Elle précise les garanties applicables à l'accomplissement de ses missions conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables.

TITRE I DU STATUT JURIDIQUE, DES PRINCIPES D'EXERCICE ET DU RÉGIME GÉNÉRAL APPLICABLE À LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

Section I : De la nature juridique et du statut institutionnel de la Commission électorale nationale indépendante

Article 2 – [De l'institution de la CENI]

Il est institué, en application de la Constitution, une structure nationale indépendante dénommée « Commission électorale nationale indépendante », en abrégé « CENI ».

La Commission électorale nationale indépendante est chargée, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, de l'organisation et de la gestion des opérations électorales et référendaires.

Elle exerce ses missions dans le respect de la présente loi, sans préjudice des compétences attribuées par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables aux autres autorités publiques.

Article 3 – [De la qualité d'autorité administrative indépendante de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante est une autorité administrative indépendante.

Cette qualité implique qu'elle exerce les attributions que la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables lui confèrent sans recevoir ni solliciter d'instruction d'aucune autorité.

Elle n'a pas la qualité d'institution de l'État au sens des dispositions constitutionnelles relatives aux institutions de la République.

Article 4 – [De la personnalité juridique de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante est dotée de la personnalité juridique.

Elle dispose d'une capacité juridique propre pour accomplir les actes nécessaires à l'exercice de ses missions, dans les conditions prévues par la loi et les autres textes applicables.

Elle agit en justice, administre ses biens, droits et intérêts et accomplit tous actes utiles à son fonctionnement régulier, conformément aux règles qui lui sont applicables.

Article 5 – [De l'autonomie administrative et financière de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante jouit de l'autonomie administrative et financière.

L'autonomie administrative garantit à la Commission électorale nationale indépendante la maîtrise de son organisation interne, de son fonctionnement, de la gestion de son administration et de l'emploi de ses moyens, dans les conditions prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

L'autonomie financière assure à la Commission électorale nationale indépendante la disposition et la gestion de ressources propres destinées à assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions, dans le respect des principes applicables aux finances publiques et à la comptabilité publique.

La Commission électorale nationale indépendante bénéficie annuellement, dans la loi de finances, d'une dotation budgétaire propre, distincte et suffisante pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions, dans le respect des règles applicables aux finances publiques.

L'autonomie administrative et financière de la Commission électorale nationale indépendante s'exerce sans préjudice des contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

Article 6 – [Du siège de la CENI]

Le siège de la Commission électorale nationale indépendante est fixé à Antananarivo.

Il ne peut être transféré qu'en vertu d'un texte pris dans les conditions prévues par la loi.

Article 7 – [De l'absence de lien hiérarchique avec les autres institutions et autorités publiques]

Dans l'exercice de ses attributions, la Commission électorale nationale indépendante n'est soumise à aucun pouvoir hiérarchique ni à aucune tutelle de la part d'une institution, d'une autorité administrative, d'une autorité politique ou de toute autre autorité publique ou privée.

Aucune autorité ne peut se substituer à la Commission électorale nationale indépendante dans l'exercice des compétences que lui attribuent la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables.

Les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante ne peuvent recevoir, accepter ou exécuter, dans l'exercice de leurs fonctions, aucun ordre, aucune injonction ni aucune directive de nature à porter atteinte à son indépendance.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice, dans les conditions prévues par la Constitution, les lois et règlements, du contrôle juridictionnel et des autres contrôles légalement institués.

Section II Des principes directeurs régissant l'action de la Commission électorale nationale indépendante

Article 8 – [De l'indépendance de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions en toute indépendance.

Elle prend ses décisions et accomplit les actes relevant de sa compétence sur le seul fondement de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Elle ne peut, dans l'exercice de ses attributions, être guidée par des considérations partisans, gouvernementales, corporatives, confessionnelles, personnelles ou par tout autre intérêt étranger à l'accomplissement régulier de ses missions.

Toute autorité publique ou privée, tout groupement, toute organisation ou toute personne s'abstient de tout acte, pression, intervention ou manœuvre de nature à compromettre l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante.

La Commission électorale nationale indépendante veille, dans l'exercice de ses attributions, à préserver en toutes circonstances son indépendance institutionnelle, fonctionnelle et décisionnelle.

Article 9 – [De l'impartialité et de la neutralité de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions avec impartialité et neutralité.

Elle assure, dans l'exercice de ses compétences, l'égalité de traitement des électeurs, des candidats, des partis politiques, des organisations ou comités habilités à prendre part au processus électoral ou référendaire, ainsi que des autres parties prenantes dans les cas prévus par les textes applicables.

Elle s'abstient de tout acte, comportement ou pratique ayant pour objet ou pour effet d'accorder, sans fondement légal, un avantage ou un désavantage à une option, à un candidat, à une liste de candidats, à un parti politique, à un groupement, à un comité de soutien par option ou à toute autre partie prenante au processus électoral ou référendaire.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante sont tenus à une obligation de neutralité politique et partisane.

Article 10 – [De l'intégrité et de la probité dans l'exercice des missions de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses missions avec intégrité.

Elle veille à ce que ses décisions, ses actes, ses procédures et ses opérations soient conduits de manière à préserver l'authenticité, la régularité et la crédibilité du processus électoral et référendaire.

Les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante exercent leurs fonctions avec intégrité, probité, droiture, honnêteté et désintéressement.

Ils s'abstiennent de solliciter, d'accepter ou de conserver, directement ou indirectement, tout avantage, don, promesse, faveur ou bénéfice de nature à influencer, à paraître influencer ou à récompenser l'exercice de leurs fonctions, sans préjudice des interdictions spécialement prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Ils s'abstiennent également de tout comportement, acte ou pratique de nature à porter atteinte à l'intégrité des missions de la Commission électorale nationale indépendante ou à compromettre la confiance dans la régularité du processus électoral ou référendaire.

Article 11 – [De l'interdiction de certains dons, aides ou avantages]

La Commission électorale nationale indépendante, ses organes, ses membres et ses agents ne peuvent solliciter, recevoir, accepter ou conserver, directement ou indirectement, aucun don, aide, avantage, promesse, faveur ou bénéfice de quelque nature que ce soit, émanant d'une personne physique ou morale susceptible d'être candidate, de présenter ou de soutenir un candidat, une liste de candidats ou une option soumise à référendum.

Cette interdiction s'applique également aux dons, aides, avantages, promesses, faveurs ou bénéfices provenant d'un parti politique, d'un groupement politique, d'un comité de soutien par option, d'un mandataire agissant pour leur compte ou de toute personne agissant, directement ou indirectement, dans leur intérêt.

Elle s'étend à tout don, aide ou avantage de nature à influencer, à paraître influencer ou à récompenser l'exercice des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Toute libéralité, aide ou avantage proposé, accordé ou reçu en méconnaissance du présent article est nul de plein droit, sans préjudice des responsabilités disciplinaires, administratives, civiles ou pénales pouvant en résulter.

La Commission électorale nationale indépendante prend toute mesure nécessaire pour prévenir, détecter et faire cesser les situations contraires au présent article, dans les conditions prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Article 12 – [De la transparence de l'action de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions avec transparence.

Elle veille, dans les conditions prévues par la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables, à assurer la lisibilité de ses procédures, la traçabilité de ses opérations et l'accessibilité des informations utiles relatives à l'exercice de ses missions.

Elle met à la disposition des parties prenantes et du public, selon les cas et dans les conditions prévues par les textes applicables, les informations, documents et éléments de compréhension nécessaires au suivi de ses activités, à l'intelligibilité de ses décisions et à la confiance dans le processus électoral et référendaire.

La Commission électorale nationale indépendante veille à ce que les modalités d'organisation, de conduite et de gestion des opérations électorales et référendaires puissent être connues, suivies et, le cas échéant, contrôlées dans les conditions prévues par les textes applicables.

L'exercice de l'exigence de transparence s'effectue sans préjudice des règles relatives au secret du vote, à la protection des données, à la confidentialité des délibérations lorsqu'elle est légalement requise, ainsi qu'aux autres exigences de protection prévues par les textes applicables.

Article 13 – [Du professionnalisme dans l'exercice des missions de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses missions avec professionnalisme.

Ses activités sont préparées, organisées, conduites et évaluées selon des exigences de compétence, de rigueur, de méthode, de fiabilité et de diligence, dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Les membres, organes et agents de la Commission électorale nationale indépendante sont tenus d'exercer leurs fonctions avec compétence, soin et responsabilité, conformément aux règles, procédures, normes techniques et déontologiques applicables à leurs attributions.

La Commission électorale nationale indépendante prend les mesures nécessaires pour assurer la qualification, l'encadrement, la formation et, le cas échéant, le perfectionnement des personnes appelées à concourir à l'exercice de ses missions.

La Commission électorale nationale indépendante assure la qualité, la cohérence et la continuité de ses méthodes de travail afin de garantir la régularité, l'efficacité et la crédibilité des opérations électorales et référendaires.

Article 14 – [Du respect de la Constitution, des lois et règlements]

La Commission électorale nationale indépendante exerce ses attributions dans le respect de la Constitution, des lois et règlements.

Elle ne peut prendre, dans l'exercice de ses missions, que les décisions, actes, mesures et initiatives entrant dans le champ des compétences qui lui sont attribuées par les textes applicables.

Elle est tenue de se conformer aux procédures, formes, délais et conditions prévus par la Constitution, la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables.

La Commission électorale nationale indépendante ne peut, par ses décisions, actes, pratiques ou interprétations, ni déroger aux normes qui lui sont applicables, ni en étendre ni en restreindre la portée au-delà de ce qu'elles autorisent.

En cas de silence, d'insuffisance ou d'ambiguïté des textes applicables, la Commission électorale nationale indépendante ne peut exercer que les compétences qui résultent expressément de ces textes ou qui en constituent la mise en œuvre nécessaire, sous réserve des compétences reconnues aux autres autorités par la Constitution, les lois et règlements.

TITRE II : DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE ET DU STATUT DE SES MEMBRES

Section I : De la composition de la Commission électorale nationale indépendante

Article 15 – [De la composition de la CENI en deux formations]

La Commission électorale nationale indépendante comprend une formation permanente et une formation non permanente.

La formation permanente assure la continuité institutionnelle de la Commission électorale nationale indépendante. Elle exerce les attributions qui lui sont reconnues par la présente loi et les autres textes applicables, dans le respect des exigences d'indépendance, de neutralité et d'impartialité attachées à l'institution.

La formation non permanente est mise en place, dans les cas prévus par la présente loi, dans le cadre d'un processus électoral ou référendaire, afin d'assurer l'inclusivité des parties prenantes à la compétition électorale ou référendaire.

La formation permanente et la formation non permanente se réunissent, dans les cas prévus par la loi, au sein de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 16 – [De la composition de la formation permanente]

La formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est composée de neuf membres.

Ces membres sont désignés ou élus, à parts égales, par les collèges ci-après :

4. les organisations de la société civile légalement constituées œuvrant dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections ;
5. l'Ordre des journalistes ;
6. l'Ordre des avocats.

Les membres de la formation permanente portent le titre de commissaire électoral.

Article 17 – [De la mise en place de la formation non permanente en période électorale ou référendaire]

La formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante est mise en place de plein droit, dans les cas prévus par la présente loi, à l'occasion d'un processus électoral ou référendaire.

Elle assure, dans les conditions prévues par la présente loi, l'association des parties prenantes directement concernées par la compétition électorale ou référendaire au fonctionnement de la Commission.

Sa mise en place ne remet pas en cause l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante ni la continuité institutionnelle assurée par sa formation permanente.

Article 18 – [De l'absence d'attributions propres de la formation non permanente]

La formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante ne dispose pas d'attributions propres.

Elle ne peut, par elle-même, prendre de décisions, édicter des actes, exercer des compétences, donner des instructions ou accomplir des actes de gestion ou d'administration au nom de la Commission électorale nationale indépendante, sauf disposition expresse de la loi.

Elle n'intervient que dans le cadre de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi.

La participation de la formation non permanente au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante ne peut porter atteinte aux attributions propres de la formation permanente ni à la continuité institutionnelle de la Commission.

Article 19 – [De la formation plénière de la CENI]

Lorsque la formation non permanente est mise en place dans les cas prévus par la présente loi, la Commission électorale nationale indépendante siège en formation plénière.

La formation plénière constitue le seul cadre institutionnel dans lequel la formation non permanente participe, avec la formation permanente, au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

La formation plénière n'exerce ses attributions et ne fonctionne que dans les conditions prévues par la présente loi.

Section II : De la désignation et de la nomination des membres de la formation permanente

Article 20 – [Des entités habilitées à désigner les membres de la formation permanente]

Sont habilités à désigner les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante :

4. les organisations de la société civile légalement constituées depuis au moins cinq ans à la date de l'élection, justifiant d'une activité effective et continue dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections, ainsi que d'une expérience avérée dans l'observation ou l'accompagnement d'au moins deux élections nationales;
5. l'Ordre des journalistes ;
6. l'Ordre des avocats.

Article 21 – [Des modalités de désignation des membres de la formation permanente]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante sont désignés par voie d'élection au sein de chacun des collèges prévus à l'article 20 de la présente loi.

Chaque collège procède à l'élection des membres qu'il désigne selon des modalités assurant la régularité, la sincérité, l'égalité entre les candidats et la transparence de l'opération.

Pour le collège des organisations de la société civile œuvrant dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation citoyenne et de l'observation des élections, les modalités de convocation, de vérification des conditions requises par la loi, d'organisation du scrutin, de proclamation des résultats et de transmission des procès-verbaux sont fixées par les textes réglementaires d'application.

Les modalités d'élection au sein de l'Ordre des journalistes et de l'Ordre des avocats sont fixées conformément aux règles qui leur sont propres, sous réserve du respect des dispositions de la présente loi et des textes réglementaires d'application.

Article 22 – [De l'absence de qualité représentative des membres de la formation permanente]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante n'ont pas la qualité de représentants des entités, collèges, ordres, organisations ou institutions ayant procédé à leur désignation ou à leur élection.

La désignation ou l'élection d'un membre de la formation permanente a une portée exclusivement procédurale. Elle ne confère à l'entité ou au collège concerné aucun pouvoir d'instruction, de

direction, de contrôle, de substitution, de révocation discrétionnaire ou de remise en cause de l'exercice indépendant du mandat.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la formation permanente agissent au nom de la Commission électorale nationale indépendante et dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Est nulle de plein droit toute pratique, instruction, prise de position, revendication ou interprétation tendant à regarder un membre de la formation permanente comme le mandataire, le délégué ou le porte-parole de l'entité ou du collège ayant procédé à sa désignation ou à son élection.

Article 23 – [Des conditions générales requises pour être membre de la formation permanente]

Nul ne peut être élu et nommé membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il ne réunit les conditions ci-après :

7. être âgé de trente-cinq ans au moins à la date de son élection ;
8. être régulièrement inscrit sur la liste électorale ;
9. jouir de ses droits civils et civiques ;
10. ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation définitive pour crime ou pour délit de droit commun ;
11. ne pas être membre d'une formation ou d'un groupement politique ;
12. présenter les garanties d'intégrité, de probité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance requises pour l'exercice de cette fonction.

Nul ne peut être maintenu en qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il cesse de remplir l'une des conditions prévues au présent article.

Article 24 – [Des conditions de compétence et d'expérience applicables aux membres de la formation permanente]

Nul ne peut être élu et nommé membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il ne justifie d'une expérience effective dans l'observation ou l'organisation d'au moins deux élections nationales.

Il doit, en outre, justifier d'une compétence avérée et reconnue en matière électorale et, accessoirement, dans les domaines du droit, de l'administration publique, de l'éducation ou de la communication.

Article 25 – [De la transmission des résultats de l'élection et de la nomination des membres de la formation permanente]

Les résultats des élections organisées au sein des collèges prévus à l'article 20 de la présente loi sont transmis à l'autorité compétente, dans les conditions prévues par la présente loi et les textes réglementaires d'application.

La transmission porte notamment sur les procès-verbaux, les pièces justificatives requises et tout document attestant la régularité des opérations électorales organisées au sein de chaque collège.

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante sont nommés par décret pris en Conseil des ministres.

Le décret de nomination constate les résultats réguliers des élections intervenues conformément à la présente loi. Il confère aux membres élus leur qualité de membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

La nomination ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de remettre en cause les résultats des élections régulièrement organisées dans les conditions prévues par la présente loi.

Article 26 – [De la prestation de serment et de l’installation des membres de la formation permanente]

Avant d’entrer en fonction, tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante prête serment devant la Cour suprême, en audience solennelle.

Le serment est prêté dans les termes suivants :

« *Mianiana aho fa :*

- *hanatanteraka antsakany sy andavany ary ampahamendrehana ny andraikitra atolotra ahy ao amin’ny Vaomiera Mahaleo tena momba ny Fifidianana ;*
- *hiasa amim-pahaleovan-tena tanteraka fa tsy hanao fijery mitanila ka ny fanajana ny Lalàmpanorenana sy ireo didy aman-dalàna manan-kery no hany hibaiko ahy amin’izany ;*
- *hanaja mandrakariva eo am-panatanterahana ny andraikitra ny hasin’ny asan’ny tompon’andraikitra tsirairay ;*
- *ary tsy hamboraka na oviana na oviana ny tsiambaratelo takian’ny asa sahaniko. »*

Les membres de la formation permanente sont installés dans leurs fonctions à l’issue de la prestation de serment.

Il est dressé procès-verbal de la prestation de serment et de l’installation dans les fonctions.

Dans ce procès-verbal, le Premier Président de la Cour suprême invite le doyen d’âge des membres de la formation permanente à convoquer la première réunion dans un délai de trois jours.

À compter de leur installation, les membres de la formation permanente exercent leur mandat dans les conditions prévues par la présente loi.

Section III

De la durée du mandat et des garanties d’indépendance des membres de la formation permanente

Article 27 – [De la durée et du caractère non renouvelable du mandat des membres de la formation permanente]

Le mandat des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est de six ans non renouvelable.

La durée du mandat court à compter de l’installation des membres dans leurs fonctions, dans les conditions prévues par la présente loi.

Article 28 – [Des garanties d’indépendance attachées au mandat]

Le mandat des membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s’exerce en toute indépendance.

Dans l’exercice de leur mandat, les membres de la formation permanente ne reçoivent ni ne sollicitent aucune instruction, injonction, directive, pression ou influence de nature à porter atteinte à leur indépendance.

Aucune autorité, aucune institution, aucun collège, aucun ordre, aucune organisation, aucun groupement ni aucune personne physique ou morale ne peut, en dehors des cas expressément prévus par la loi, porter atteinte à l’exercice indépendant du mandat, ni en compromettre la libre exécution par menace, contrainte, pression, manœuvre ou intervention.

Le mandat des membres de la formation permanente ne peut être suspendu, interrompu, écourté ou remis en cause avant son terme que dans les cas et selon les conditions expressément prévus par la présente loi.

Les membres de la formation permanente n’exercent leur mandat que dans le respect de la Constitution, de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Section IV

Des obligations déclaratives et des garanties statutaires complémentaires des membres de la formation permanente

Article 29 – [De la déclaration de patrimoine, d’activités et d’intérêts]

Tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est soumis à la déclaration de patrimoine, d’activités et d’intérêts auprès de la Haute Cour Constitutionnelle.

- III. Le membre de la formation permanente est tenu, dans les deux semaines qui suivent son entrée en fonctions, de déposer personnellement auprès de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l’honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Dans les mêmes conditions, il adresse au Président de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son entrée en fonctions ainsi que les activités exercées à cette même date et au cours des cinq années précédant celle-ci. Le membre de la formation permanente peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale, des activités ou des intérêts déclarés donne lieu, dans le délai de deux mois, à une déclaration complémentaire déposée dans les mêmes conditions.

Une déclaration de situation patrimoniale, d’activités et d’intérêts conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Haute Cour Constitutionnelle dans les trente jours qui suivent la cessation des fonctions, sauf en cas de décès. Cette déclaration

comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le membre de la formation permanente et, le cas échéant, par la communauté, depuis le début du mandat. Le membre intéressé peut joindre à sa déclaration ses observations sur l'évolution de son patrimoine, de ses activités et de ses intérêts.

- IV. La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :
11. les immeubles bâtis et non bâtis ;
 12. les valeurs mobilières ;
 13. les assurances-vie ;
 14. les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;
 15. les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;
 16. les véhicules terrestres à moteur, bateaux et aéronefs ;
 17. les fonds de commerce ou clientèles ainsi que les charges et offices ;
 18. les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;
 19. les autres biens ;
 20. le passif.

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° ci-dessus, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

La déclaration de situation patrimoniale déposée à la cessation des fonctions comporte, en plus des éléments mentionnés aux 1° à 10° ci-dessus, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la déclaration initiale et, le cas échéant, depuis les déclarations complémentaires.

- II. La déclaration d'activités et d'intérêts porte sur les éléments suivants :
9. les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'entrée en fonctions ;
 10. les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;
 11. les activités de consultant exercées à la date de l'entrée en fonctions et au cours des cinq dernières années ;
 12. les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'entrée en fonctions et au cours des cinq dernières années ;
 13. les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'entrée en fonctions ;
 14. les activités professionnelles exercées à la date de l'entrée en fonctions par le conjoint ;
 15. l'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
 16. les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'entrée en fonctions.

La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5° et 8° du présent III.

Le fait, pour un membre de la formation permanente, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine, de ses activités ou de ses intérêts, deux mois après un rappel par la Haute Cour Constitutionnelle servi à personne, ou de fournir sciemment une déclaration inexacte, mensongère ou comportant une évaluation frauduleuse, expose son auteur à la cessation d'office de ses fonctions dans les conditions prévues par la présente loi, sans préjudice des poursuites pénales prévues par les textes en vigueur.

Article 30 – [Des indemnités des membres de la formation permanente]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante ont droit à des indemnités destinées à garantir la dignité, l'indépendance et l'exercice effectif de leur mandat.

La nature, les conditions d'attribution et le montant de ces indemnités sont fixés par un décret pris en Conseil des ministres.

Les membres de la formation permanente ne peuvent, par délibération, décision, mesure interne ou tout autre procédé, fixer, modifier, majorer, créer, attribuer ou faire attribuer à leur profit ou au profit de l'un d'eux une prime, gratification, avantage pécuniaire ou bénéfice matériel non prévus par le décret mentionné à l'alinéa précédent.

Est nul de plein droit tout acte pris en violation des dispositions du présent article, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites disciplinaires, financières, civiles ou pénales auxquelles les faits peuvent donner lieu.

Article 31 – [De la protection des membres de la formation permanente dans l'exercice de leurs fonctions]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante ont droit, dans l'exercice de leurs fonctions et à l'occasion de celles-ci, à la protection de leur personne, de leur dignité et de leur intégrité.

L'État est tenu de prendre toutes mesures appropriées pour assurer leur protection contre les menaces, pressions, intimidations, violences, voies de fait, injures, diffamations ou atteintes de toute nature dont ils peuvent faire l'objet en raison ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

La Commission électorale nationale indépendante saisit sans délai les autorités compétentes de tout fait de nature à compromettre la sécurité, la dignité ou le libre exercice des fonctions d'un membre de la formation permanente.

Les membres de la formation permanente bénéficient, dans les conditions prévues par la présente loi et les autres textes applicables, de la protection de l'État contre les poursuites, attaques ou menaces auxquelles ils seraient exposés en raison des actes accomplis dans l'exercice régulier de leurs fonctions, sans préjudice des responsabilités pouvant résulter de fautes personnelles détachables de l'exercice du mandat.

Article 32 – [De la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle en cas de manquement grave aux obligations statutaires]

En cas de manquement grave d'un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi, l'assemblée générale de la formation permanente peut, après en avoir constaté la réalité dans des conditions garantissant le respect des droits de la défense, saisir la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de cessation d'office de ses fonctions, sans préjudice des poursuites pénales, civiles, financières ou disciplinaires auxquelles les faits peuvent donner lieu.

Lorsque les faits concernent le président de la Commission électorale nationale indépendante, la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle est décidée par l'assemblée générale de la formation permanente, hors la présence de l'intéressé et sans sa participation à la délibération.

Le présent article n'est applicable qu'aux faits qui ne relèvent pas déjà d'un régime particulier de sanction ou de cessation des fonctions expressément prévu par la présente loi.

Les modalités de constatation des faits, de convocation, de délibération et de saisine sont fixées par le règlement intérieur, dans le respect des droits de la défense.

Section V.

Des incompatibilités, interdictions et obligations applicables aux membres de la formation permanente

Article 33 – [Des incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec toute fonction, activité, charge, mandat, responsabilité ou situation de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité ou le libre exercice du mandat.

Les incompatibilités applicables aux membres de la formation permanente s'apprécient pendant toute la durée du mandat.

Nul ne peut être élu, nommé ou maintenu en qualité de membre de la formation permanente s'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus par la présente loi.

Tout membre de la formation permanente tenu de cesser une fonction, activité, charge, mandat, responsabilité ou situation incompatible doit y mettre fin dans un délai d'un mois à compter de son élection ou de la survenance de l'incompatibilité.

À l'expiration de ce délai, si l'incompatibilité n'a pas cessé, le président de la Commission électorale nationale indépendante saisit la Haute Cour Constitutionnelle dans un délai de huit jours.

La saisine est accompagnée de tout élément établissant l'existence de l'incompatibilité, l'expiration du délai légal et l'absence de régularisation.

La Haute Cour Constitutionnelle prononce, le cas échéant, la déchéance d'office du mandat.

Article 34 – [De l'incompatibilité avec certaines fonctions publiques, électives ou administratives]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique civile ou militaire, de tout mandat public électif, ainsi que de toute fonction administrative de direction, de décision, d'autorité ou de contrôle au sein de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics ou de tout autre organisme public.

Elle est également incompatible avec la qualité de membre du Gouvernement, de membre d'un cabinet de la Présidence de la République ou du cabinet d'un membre du Gouvernement, de chef de

circonscription administrative, ainsi qu'avec toute fonction de commandement, de tutelle, d'inspection ou de supervision administrative exercée au nom de l'État.

Nul ne peut être élu, nommé ou maintenu en qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante s'il exerce l'une des fonctions mentionnées au présent article.

Le membre de la formation permanente qui se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article est tenu d'y mettre fin dans le délai d'un mois prévu à l'article 33 de la présente loi.

À défaut, il est procédé dans les conditions prévues au même article à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

Article 35 - [De l'incompatibilité avec les activités politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de toute activité de direction, d'animation, de coordination, de représentation, de porte-parolat ou de responsabilité au sein d'une formation ou d'un groupement politique, d'une organisation syndicale ou de toute structure ayant pour objet la défense ou la représentation d'intérêts particuliers.

Elle est également incompatible avec toute mission, intervention ou activité exercée au nom ou pour le compte d'une formation ou d'un groupement politique, d'une organisation syndicale ou d'un groupement de représentation d'intérêts, lorsqu'elles sont de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité ou le libre exercice du mandat.

L'exercice du mandat de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de l'une des activités mentionnées au présent article.

Le membre de la formation permanente qui se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article est tenu d'y mettre fin dans le délai d'un mois prévu à l'article 33 de la présente loi.

À défaut, il est procédé dans les conditions prévues au même article à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

Article 36 - [De l'incompatibilité avec certaines activités professionnelles privées ou fonctions de direction dans des structures privées]

La qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de toute activité professionnelle privée rémunérée ou de toute fonction de direction, d'administration, de gestion, de représentation ou de contrôle au sein d'une société, d'une entreprise, d'un groupement, d'une association, d'une fondation ou de toute autre structure de droit privé, lorsque cette activité ou cette fonction est de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité, la neutralité, la disponibilité ou le libre exercice du mandat.

Elle est notamment incompatible avec l'exercice de telles activités ou fonctions dans une structure privée ayant un intérêt direct ou indirect dans les opérations électorales ou référendaires, dans les marchés, prestations, fournitures ou services liés à l'organisation de ces opérations, ou dans des activités de communication, de conseil ou d'appui en lien avec la compétition électorale ou référendaire.

L'exercice du mandat de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est incompatible avec l'exercice de l'une des activités ou fonctions mentionnées au présent article.

Le membre de la formation permanente qui se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article est tenu d'y mettre fin dans le délai d'un mois prévu à l'article 33 de la présente loi.

À défaut, il est procédé dans les conditions prévues au même article à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

Article 37 – [Des conflits d'intérêts et de l'obligation d'abstention]

Tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante exerce son mandat sans se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

Constitue un conflit d'intérêts, au sens de la présente loi, toute situation dans laquelle un intérêt privé, direct ou indirect, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale, politique, syndicale ou institutionnelle, est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial, neutre et objectif du mandat.

Tout membre de la formation permanente qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts est tenu d'en faire immédiatement déclaration au président de la Commission électorale nationale indépendante et de s'abstenir de prendre part à toute délibération, décision, opération, mission, avis, acte ou mesure se rapportant à la situation concernée.

Lorsque le conflit d'intérêts concerne le président de la Commission électorale nationale indépendante, la déclaration est adressée au doyen d'âge des membres de la formation permanente, qui veille à l'application de l'obligation d'abstention dans les conditions prévues par la présente loi.

Le défaut de déclaration ou la méconnaissance de l'obligation d'abstention donne lieu, selon la gravité des faits, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante.

Lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat, sans préjudice des poursuites pénales susceptibles d'être engagées sur le fondement de l'article 182 du Code pénal.

Lorsque les faits paraissent susceptibles de recevoir la qualification de conflit d'intérêts au sens de l'article 182 du Code pénal, le président de la Commission électorale nationale indépendante ou, si les faits le concernent, le doyen d'âge des membres de la formation permanente, les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République territorialement compétent.

Article 38 – [De l'interdiction de candidature à un mandat public électif pendant le mandat et durant le délai suivant sa cessation]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante ne peuvent, pendant la durée de leur mandat, faire acte de candidature à un mandat public électif.

Ils ne peuvent davantage faire acte de candidature à un mandat public électif avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la cessation de leurs fonctions, quelle qu'en soit la cause.

Toute candidature présentée en violation des dispositions du présent article est irrecevable.

Le fait, pour un membre de la formation permanente, de démissionner de ses fonctions ne fait pas obstacle à l'application du délai prévu à l'alinéa précédent.

Article 39 – [Des obligations de comportement attachées à l'exercice du mandat]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante exercent leurs fonctions sans parti pris, sans préférence déclarée et sans comportement de nature à compromettre ou à faire naître un doute légitime sur leur indépendance, leur impartialité ou leur neutralité.

Ils s'abstiennent, dans l'exercice de leurs fonctions comme dans leurs prises de position publiques, de tout acte, propos, attitude ou manifestation incompatibles avec la dignité, la retenue et la réserve requises par leur mandat.

Ils ne peuvent, directement ou indirectement, prendre publiquement position sur une question, une controverse ou une situation relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante dans des conditions de nature à préjuger une délibération, une décision, un avis, une opération ou une mesure entrant dans le champ de ses attributions.

Tout manquement aux obligations prévues par le présent article donne lieu, selon sa gravité, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante.

Lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

Article 40 – [Des obligations de probité, de désintéressement et de discrétion]

Les membres de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante exercent leur mandat avec probité et désintéressement.

Ils ne peuvent tirer, directement ou indirectement, aucun avantage personnel, patrimonial, professionnel ou matériel de l'exercice de leur mandat, des actes qu'ils accomplissent, des informations dont ils disposent ou de l'influence attachée à leurs fonctions.

Ils sont tenus à la discrétion sur les faits, informations, documents, échanges, délibérations et décisions préparatoires dont ils ont connaissance à raison de leur mandat, sous réserve des exigences de publicité, de transparence et de communication prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Ils ne peuvent faire usage, à des fins personnelles, privées ou au bénéfice d'un tiers, des informations, documents ou éléments non publics obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions.

Tout manquement aux obligations prévues par le présent article donne lieu, selon sa gravité, à un avertissement ou à un blâme prononcé par l'assemblée générale de la formation permanente, selon la procédure fixée par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante.

Lorsque le manquement présente un caractère grave ou répété et qu'il est de nature à compromettre l'exercice du mandat, il est procédé à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle aux fins de déchéance d'office du mandat.

Section VI

De la cessation des fonctions, de la vacance et du remplacement des membres de la formation permanente

Article 41 – [Des causes de cessation des fonctions]

Les fonctions de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante cessent dans les cas suivants :

7. l'expiration du mandat ;
8. le décès ;
9. la démission régulièrement présentée dans les conditions prévues par la présente loi ;
10. la cessation d'office des fonctions dans les cas prévus par la présente loi, notamment en cas d'incompatibilité, de perte des conditions requises pour être membre de la formation permanente, de violation du serment ou d'omission de déclaration d'un conflit d'intérêts dans les conditions prévues par la présente loi ;
11. l'incapacité physique ou mentale dûment constatée ;
12. l'absence non justifiée à trois assemblées générales consécutives de la formation permanente.

La cessation des fonctions est constatée dans les conditions prévues par la présente loi.

Article 42 – [De la démission des membres de la formation permanente]

Tout membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante peut démissionner de ses fonctions.

La démission est adressée par écrit au président de la Commission électorale nationale indépendante. Lorsqu'elle émane du président, elle est adressée au doyen d'âge des membres de la formation permanente.

La démission doit être expresse, écrite et sans réserve.

Elle prend effet à la date de sa réception par son destinataire. À compter de cette date, elle est irrévocable.

Article 43 – [De la cessation d'office des fonctions en cas d'incompatibilité ou de perte des conditions requises]

La cessation d'office des fonctions d'un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante est prononcée dans les cas suivants :

3. lorsqu'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus aux articles 33 à 36 de la présente loi et n'y a pas mis fin dans le délai légal ;

4. lorsqu'il cesse de remplir l'une des conditions générales requises pour être membre de la formation permanente prévues à l'article 23 de la présente loi.

Dans les cas prévus au présent article, le président de la Commission électorale nationale indépendante saisit la Haute Cour Constitutionnelle dans les conditions prévues par la présente loi.

Lorsque les faits concernent le président de la Commission électorale nationale indépendante, la saisine est exercée par le doyen d'âge des membres de la formation permanente.

La Haute Cour Constitutionnelle prononce, le cas échéant, la cessation d'office des fonctions.

Article 44 – [De la vacance de siège et du remplacement d'un membre en cours de mandat]

Il y a vacance de siège lorsqu'un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante cesse définitivement ses fonctions avant le terme normal de son mandat.

En cas de vacance de siège, il est pourvu au remplacement du membre concerné dans un délai de trente jours à compter de la constatation définitive de la vacance, dans les conditions prévues par la présente loi.

Le remplacement est assuré au titre du collège ayant procédé à l'élection du membre dont le siège est devenu vacant, conformément aux règles applicables à la désignation, à l'élection et à la nomination des membres de la formation permanente.

Le membre remplaçant est nommé dans les conditions prévues par la présente loi après transmission régulière des résultats de l'élection organisée pour pourvoir le siège vacant.

Article 45 – [De la durée du mandat du membre remplaçant]

Le membre appelé à remplacer un membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante en cours de mandat n'exerce ses fonctions que pour la durée du mandat restant à courir.

Il entre en fonctions à compter de son installation, sans que celle-ci ait pour effet de modifier le terme normal du mandat correspondant au siège devenu vacant.

Section VII

Du statut et du régime de participation des parties prenantes à la formation non permanente

Article 46 - [Des hypothèses de constitution de la formation non permanente]

La formation non permanente de la Commission électorale nationale indépendante est mise en place pour tout processus référendaire et pour tout processus électoral dans les cas prévus par la présente loi et par la législation applicable.

Cette mise en place revêt un caractère obligatoire.

Article 47 – [De la qualité des parties prenantes appelées à participer à la formation non permanente]

Ont qualité pour participer à la formation non permanente :

3. en cas de référendum, les représentants des comités de soutien régulièrement constitués pour chacune des options soumises à la consultation ;
4. pour les autres catégories d'élection, les représentants des candidats ou des listes de candidats, conformément à la présente loi et à la législation électorale applicable.

Article 48 – [De la désignation, de la justification de qualité et de l'admission à la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente s'exerce par l'intermédiaire d'un représentant désigné conformément à la présente loi et à la législation électorale applicable.

La désignation du représentant est justifiée par la production des pièces établissant la qualité au nom de laquelle la participation est demandée, dans les conditions prévues par la présente loi et par la législation électorale applicable.

L'admission à la participation à la formation non permanente est constatée par décision de la Commission électorale nationale indépendante, après vérification de la régularité de la désignation et de la qualité invoquée.

Aucune participation à la formation non permanente ne peut être admise en l'absence de désignation régulière ou de justification suffisante de la qualité invoquée.

Article 49 – [De l'absence de qualité de membre de la formation permanente et des limites attachées à la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente n'emporte pas qualité de membre de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

Les représentants des candidats ou des listes de candidats admis à participer à la formation non permanente ne portent pas le titre de commissaire électoral.

Ils participent à la formation non permanente au titre de la représentation des candidats ou des listes de candidats dans les conditions prévues par la présente loi et par la législation électorale applicable.

Cette participation ne leur confère aucune attribution propre au nom de la Commission électorale nationale indépendante et ne peut porter atteinte aux compétences de la formation permanente.

Article 50 – [De la prise d'effet et de la durée de la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente prend effet à compter de la décision par laquelle la Commission électorale nationale indépendante admet le représentant à y participer, après la publication du décret portant convocation des électeurs en cas de référendum ou de la liste officielle des candidats ou des listes de candidats pour les autres catégories d'élection.

Elle vaut pour la seule consultation électorale ou référendaire au titre de laquelle cette admission est prononcée.

Elle se poursuit jusqu'à la proclamation provisoire des résultats de cette consultation par la Commission électorale nationale indépendante, sauf cessation anticipée dans les cas prévus par la présente loi.

Article 51 – [Des droits attachés à la participation à la formation non permanente dans les cas prévus par la loi]

Les représentants admis à participer à la formation non permanente prennent part, dans les cas prévus par la loi, aux travaux de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation plénière.

À ce titre, ils sont convoqués aux réunions de la formation plénière, y assistent, prennent part aux débats et peuvent présenter toutes observations utiles sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

Ils participent aux délibérations avec voix consultative. Ils ne disposent pas de voix délibérative.

La participation prévue au présent article s'exerce dans le respect des compétences propres de la formation permanente et des autres dispositions de la présente loi.

Article 52 – [Des obligations applicables aux parties prenantes participant à la formation non permanente]

Les représentants admis à participer à la formation non permanente exercent leur participation dans le respect de l'indépendance, de l'impartialité, de la neutralité et du bon fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Avant de prendre part aux travaux de la formation plénière, ils souscrivent un engagement écrit par lequel ils s'obligent à respecter la présente loi, la législation électorale applicable, l'ordre des travaux de la Commission ainsi que les exigences de bonne foi, de retenue et de confidentialité attachées à leur participation.

Cet engagement est déposé auprès du président de la Commission électorale nationale indépendante. Le dépôt de cet engagement, ou son absence de dépôt, est porté à la connaissance du public dans les conditions prévues par la présente loi.

Le défaut de dépôt de l'engagement fait obstacle à la participation aux travaux de la formation plénière.

Les représentants admis à participer à la formation non permanente ne peuvent faire obstacle au fonctionnement régulier de la Commission, troubler le déroulement de ses travaux, ni détourner leur participation de sa finalité légale.

Ils sont également tenus au respect des autres obligations prévues par la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur de la Commission électorale nationale indépendante pris dans les conditions prévues par la loi.

Article 53 – [De la cessation de la participation à la formation non permanente]

La participation à la formation non permanente cesse de plein droit à la proclamation provisoire des résultats de la consultation concernée par la Commission électorale nationale indépendante, sous réserve des cas de cessation anticipée prévus par la présente loi.

Elle cesse également avant ce terme en cas de :

5. retrait, de décès, d'empêchement définitif ou de remplacement régulier du représentant ;
6. perte de la qualité au nom de laquelle la participation avait été admise ;
7. absence de dépôt de l'engagement écrit dans les conditions prévues par la présente loi ;
8. manquement grave aux obligations attachées à la participation à la formation non permanente, constaté par la Commission électorale nationale indépendante dans les conditions prévues par la présente loi.

La cessation de la participation est constatée par décision de la Commission électorale nationale indépendante.

TITRE III DES ORGANES DE LA CENI ET DE SON ARCHITECTURE INTERNE

Section I Des organes composant la CENI

Article 54 – [Des organes composant la CENI]

Les organes composant la Commission électorale nationale indépendante sont :

4. la formation permanente ;
5. la formation plénière, constituée par la réunion de la formation permanente et de la formation non permanente dans les cas prévus par la présente loi et par la législation électorale applicable ;
6. le Secrétariat exécutif.

Article 55 – [De la formation permanente comme organe délibérant de la CENI]

La formation permanente constitue l'organe délibérant de la Commission électorale nationale indépendante.

Elle délibère sur les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante et adopte, dans les conditions prévues par la présente loi, les décisions, avis, recommandations et autres actes relevant de ses attributions.

La réunion de la Commission électorale nationale indépendante en formation plénière ne porte pas atteinte aux compétences délibératives de la formation permanente.

Article 56 – [Du Secrétariat exécutif comme administration permanente de la CENI]

Le Secrétariat exécutif constitue l'administration permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

Il assure, dans les conditions prévues par la présente loi, la préparation, l'appui administratif et technique, ainsi que la mise en œuvre des décisions et délibérations de la Commission électorale nationale indépendante.

Il agit sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante, sans préjudice des compétences délibératives de la formation permanente.

Section II De l'organisation de la formation permanente

Article 57 – [De l'élection du président de la CENI]

Le président de la Commission électorale nationale indépendante est élu par et parmi les membres de la formation permanente.

Il est élu au scrutin uninominal à un tour, dans les conditions prévues par la présente loi.

Est élu président le membre de la formation permanente ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les modalités pratiques de mise en œuvre du présent article sont précisées par le règlement intérieur.

Article 58 – [De la durée du mandat du président de la CENI]

Le mandat du président de la Commission électorale nationale indépendante coïncide avec celui des membres de la formation permanente.

Il prend fin de plein droit à l'expiration du mandat de ces membres, sous réserve des cas de cessation anticipée prévus par la présente loi.

Article 59 – [Des attributions du président de la CENI]

Le président de la Commission électorale nationale indépendante dirige et coordonne les travaux de la Commission.

Il convoque et préside les réunions de la Commission dans les cas prévus par la présente loi et veille à l'exécution de ses délibérations et décisions.

Il représente la Commission électorale nationale indépendante dans les actes de la vie civile et administrative, dans les limites des attributions qui lui sont conférées par la présente loi et par les autres textes applicables.

Il est ordonnateur du budget de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par les textes applicables en matière de finances publiques.

Dans l'accomplissement des missions de la Commission électorale nationale indépendante, il peut, en tant que de besoin, saisir le représentant de l'État territorialement compétent en vue de requérir les forces de l'ordre, dans les conditions prévues par les textes applicables.

Il peut déléguer certaines de ses attributions au vice-président, dans les conditions prévues par la présente loi.

Il exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la présente loi, par les textes pris pour son application et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Article 60 – [De l'élection du vice-président de la CENI]

Après l'élection du président, le vice-président de la Commission électorale nationale indépendante est élu par et parmi les membres de la formation permanente.

Il est élu au scrutin uninominal à un tour, dans les conditions prévues par la présente loi.

Est élu vice-président le membre de la formation permanente ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les modalités pratiques de mise en œuvre du présent article sont précisées par le règlement intérieur.

Article 61 – [Des attributions du vice-président de la CENI]

Le vice-président de la Commission électorale nationale indépendante est le rapporteur général de la Commission.

À ce titre, il assiste le président dans la préparation et la coordination des travaux de la Commission électorale nationale indépendante.

Il veille à la présentation, à la mise en forme et au suivi des affaires soumises à la délibération de la formation permanente et, dans les cas prévus par la loi, de la formation plénière.

Il veille, en liaison avec le Secrétariat exécutif, à la préparation des procès-verbaux, rapports, avis, recommandations et autres actes soumis à la délibération de la Commission électorale nationale indépendante.

Il exerce les autres attributions qui lui sont confiées par la présente loi ou par le règlement intérieur pris pour son application.

Article 62 – [De la suppléance du président de la CENI]

Le vice-président supplée le président de la Commission électorale nationale indépendante en cas d'absence, d'empêchement temporaire ou lorsque celui-ci lui délègue cette fonction dans les conditions prévues par la présente loi.

La suppléance s'exerce dans la limite de la durée de l'absence, de l'empêchement ou de la délégation qui la justifie.

Le vice-président ne peut, au titre de la suppléance, exercer que les attributions attachées aux fonctions du président dans les cas prévus à l'alinéa premier.

Article 63 – [De la répartition des domaines de responsabilité entre les commissaires électoraux]

Les commissaires électoraux concourent, chacun en ce qui le concerne, à l'exercice des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Le règlement intérieur fixe les domaines de responsabilité attribués aux commissaires électoraux pour le suivi permanent des affaires relevant de la compétence de la Commission, sans préjudice du caractère collégial des délibérations de la formation permanente.

Section III

Du fonctionnement de la formation permanente

Article 64 – [De la convocation des réunions de la formation permanente]

La formation permanente assure de manière continue, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la présente loi, le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Elle se réunit sur convocation de son président chaque fois que l'exigent les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président, la convocation est faite par le vice-président dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités pratiques de convocation, notamment celles relatives au délai, à l'ordre du jour et aux supports de transmission, sont précisées par le règlement intérieur.

Article 65 – [Du quorum applicable aux délibérations de la formation permanente]

La formation permanente ne peut valablement délibérer que si la majorité absolue de ses membres est présente à l'ouverture de la réunion.

Si ce quorum n'est pas atteint, la réunion est reportée à une date ultérieure qui n'excède pas vingt-quatre heures.

Dans ce cas, la formation permanente délibère valablement quel que soit le nombre des membres présents.

Article 66 – [Des règles de délibération et d'adoption des décisions de la formation permanente]

La formation permanente délibère sur les affaires inscrites à l'ordre du jour de la réunion régulièrement convoquée.

Ses décisions sont adoptées à la majorité absolue des membres présents.

En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Les modalités pratiques d'organisation des délibérations et des votes sont précisées par le règlement intérieur.

Article 67 – [De l'établissement, de la conservation et de la consultation des procès-verbaux des délibérations]

Les délibérations de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante sont constatées par des procès-verbaux.

Les procès-verbaux indiquent notamment la date et l'objet de la réunion, les membres présents, les questions inscrites à l'ordre du jour, le sens des délibérations et, le cas échéant, le résultat des votes.

Ils sont établis sous l'autorité du président, signés par celui-ci et par le vice-président en sa qualité de rapporteur général, puis conservés par le Secrétariat exécutif dans les conditions prévues par la présente loi et par le règlement intérieur.

La consultation des procès-verbaux s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi, sous réserve des exigences de confidentialité attachées à la nature des affaires délibérées.

Les modalités pratiques d'établissement, de conservation et de consultation des procès-verbaux sont précisées par le règlement intérieur.

Section IV
Du fonctionnement de la formation plénière de la CENI

Article 68 – [De la convocation de la formation plénière de la CENI dans les cas prévus par la loi]

La formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante doit être convoquée par son président dans les seuls cas prévus par la présente loi et par la législation électorale applicable.

Elle est réunie chaque fois que les affaires relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante requièrent, dans les conditions prévues par la loi, la participation de la formation non permanente à ses travaux.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président, la convocation est faite par le vice-président dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités pratiques de convocation, notamment celles relatives au délai, à l'ordre du jour et aux supports de transmission, sont précisées par le règlement intérieur.

Article 69 – [Des modalités d'intégration de la formation non permanente à la formation plénière de la CENI]

Lorsque la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante est convoquée dans les cas prévus par la loi, la formation non permanente y est intégrée par la participation des représentants régulièrement admis dans les conditions prévues par la présente loi.

Cette intégration s'opère pour la seule durée et dans le seul cadre de la formation plénière convoquée au titre de la consultation concernée.

Elle ne confère à la formation non permanente ni autonomie organique, ni attributions propres en dehors de la participation à la formation plénière dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités pratiques d'intégration de la formation non permanente à la formation plénière sont précisées par le règlement intérieur.

Article 70 – [Des règles de participation de la formation non permanente aux séances et travaux de la formation plénière]

La participation de la formation non permanente aux séances et aux travaux de la formation plénière s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par la législation électorale applicable.

Les représentants admis à y participer prennent part aux séances de la formation plénière pour les affaires au titre desquelles cette formation est réunie.

Ils y présentent leurs observations et participent aux délibérations dans les conditions prévues par la présente loi, sans préjudice des compétences de la formation permanente.

La participation de la formation non permanente aux travaux de la formation plénière ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de faire obstacle au fonctionnement régulier de la Commission électorale nationale indépendante.

Les modalités pratiques de cette participation sont précisées par le règlement intérieur.

Article 71 – [De la traçabilité des travaux de la formation plénière]

Les travaux et délibérations de la formation plénière de la Commission électorale nationale indépendante donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux.

Les procès-verbaux indiquent notamment la date et l'objet de la réunion, les membres de la formation permanente présents, les représentants de la formation non permanente participant aux travaux, les questions inscrites à l'ordre du jour, le sens des délibérations et, le cas échéant, le résultat des votes.

Ils sont établis sous l'autorité du président, signés par celui-ci et par le vice-président en sa qualité de rapporteur général, puis conservés par le Secrétariat exécutif dans les conditions prévues par la présente loi et par le règlement intérieur.

La consultation des procès-verbaux de la formation plénière s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi, sous réserve des exigences de confidentialité attachées à la nature des affaires traitées.

Les modalités pratiques d'établissement, de conservation et de consultation des procès-verbaux sont précisées par le règlement intérieur.

Section V **Du Secrétariat exécutif et de son fonctionnement**

Article 72 – [De la nomination du Secrétaire exécutif]

Le Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante est dirigé par un Secrétaire exécutif.

Le Secrétaire exécutif est nommé par délibération de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation permanente, à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures ouverte, fondée sur la compétence, l'expérience et l'aptitude à exercer les fonctions.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Article 73 – [Des conditions requises pour être nommé Secrétaire exécutif]

Nul ne peut être nommé Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante s'il ne justifie de la compétence, de l'expérience, de la moralité, de l'intégrité et de l'aptitude nécessaires à l'exercice de ces fonctions.

Il doit justifier d'une qualification professionnelle appropriée et d'une expérience avérée dans les domaines de l'administration, de la gestion, du droit, des opérations électorales ou de toute autre matière pertinente au regard des missions du Secrétariat exécutif.

Il doit, en outre, présenter les garanties d'impartialité, de neutralité, de probité et de disponibilité requises pour l'exercice des fonctions de direction du Secrétariat exécutif.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Article 74 – [Des attributions du Secrétaire exécutif]

Le Secrétaire exécutif assure, sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante, la direction administrative et technique du Secrétariat exécutif.

À ce titre, il :

7. coordonne les activités administratives et techniques du Secrétariat exécutif ;
8. prépare et soumet à l'examen de la Commission électorale nationale indépendante les projets d'actes, de mesures d'application, de documents techniques, de guides, de procédures et de méthodologie relevant des missions du Secrétariat exécutif ;
9. veille à l'exécution des décisions et délibérations de la Commission électorale nationale indépendante ;

10. assure la préparation administrative et technique des opérations relevant de la compétence de la Commission électorale nationale indépendante ;
11. coordonne, dans les conditions prévues par la loi, les activités du Secrétariat exécutif tant au niveau central qu'au niveau des structures placées sous son autorité ;
12. exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la présente loi et par les textes pris pour son application.

Le Secrétaire exécutif ne peut exercer de fonctions de décision relevant de la formation permanente, sauf disposition expresse de la loi.

Article 75 – [Des incompatibilités et obligations applicables au Secrétaire exécutif]

Les fonctions de Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat public électif, de toute fonction gouvernementale, de toute activité politique partisane, de toute fonction de direction au sein d'un parti politique ou d'une organisation concourant à l'expression du suffrage, ainsi que de toute activité ou situation de nature à compromettre son impartialité, sa neutralité, son indépendance ou sa disponibilité.

Le Secrétaire exécutif exerce ses fonctions avec impartialité, neutralité, probité, loyauté, discrétion et diligence.

Il s'abstient de toute prise de position, de tout comportement, de toute activité ou de toute intervention incompatible avec les fonctions qu'il exerce ou de nature à porter atteinte à la crédibilité, à la neutralité ou au bon fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Il ne peut tirer, directement ou indirectement, aucun avantage personnel, patrimonial, professionnel ou matériel de l'exercice de ses fonctions, des actes qu'il accomplit, des informations dont il dispose ou de l'influence attachée à ses attributions.

Il est tenu à la discrétion sur les faits, informations, documents, échanges, travaux et décisions préparatoires dont il a connaissance à raison de ses fonctions, sous réserve des exigences de publicité, de transparence et de communication prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Tout manquement aux incompatibilités et obligations prévues par le présent article expose le Secrétaire exécutif aux mesures prévues par la présente loi, sans préjudice, le cas échéant, des autres conséquences prévues par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Article 76 – [De la cessation des fonctions du Secrétaire exécutif]

Les fonctions du Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale indépendante prennent fin à l'expiration de la durée pour laquelle il a été nommé, sous réserve des cas de cessation anticipée prévus par la présente loi.

Elles cessent également avant ce terme en cas de :

8. démission régulièrement acceptée ;
9. décès ;
10. empêchement définitif dûment constaté ;
11. perte de l'une des conditions requises pour être nommé ;
12. survenance ou maintien d'une incompatibilité prévue par la présente loi ;
13. manquement grave aux obligations attachées à ses fonctions, dans les conditions prévues par la présente loi ;
14. révocation prononcée par délibération motivée de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation permanente, pour motif grave tiré de l'intérêt du service ou du bon fonctionnement de la Commission.

La cessation des fonctions du Secrétaire exécutif est constatée ou prononcée, selon le cas, par délibération de la Commission électorale nationale indépendante réunie en formation permanente.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Article 77 – [Du personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif]

Le Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante dispose d'un personnel administratif et technique chargé de concourir, sous l'autorité du Secrétaire exécutif, au fonctionnement permanent de la Commission électorale nationale indépendante et à l'accomplissement des missions dévolues au Secrétariat exécutif.

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif est placé sous l'autorité du Secrétaire exécutif dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes pris pour son application.

Il exerce ses fonctions dans le respect de la présente loi, de la législation électorale applicable et des autres textes qui régissent le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 78 – [Des conditions de recrutement du personnel du Secrétariat exécutif]

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante est recruté dans le cadre d'une procédure d'appel à candidatures ouverte.

Le recrutement est fondé sur des critères de compétence, d'expérience, de moralité, d'intégrité et d'aptitude au regard des fonctions à exercer.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Article 79 – [Des obligations applicables au personnel du Secrétariat exécutif]

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante exerce ses fonctions avec impartialité, neutralité, probité, discrétion et diligence.

Il s'abstient de toute prise de position incompatible avec ses fonctions et de tout comportement de nature à porter atteinte à la crédibilité, à la neutralité ou au bon fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

Il est tenu à la discrétion sur les faits, informations, documents et travaux dont il a connaissance à raison de ses fonctions, sous réserve des exigences de publicité, de transparence et de communication prévues par la présente loi et les autres textes applicables.

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif est tenu au respect des autres obligations prévues par la présente loi, par les textes pris pour son application et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Article 80 – [Du régime applicable au personnel du Secrétariat exécutif]

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale indépendante est régi, selon sa qualité, soit par la législation du travail, soit par la législation et la réglementation applicables aux fonctionnaires.

Les fonctionnaires appelés à servir au sein du Secrétariat exécutif demeurent soumis au Statut général des fonctionnaires et aux textes régissant leur position réglementaire, dans les conditions prévues par les textes applicables.

Le personnel administratif et technique du Secrétariat exécutif demeure, dans tous les cas, tenu au respect des obligations particulières prévues par la présente loi, par les textes pris pour son application et, le cas échéant, par le règlement intérieur.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

TITRE IV DES COMPÉTENCES, DES POUVOIRS ET DES CONDITIONS DE LEUR EXERCICE

Section I Des attributions de la Commission électorale nationale indépendante

Article 81 – [De l'exercice des attributions de la CENI conformément à la Constitution, à la législation électorale et aux autres textes applicables]

La Commission électorale nationale indépendante exerce les attributions qui lui sont conférées par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, dans le respect du principe de légalité.

Elle les exerce dans les conditions, selon les modalités et dans les limites prévues par ces textes, sans porter atteinte aux compétences attribuées à d'autres autorités par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsque l'exercice de certaines attributions requiert le concours de l'État ou d'autres autorités publiques, ce concours s'exerce dans les conditions prévues par les textes applicables, sans préjudice des compétences propres de la Commission électorale nationale indépendante.

Tout acte, toute initiative ou toute mesure pris en dehors des attributions conférées à la Commission électorale nationale indépendante ou en méconnaissance des conditions, modalités et limites

prévues par les textes applicables est irrégulier et expose son auteur aux conséquences prévues par la loi.

Section II

Des attributions de la Commission électorale nationale indépendante

Article 82 – [Des attributions propres de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante est notamment chargée :

5. de veiller au respect de la législation électorale ;
6. d'assurer l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales et référendaires dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables ;
7. de garantir la sincérité, la régularité et la transparence des opérations électorales et référendaires ;
8. de contribuer à l'information et à la sensibilisation des électeurs dans les conditions prévues par les textes applicables ;

Elle exerce, en outre, les autres attributions que lui confèrent la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Article 83 – [Des attributions exercées par la CENI avec le concours de l'État]

La Commission électorale nationale indépendante exerce, avec le concours de l'État, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, les attributions relatives :

6. au recensement des électeurs, à la révision ou à la refonte des listes électorales et du registre électoral ;
7. à la confection, à l'impression et à la distribution des cartes d'électeur ;
8. à l'affichage des listes électorales ;
9. à la création ou à la suppression des bureaux de vote et à leur localisation géographique ;
10. à la sensibilisation des électeurs à participer aux élections et aux référendums.

Le concours de l'État s'exerce dans le respect de la neutralité des opérations électorales et référendaires ainsi que de l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante.

Il ne peut avoir pour effet de retirer à la Commission électorale nationale indépendante l'initiative, la direction, la supervision, le contrôle ou la validation des opérations mentionnées au présent article.

Les modalités matérielles, techniques et administratives de ce concours sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 84 – [De l'assistance, de l'appui ou du concours pouvant être sollicités par la CENI dans l'exercice de ses attributions]

Dans l'exercice de ses attributions, la Commission électorale nationale indépendante peut solliciter, selon les cas, l'assistance, l'appui ou le concours de l'État, de ses démembrements, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics ou de tout autre organisme compétent, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Elle peut, dans les mêmes conditions, recourir à toute compétence technique, administrative ou spécialisée utile à l'accomplissement de ses missions.

À sa demande, des agents de l'État peuvent être mis à sa disposition par les autorités compétentes, dans les conditions prévues par les textes applicables.

L'assistance, l'appui ou le concours ainsi sollicités ne peuvent avoir pour objet ni pour effet de transférer à ces autorités, collectivités, établissements, organismes ou agents l'exercice des attributions reconnues à la Commission électorale nationale indépendante.

Ils s'exercent dans le respect de l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante, de la neutralité des opérations électorales et référendaires ainsi que des compétences propres des autorités appelées à concourir à leur mise en œuvre.

Les modalités de mise en œuvre du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 85 – [Des limites des attributions de la CENI au regard des prérogatives de l'État]

Les attributions de la Commission électorale nationale indépendante s'exercent sans préjudice des prérogatives reconnues à l'État par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, notamment en matière d'ordre public, de sécurité, d'administration générale du territoire et d'exercice du pouvoir réglementaire.

La Commission électorale nationale indépendante ne peut, sous couvert de l'exercice de ses attributions, accomplir des actes ou prendre des mesures qui relèvent des compétences propres de l'État et qui ne lui ont pas été expressément conférés par les textes applicables.

Les autorités de l'État exercent leurs compétences propres dans le respect de l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante et sans porter atteinte aux attributions qui lui sont reconnues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Section III

De la reddition institutionnelle de la Commission électorale nationale indépendante

Article 86 – [Du rapport sur l'administration électorale et les activités de la CENI]

À l'issue de chaque opération électorale ou référendaire, en fin d'exercice annuel et au terme du mandat de ses membres, la Commission électorale nationale indépendante produit un rapport sur l'administration électorale et sur ses activités au cours de la période considérée.

Le rapport établi au titre de l'exercice annuel est adressé aux Institutions de l'État et rendu public au plus tard le deuxième mardi du mois de février de l'année suivant l'exercice considéré.

À l'issue de chaque opération électorale ou référendaire et au terme du mandat des membres de la Commission, le rapport est adressé aux Institutions de l'État et rendu public dans les conditions prévues par les textes applicables.

Le rapport retrace notamment les activités de la Commission électorale nationale indépendante, les conditions d'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs, ainsi que les difficultés rencontrées au cours de la période considérée.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 87 – [Des recommandations formulées par la CENI à l'issue des opérations électorales et référendaires]

Lorsque, à l'issue d'une opération électorale ou référendaire, la Commission électorale nationale indépendante constate que des modifications du cadre juridique, institutionnel, administratif, technique ou opérationnel s'imposent, elle formule des recommandations à cette fin dans un rapport distinct.

Ce rapport est adressé, selon l'objet des recommandations qu'il contient, aux institutions, autorités ou organismes compétents, notamment au Gouvernement et au Parlement.

Il est rendu public dans un délai de deux mois à compter de la proclamation officielle des résultats du scrutin par la juridiction électorale compétente.

Section IV

Des pouvoirs de la Commission électorale nationale indépendante

Article 88 – [Des pouvoirs d'interpellation, de substitution d'action et de saisine reconnus à la CENI pour la mise en œuvre de ses attributions]

Pour la mise en œuvre de ses attributions, la Commission électorale nationale indépendante est investie d'un pouvoir d'interpellation, d'un pouvoir de substitution d'action à l'égard de ses démembrements territoriaux et d'un pouvoir de saisine des juridictions compétentes, dans les conditions prévues par la présente loi, la législation électorale et les autres textes applicables.

À ce titre, elle peut adresser toute interpellation écrite utile aux responsables concernés, à quelque niveau que ce soit, pour toute irrégularité, anomalie ou difficulté constatée dans le déroulement des opérations électorales ou référendaires.

En cas de carence ou de défaillance de l'un de ses démembrements territoriaux, la Commission électorale nationale indépendante peut, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celui-ci pour prendre toute mesure relevant de sa compétence et nécessaire à la régularité ou à la continuité des opérations électorales ou référendaires.

La Commission électorale nationale indépendante peut, en outre, saisir les juridictions compétentes de toute irrégularité, infraction ou contestation relevant de leur compétence dans les conditions prévues par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 89 – [Du pouvoir de constatation des irrégularités et de saisine des juridictions compétentes]

La Commission électorale nationale indépendante constate les irrégularités commises au cours des opérations électorales ou référendaires ainsi qu'à l'occasion des travaux relatifs aux listes électorales et au registre électoral, dans les conditions et selon les modalités prévues par la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsqu'elles relèvent de la compétence des juridictions, ces irrégularités sont portées par la Commission électorale nationale indépendante devant les juridictions compétentes, dans les conditions et selon les modalités prévues par les textes applicables.

Les irrégularités mentionnées au présent article peuvent notamment être celles commises par les partis politiques, les candidats, les listes de candidats, leurs représentants ou soutiens, les électeurs, les membres des bureaux de vote, les agents électoraux, les autorités administratives ou toute autre personne intervenant dans le processus électoral ou référendaire.

Les modalités de constatation et de saisine prévues au présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 90 – [De la saisine de la CENI par les électeurs pour les infractions électorales]

La Commission électorale nationale indépendante peut être saisie par tout électeur pour des infractions commises par un candidat, une liste de candidats, les membres d'un bureau de vote ou toute autre personne, au cours des opérations électorales ou de celles se rapportant aux listes électorales et au registre électoral.

La saisine n'est recevable que si elle émane d'un électeur inscrit sur la liste électorale du bureau de vote concerné ou, s'agissant des opérations relatives aux listes électorales et au registre électoral, d'un électeur directement concerné par les travaux en cause, dans les conditions prévues par la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsqu'elle estime la saisine fondée et qu'aucune initiative n'a été prise par l'électeur concerné, la Commission électorale nationale indépendante peut, après avoir constaté l'irrégularité, exercer à sa place l'initiative de saisir les juridictions compétentes, par tout moyen approprié et dans les meilleurs délais, et d'accomplir les diligences requises par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 91 – [De la saisine de la CENI par les candidats, les listes de candidats et leurs délégués]

La Commission électorale nationale indépendante peut être saisie par tout candidat, toute liste de candidats ou tout délégué de candidat pour des infractions commises par un autre candidat, une autre liste de candidats, les membres d'un bureau de vote ou toute autre personne, au cours des opérations électorales ou de celles se rapportant aux listes électorales et au registre électoral.

La saisine n'est recevable que si elle émane d'un candidat, d'une liste de candidats ou d'un délégué régulièrement habilité, et si les faits dénoncés se rapportent à tout ou partie de la circonscription concernée par la candidature ou la liste, dans les conditions prévues par la législation électorale et les autres textes applicables.

Lorsqu'elle estime la saisine fondée et qu'aucune initiative n'a été prise par le candidat, la liste de candidats ou le délégué concerné, la Commission électorale nationale indépendante peut, après avoir constaté l'irrégularité, exercer à leur place l'initiative de saisir les juridictions compétentes, par tout moyen approprié et dans les meilleurs délais, et d'accomplir les diligences requises par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 92 – [Des formes de saisine des juridictions compétentes par la CENI]

Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont reconnus par la présente loi, la Commission électorale nationale indépendante peut saisir les juridictions compétentes par toute voie de droit prévue par la législation applicable.

À ce titre, elle peut notamment présenter, selon les cas, une dénonciation, une requête en contestation, une plainte en répression ou une requête contentieuse en matière électorale.

La saisine des juridictions compétentes par la Commission électorale nationale indépendante s'exerce dans le respect des règles de compétence, de procédure et de délai prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 93 – [Du signalement des manquements disciplinaires imputables aux agents publics]

Lorsque la Commission électorale nationale indépendante constate qu'un agent public a, par ses actes ou ses omissions, fait obstacle à l'application de la Constitution, de la législation électorale ou des autres textes applicables au processus électoral ou référendaire, elle peut saisir l'autorité compétente aux fins d'engagement des poursuites disciplinaires appropriées.

La saisine prévue au présent article est adressée à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ou, le cas échéant, à l'organe compétent de la fonction publique ou de l'ordre professionnel concerné.

L'autorité saisie informe la Commission électorale nationale indépendante des suites réservées à ce signalement, dans les conditions prévues par les textes applicables.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 94 – [Du pouvoir de recommandation et de proposition de la CENI]

Dans l'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs, la Commission électorale nationale indépendante peut formuler toute recommandation utile à l'attention des institutions, autorités, organismes ou entités publics ou privés concernés, en vue d'assurer la régularité, la transparence, l'efficacité ou le bon déroulement des opérations électorales et référendaires.

Elle peut également proposer toute mesure de nature à améliorer le cadre juridique, institutionnel, administratif, technique ou opérationnel de l'administration électorale, dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Les recommandations et propositions de la Commission électorale nationale indépendante sont formulées sans préjudice des compétences propres des autorités auxquelles elles s'adressent.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 95 – [De la délégation de certains pouvoirs aux démembrements territoriaux de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante peut déléguer à ses démembrements territoriaux, dans les limites de leur ressort et dans les conditions prévues par la présente loi, certains pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

La délégation ne peut porter que sur des pouvoirs déterminés par une délibération expresse de la Commission électorale nationale indépendante. La délibération précise son objet, son étendue, sa durée ainsi que, le cas échéant, les conditions particulières de son exercice.

Ne peuvent faire l'objet d'une délégation les pouvoirs que la Constitution, la législation électorale ou les autres textes applicables réservent expressément à la Commission électorale nationale indépendante au niveau central.

Les démembrements territoriaux exercent les pouvoirs qui leur sont délégués sous l'autorité et le contrôle de la Commission électorale nationale indépendante, sans préjudice de la responsabilité de celle-ci dans l'exercice de ses attributions et de ses pouvoirs.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

Article 96 – [Du droit d'accès aux informations utiles à l'exercice des pouvoirs de la CENI]

Pour l'exercice de ses pouvoirs, la Commission électorale nationale indépendante et ses démembrements territoriaux ont le droit d'accéder aux sources d'information utiles à l'accomplissement des attributions de la Commission, dans les conditions prévues par la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables.

Les autorités publiques, les organismes concernés et toute personne qui détient ou qui est dépositaire de telles sources sont tenus d'en faciliter l'accès à la Commission électorale nationale indépendante et à ses démembrements territoriaux, dans les conditions prévues par les textes applicables.

L'exercice du droit prévu au présent article s'effectue sans préjudice des règles relatives au secret protégé par la loi, à la protection des données à caractère personnel et aux compétences des autorités légalement habilitées à en connaître.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par les textes pris pour l'application de la présente loi.

TITRE V
DES DEMEMBREMENTS TERRITORIAUX
DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE

Section I
Des règles générales relatives aux démembrements territoriaux
de la Commission électorale nationale indépendante

Article 97 – [Des démembrements territoriaux de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante dispose, pour la mise en œuvre territoriale de ses attributions, de démembrements territoriaux institués dans les conditions prévues par la présente loi.

Les démembrements territoriaux constituent, dans leur ressort respectif, les structures territoriales de la Commission électorale nationale indépendante chargées de mettre en œuvre ses missions sous son autorité.

Ils n'exercent leurs attributions que dans les limites résultant de la présente loi, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Article 98 – [Du caractère non permanent des démembrements territoriaux et de leur mise en place pour les opérations de recensement électoral et les processus électoraux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante ont un caractère non permanent.

Ils sont mis en place, dans les conditions prévues par la présente loi, pour les besoins des opérations de recensement électoral et des processus électoraux.

Ils ne sont maintenus que pour la durée nécessaire à l'accomplissement des missions pour lesquelles ils ont été institués.

Article 99 – [Du rattachement hiérarchique, de la coordination et de la responsabilité des démembrements territoriaux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante sont placés sous l'autorité de celle-ci.

Ils exercent leurs missions sous la coordination des organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi, par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Ils sont responsables, dans leur ressort respectif, de l'exécution régulière des missions qui leur sont confiées.

Article 100 – [De la substitution de la CENI aux démembrements territoriaux en cas de défaillance]

En cas de défaillance d'un démembrement territorial dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, la Commission électorale nationale indépendante se substitue à celui-ci.

Elle prend, à cette fin, toute mesure nécessaire à la poursuite régulière des opérations concernées, dans les conditions prévues par la présente loi, par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Le démembrement territorial concerné est tenu de se conformer aux mesures prises dans le cadre de cette substitution.

Section II

Des niveaux de territorialisation de la Commission électorale nationale indépendante

Article 101 – [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau du district]

La Commission électorale nationale indépendante dispose de démembrements territoriaux au niveau du district, dans les conditions prévues par la présente loi.

Ces démembrements constituent, au niveau du district, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 102 – [Des démembrements territoriaux de la CENI au niveau de la commune]

La Commission électorale nationale indépendante dispose de démembrements territoriaux au niveau de la commune, dans les conditions prévues par la présente loi.

Ces démembrements constituent, au niveau de la commune, les structures territoriales de mise en œuvre des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 103 – [De l'articulation fonctionnelle entre les démembrements de district et les démembrements communaux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante institués au niveau du district et ceux institués au niveau de la commune exercent leurs missions de manière coordonnée, dans le respect de leurs ressorts respectifs et sous l'autorité de la Commission électorale nationale indépendante.

L'articulation de leur intervention tend à assurer la cohérence, la continuité et la régularité de la mise en œuvre territoriale des missions de la Commission électorale nationale indépendante.

Les modalités de cette articulation sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

Section III

De la composition, des conditions requises et des garanties applicables aux membres des démembrements territoriaux

Article 104 – [De la composition des démembrements territoriaux de la CENI]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district et au niveau de la commune sont composés chacun de trois membres.

Les membres des démembrements territoriaux sont choisis parmi des personnalités n'appartenant ni à l'administration publique de l'État, ni à celle des collectivités territoriales décentralisées, ni à une formation politique.

Article 105 – [Des conditions générales requises pour être membre d'un démembrement territorial de la CENI]

Peut être membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante toute personne de nationalité malgache, jouissant de ses droits civils et politiques, reconnue pour son intégrité, sa probité, son impartialité et sa neutralité, et présentant l'aptitude requise pour l'exercice des missions confiées audit démembrement.

Les conditions d'appréciation de l'aptitude requise sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

Article 106 – [Des incompatibilités applicables aux membres des démembrements territoriaux]

Les fonctions de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante sont incompatibles avec toute appartenance à l'administration publique de l'État, à l'administration des collectivités territoriales décentralisées ou à une formation politique.

Elles sont également incompatibles avec toute fonction, activité ou situation de nature à créer un conflit d'intérêts ou à compromettre l'indépendance, l'impartialité ou la neutralité de l'intéressé dans l'exercice des missions confiées audit démembrement.

Nul ne peut être désigné membre d'un démembrement territorial s'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent article. Si l'incompatibilité survient, est révélée ou persiste après la désignation, il est mis fin aux fonctions de l'intéressé dans les conditions prévues par la présente loi.

Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

Article 107 – [Des garanties d'exercice applicables aux membres des démembrements territoriaux]

Les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante exercent leurs fonctions en toute indépendance, impartialité, intégrité et neutralité, dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Ils accomplissent leurs missions avec transparence, diligence et professionnalisme.

Ils ne reçoivent, dans l'exercice de leurs fonctions, aucune instruction d'une autorité publique, d'une collectivité territoriale décentralisée, d'une formation politique ou de toute autre personne ou entité étrangère à la Commission électorale nationale indépendante.

Ils sont tenus de s'abstenir de tout acte, comportement ou prise de position de nature à compromettre la confiance dans l'exercice de leurs missions.

Tout manquement grave aux garanties prévues par le présent article entraîne la cessation des fonctions de l'intéressé dans les conditions prévues par la présente loi.

Section IV

De la désignation, de l'engagement, de la cessation des fonctions et du remplacement des membres des démembrements territoriaux

Article 108 – [Des modalités de désignation des membres des démembrements territoriaux]

Les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district et au niveau de la commune sont désignés par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la présente loi.

La désignation intervient au regard des conditions requises pour siéger au sein des démembrements territoriaux et dans le respect des incompatibilités et des garanties applicables à leurs membres.

Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

Article 109 – [De l'engagement écrit préalable à l'entrée en fonctions des membres des démembrements territoriaux]

Préalablement à leur entrée en fonctions, les membres des démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante souscrivent un engagement écrit de respecter la Constitution, la législation électorale et les autres textes applicables, et d'exercer leurs fonctions en toute indépendance, impartialité, intégrité, neutralité, transparence et professionnalisme.

L'engagement écrit est signé par l'intéressé et conservé dans les conditions prévues par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

Nul ne peut entrer en fonctions en qualité de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante sans avoir souscrit l'engagement prévu au présent article.

Article 110 – [Des causes de cessation des fonctions des membres des démembrements territoriaux]

Les fonctions de membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante cessent en cas de démission, de décès, d'empêchement définitif ou de perte de l'une des conditions requises pour siéger au sein dudit démembrement.

Elles cessent également en cas de survenance, de révélation ou de persistance de l'une des incompatibilités prévues par la présente loi.

Il est, en outre, mis fin aux fonctions du membre du démembrement territorial qui commet un manquement grave aux garanties d'exercice applicables à ses fonctions dans les conditions prévues par la présente loi.

La cessation des fonctions est constatée par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 111 – [Du remplacement des membres des démembrements territoriaux en cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée de fonctions]

En cas de vacance, d'empêchement ou de cessation anticipée des fonctions d'un membre d'un démembrement territorial de la Commission électorale nationale indépendante, il est procédé à son remplacement dans les conditions prévues par la présente loi.

Le membre remplaçant est désigné par l'assemblée générale de la formation permanente de la Commission électorale nationale indépendante.

Il achève, le cas échéant, les missions pour lesquelles le démembrement territorial a été institué.

Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

Section V

Des attributions et du fonctionnement des démembrements territoriaux

Article 112 – [Des attributions générales des démembrements territoriaux de la CENI]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante sont chargés, dans leur ressort territorial, de la mise en œuvre des attributions de la Commission électorale nationale indépendante, dans les conditions prévues par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Ils sont mobilisés, selon les cas, pour l'exécution des délibérations, décisions, instructions et mesures prises par les organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante, ainsi que pour l'accomplissement des missions que la loi met à leur charge.

Article 113 – [De l'exercice des attributions des démembrements territoriaux dans le respect de la légalité, des compétences des organes centraux de la CENI et de celles des autres autorités compétentes]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante exercent les attributions qui leur sont dévolues dans le respect de la Constitution, de la législation électorale et des autres textes applicables.

Ils ne peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, empiéter ni sur les compétences des organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante ni sur celles des autres autorités compétentes.

L'exercice des attributions des démembrements territoriaux s'inscrit dans le cadre de l'organisation, de la coordination et du contrôle assurés par les organes compétents de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 114 – [De l'organisation interne et des règles de fonctionnement des démembrements territoriaux]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante s'organisent et fonctionnent de manière collégiale, dans le respect des attributions qui leur sont confiées et des règles applicables à la Commission électorale nationale indépendante.

Ils tiennent leurs travaux et prennent leurs mesures de mise en œuvre dans des conditions garantissant la régularité, la continuité, la traçabilité et la bonne exécution des missions qui leur sont confiées.

Les modalités d'organisation interne et de fonctionnement des démembrements territoriaux sont précisées, en tant que de besoin, par les textes d'application ou par le règlement intérieur.

Article 115 – [De la remontée d'informations, de la traçabilité des activités et du compte rendu des opérations aux organes centraux de la CENI]

Les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante assurent, à l'égard des organes centraux de celle-ci, la remontée diligente des informations utiles à l'accomplissement de leurs missions et à la coordination des opérations dont ils ont la charge.

Ils veillent à la traçabilité des activités qu'ils conduisent et des mesures qu'ils prennent dans l'exercice de leurs attributions, dans les conditions prévues par la législation électorale et par les autres textes applicables.

Ils rendent compte aux organes centraux de la Commission électorale nationale indépendante des opérations qu'ils mettent en œuvre dans leur ressort.

TITRE VI : DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Section I

Des principes régissant l'autonomie budgétaire et l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante

Article 116 – [De l'autonomie budgétaire de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante bénéficie annuellement, dans la loi de finances, d'une dotation budgétaire propre, distincte et identifiable, destinée à assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions.

La loi de finances prévoit, en tant que de besoin, des crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires.

L'autonomie budgétaire de la Commission électorale nationale indépendante s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques.

Article 117 – [De l'autonomie financière de la CENI]

L'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante garantit à celle-ci la disposition et la gestion des ressources qui lui sont affectées pour assurer son fonctionnement et l'exercice de ses missions.

Elle s'exerce dans les conditions prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique.

Elle ne fait pas obstacle aux contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

Article 118 – [De l'élaboration du projet de budget de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante élabore annuellement son projet de budget.

Le projet de budget de la Commission électorale nationale indépendante est arrêté par l'assemblée générale de la formation permanente, au regard des besoins liés à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions.

Il est transmis dans les conditions prévues par les textes applicables en matière de préparation de la loi de finances.

Article 119 – [De la gestion financière de la CENI dans le respect des principes et règles des finances publiques]

La gestion financière de la Commission électorale nationale indépendante est assurée dans le respect des principes et règles applicables aux finances publiques.

Elle s'exerce conformément aux règles de la comptabilité publique et sans préjudice des contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

Les modalités d'exécution de la gestion financière de la Commission électorale nationale indépendante sont précisées, en tant que de besoin, par les textes applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique, sans préjudice des dispositions de la présente loi.

Section II Des ressources de la Commission électorale nationale indépendante

Article 120 – [Des ressources de la CENI]

Les ressources de la Commission électorale nationale indépendante comprennent les dotations inscrites dans la loi de finances, les crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des

opérations électorales et référendaires, ainsi que les aides, subventions et autres concours autorisés par les textes en vigueur.

Elles sont affectées au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante et à l'exercice de ses missions, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Article 121 – [Des crédits destinés au fonctionnement de la CENI]

Les crédits destinés au fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante sont inscrits annuellement dans la loi de finances.

Ils ont vocation à couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement courant de l'institution et à l'exercice permanent de ses missions, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Ils se distinguent des crédits spécifiques destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires.

Article 122 – [Des crédits destinés aux opérations électorales et référendaires]

Les crédits destinés à l'organisation et à la gestion des opérations électorales et référendaires sont prévus, en tant que de besoin, dans la loi de finances.

Ils ont vocation à couvrir les dépenses nécessaires à la préparation, à l'organisation, à la conduite, au suivi et à l'achèvement des opérations électorales et référendaires, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Ils se distinguent des crédits destinés au fonctionnement courant de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 123 – [Des aides, subventions et autres concours extérieurs à la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante peut bénéficier, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, d'aides, de subventions et d'autres concours extérieurs destinés à contribuer à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions.

Les aides, subventions et autres concours extérieurs ne peuvent être acceptés ni utilisés dans des conditions de nature à porter atteinte à l'indépendance, à l'impartialité, à la neutralité ou à l'autonomie de la Commission électorale nationale indépendante.

Ils sont reçus et utilisés dans le respect de la présente loi et des autres textes applicables.

Article 124 – [Du suivi et du contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs]

Le suivi et le contrôle des aides, subventions et autres concours extérieurs dont bénéficie la Commission électorale nationale indépendante sont assurés dans les conditions prévues par les textes applicables.

Ils donnent lieu à des mécanismes appropriés de traçabilité, de justification, de coordination et de contrôle, compatibles avec l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante.

Les modalités de ce suivi et de ce contrôle sont précisées, en tant que de besoin, par les textes applicables.

Section III

De l'exécution, de la comptabilité, du contrôle et de la reddition des comptes

Article 125 – [De l'exécution des dépenses de la CENI dans les conditions prévues par les textes applicables]

Les dépenses de la Commission électorale nationale indépendante sont exécutées dans les conditions et selon les modalités prévues par la présente loi et par les textes applicables en matière de finances publiques.

Elles sont exécutées en vue d'assurer le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante et l'exercice de ses missions, dans le respect des règles de régularité, de transparence et de traçabilité applicables à la gestion des fonds publics.

L'exécution des dépenses de la Commission électorale nationale indépendante ne fait pas obstacle aux contrôles prévus par la Constitution, les lois et règlements.

Article 126 – [De la tenue de la comptabilité de la CENI conformément aux règles de la comptabilité publique]

La comptabilité de la Commission électorale nationale indépendante est tenue conformément aux règles de la comptabilité publique.

Elle retrace, dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables, l'ensemble des opérations financières de la Commission.

Elle est tenue de manière à garantir la régularité, la sincérité et la traçabilité des opérations financières.

Article 127 – [Du contrôle de la régularité des opérations financières de la CENI]

Les opérations financières de la Commission électorale nationale indépendante sont soumises au contrôle de leur régularité dans les conditions prévues par la Constitution, la présente loi et les autres textes applicables.

Ce contrôle porte notamment sur la conformité des opérations financières aux règles applicables en matière de finances publiques, de comptabilité publique et de gestion des fonds publics.

Il s'exerce sans préjudice de l'autonomie budgétaire et de l'autonomie financière de la Commission électorale nationale indépendante.

Article 128 – [De la production et de la reddition des comptes de la CENI]

La Commission électorale nationale indépendante produit et rend compte de sa gestion financière dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Les comptes de la Commission électorale nationale indépendante sont produits à la Cour des comptes, conformément aux règles applicables en matière de finances publiques et de comptabilité publique.

La production et la reddition des comptes de la Commission électorale nationale indépendante s'effectuent de manière à garantir la sincérité, la transparence et la responsabilité de sa gestion financière.

TITRE VII : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Section I Des dispositions transitoires

Article 129 – [Du maintien provisoire des organes de la CENI]

Les organes de la Commission électorale nationale indépendante en fonctions à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus provisoirement dans leurs attributions jusqu'à la mise en place effective des organes prévus par la présente loi.

Le maintien provisoire prévu à l'alinéa précédent a pour seule finalité d'assurer la continuité institutionnelle et fonctionnelle de la Commission électorale nationale indépendante pendant la période transitoire.

Il prend fin de plein droit à compter de l'installation des organes correspondants prévus par la présente loi.

Article 130 – [De la continuité des activités de la CENI pendant la période transitoire]

Pendant la période transitoire, la Commission électorale nationale indépendante continue d'exercer ses missions et de conduire ses activités dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Les activités, opérations, procédures et mesures engagées avant l'entrée en vigueur de la présente loi ou pendant la période transitoire se poursuivent jusqu'à leur achèvement, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par la mise en œuvre de la présente loi.

La continuité des activités de la Commission électorale nationale indépendante pendant la période transitoire s'exerce sans préjudice de la mise en place progressive des organes, formations et structures prévus par la présente loi.

Article 131 – [Des modalités de mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi]

La mise en place des organes, formations et structures prévus par la présente loi intervient de manière progressive, dans les conditions et selon les modalités fixées par la présente loi et par les autres textes applicables.

Elle est conduite de manière à assurer la cohérence d'ensemble du dispositif institutionnel de la Commission électorale nationale indépendante et la continuité de son fonctionnement.

Les organes, formations et structures prévus par la présente loi sont mis en place selon un ordre et un calendrier compatibles avec les exigences de mise en œuvre effective de la présente loi.

Article 132 – [Du sort des actes, décisions et mesures pris sous l'empire de la législation antérieure]

Les actes, décisions et mesures régulièrement pris sous l'empire de la législation antérieure demeurent valables et continuent de produire leurs effets, tant qu'ils n'ont pas été modifiés, abrogés, rapportés ou remplacés dans les conditions prévues par la présente loi et par les autres textes applicables.

Toutefois, les actes, décisions et mesures devenus contraires à la présente loi ou incompatibles avec son application cessent de produire effet à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci.

Les actes, décisions et mesures en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur de la présente loi se poursuivent, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par sa mise en œuvre.

Article 133 – [Du maintien provisoire des textes d'application antérieurs non contraires à la présente loi]

Les textes d'application pris pour l'exécution de la législation antérieure demeurent provisoirement applicables, en tant qu'ils ne sont pas contraires à la présente loi, jusqu'à l'intervention des textes pris pour son application.

Les dispositions des textes d'application antérieurs incompatibles avec la présente loi cessent de recevoir application à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci.

Le maintien provisoire des textes d'application antérieurs ne fait pas obstacle à leur modification, à leur abrogation ou à leur remplacement dans les conditions prévues par les textes applicables.

**Section II
Des dispositions finales**

Article 134 – [Du renvoi aux textes d'application de la présente loi]

Des textes réglementaires pris en tant que de besoin préciseront les modalités d'application de la présente loi.

Article 135 – [De l’abrogation des dispositions antérieures contraires]

Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, notamment la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l’organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante ».

Article 136 – [Publication au Journal officiel]

La présente loi sera publiée au Journal officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l’État.