

# *Elections libres et régulières*

## Un regard neuf

Table ronde internationale sur les normes électorales  
organisée par l'Union interparlementaire,  
Genève, novembre 2004



# *Elections libres et régulières*

## **Un regard neuf**

**Table ronde internationale sur les normes électorales  
organisée par l'Union interparlementaire,  
Genève, novembre 2004**

*(Ouvrage coordonné par Michael D. Boda)*



---

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	3
Anders B. Johnsson, Secrétaire general, Union interparlementaire	
<b>Un regard neuf sur la notion d'élections «libres et régulières»</b>	7
Michael D. Boda	
<b>Principes démocratiques et évaluation du caractère «libre et régulier» des élections</b>	17
Richard S. Katz	
<b>Juger des élections d'après leurs résultats ?</b>	43
Louis Massicotte	
<b>Juger de la qualité et de la gestion d'une élection d'après le processus</b>	57
Jørgen Elklit et Andrew Reynolds	
<b>Juger les élections d'après le droit public international : proposition de cadre</b>	79
Michael D. Boda	
<b>Annexes</b>	
<b>Participants à la table ronde</b>	17
<b>Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières</b>	17
Adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire lors de sa 154 <sup>e</sup> session (Paris, 26 mars 1994)	



---

## Avant-propos

L'Union interparlementaire (UIP) a joué un rôle novateur non seulement en définissant des normes électorales mais aussi en animant la réflexion sur la manière de mieux évaluer la qualité des processus électoraux. Elle l'a fait avec la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée en 1994, et l'étude intitulée *Elections libres et régulières: droit international et pratique* publiée la même année sous la signature de Guy Goodwin-Gill. Toutes deux ont apporté une contribution précieuse à l'activité électorale en énonçant les principes sous-jacents à une élection idéale, et elles ont marqué une étape importante dans la démonstration de la manière de concrétiser cet idéal.

Depuis lors, des élections en nombre sans précédent se sont tenues à travers le monde. Nul doute que les responsables électoraux, les observateurs et les analystes ont beaucoup appris durant la dernière décennie. Pourtant, on ne dispose toujours pas d'un instrument pratique communément accepté pour déterminer si une élection satisfait ou non à la norme «libre et régulière».

En novembre 2004, dixième anniversaire de ses contributions clés dans ce domaine, l'UIP a réuni à son Siège à Genève une table ronde d'experts pour débattre de ce thème. Cette réunion avait pour mandat de revisiter les questions traitées en 1994 à la lumière de l'expérience récente et des événements intervenus depuis.

Les participants sont parvenus à la conclusion que la Déclaration n'appelait aucun changement car elle était toujours d'actualité. Aussi le débat a-t-il porté essentiellement sur l'influence théorique et pratique que l'étude *Elections libres et régulières* avait eue durant la décennie écoulée. La présente publication reprend les contributions présentées à cette occasion. On y trouve un large éventail d'approches de l'évaluation de la qualité électorale, et on y résume les temps forts des débats animés et féconds de la table ronde. Les discussions ont aussi fait ressortir certaines questions ayant gagné en importance récemment, comme la représentation des femmes et le vote électronique. Ces thèmes seront couverts plus

en détail dans un avenir proche, grâce à une version mise à jour de *Elections libres et régulières*.

Je voudrais dire ici ma gratitude aux coordonnateurs de la table ronde, Guy Goodwin-Gill et Michel Boda, aux experts qui ont soumis des contributions, aux commentateurs chargés d'ouvrir le débat et aux autres participants individuels et institutionnels à cette réunion. Je remercie aussi la Fondation Ford de son soutien financier généreux et constant à notre projet sur les élections libres et régulières.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anders B. Johnsson', with a stylized flourish extending to the right.

Anders B. Johnsson  
Secrétaire général  
Union interparlementaire

# Un regard neuf sur la notion d'élections «libres et régulières»

Michael D. Boda

Les élections nationales sont-elles conformes aux normes internationales? C'est désormais l'une des préoccupations majeures, notamment dans les jeunes démocraties des Balkans, de l'ancien bloc soviétique, d'Afrique et d'Asie, voire, depuis peu, dans de vieilles démocraties comme les Etats-Unis. Désormais, de nombreuses élections nationales se déroulent systématiquement sous le regard de missions d'observation envoyées par des organisations telles que les Nations Unies, l'Union européenne et l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Leur opinion sur «la liberté et la régularité» confère ou non de la légitimité à un événement électoral.

En 1994, Guy Goodwin-Gill publiait un ouvrage à l'époque inédit, mais qui fait maintenant figure de classique, *Elections libres et régulières: droit international et pratique* (Genève: Union interparlementaire). Il y exposait une méthode des plus intéressantes pour définir le caractère «libre et régulier» d'une élection, donnant un rôle central aux mécanismes juridiques internationaux à cette fin. Mais quid de la souveraineté? Conscient du débat qui faisait rage sur cette question, Goodwin-Gill (1994: 10, 12) constate que «la relation précise entre autodétermination et «droits électoraux» restera controversée». Il soutient de façon convaincante qu'«il conviendrait plutôt d'accorder une grande attention aux obligations précises déjà contractées par les Etats en matière électorale, ainsi qu'aux droits politiques fondamentaux, non moins acquis, qui y seraient raisonnablement liés». A la lumière de cette importante contribution au corpus des connaissances dans ce domaine, l'Union interparlementaire a réuni en novembre 2004, grâce à un financement généreux de la Ford Foundation, un groupe d'experts – chercheurs et praticiens ayant l'expérience juridique, sociale, scientifique et politique des critères électoraux – afin de faire le point sur l'état des connaissances en la matière et de suggérer des moyens d'améliorer le «projet élections libres et régulières» dans les années à venir.

Pour ce qui est des progrès accomplis, une mission d'observation récente nous donnera une idée assez précise. Michael Dynes (2002), journaliste du *Times*, constatait suite à la journée électorale au Zimbabwe, en mars 2002, que les observateurs sud-africains, pourtant effarés par «l'ampleur des violences commises par les

bandes de voyous déchaînés de M. Mugabe contre les partisans de l'opposition», ne savaient toujours pas s'ils devaient déclarer le processus électoral «suffisamment» libre et régulier ou totalement dépourvu de liberté et de régularité. C'est dire si on a besoin d'une définition consensuelle en la matière. Chercheurs et praticiens conviennent qu'on n'est toujours pas parvenu à une définition concrète et largement acceptée. Réfléchissant sur ce problème, Yonhyok Choe et Staffan Darnolf (2000: 228) déclarent, par exemple, «qu'il n'existe pas de consensus sur cette notion de liberté et de régularité, ni sur les conditions devant être réunies pour lancer [un tel processus]». D'ailleurs, les organisations internationales et régionales, entre autres, admettent désormais que leurs propres jugements sur la régularité et la liberté manquent parfois de clarté. Aussi l'OSCE, lors d'une réflexion qu'elle a organisée sur ce thème en 2002, a-t-elle décidé d'accorder une place plus importante à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et à la Convention internationale sur les droits civils et politiques (1966) dans les travaux visant à définir des normes internationales en matière électorale. Cette organisation reconnaît que la définition de critères permettant de se prononcer sur le caractère «démocratique» d'une élection n'est toujours pas en vue. «Or de tels critères sont manifestement nécessaires» ajoute le rapport (OSCE, 2002: 3).

### ***Vers un seuil électoral***

L'expression élections «libres et régulières» apparaît, dans sa forme moderne, dans les ouvrages classiques sur la théorie démocratique qui font de la qualité des processus électoraux l'une des variables constitutives de la «démocratie»<sup>1</sup>. Robert Dahl (1956: 67-71), par exemple, en parle dans son livre de 1956, *A Preface to Democratic Theory*. Il énumère huit caractéristiques différentes permettant de juger un processus électoral et la façon dont on peut évaluer la qualité d'un tel processus<sup>2</sup>. Butler, Penniman, et Ranney (1981: 3) s'y essaient à leur tour dans leur ouvrage des années 1980 *Democracy at the Polls*. Sachant que la définition de la «démocratie» tient de la quadrature du cercle et n'ayant nulle «intention de se lancer dans une entreprise réfractaire à des esprits bien plus éminents», les auteurs proposent six conditions minimales pour qu'une élection soit démocratique. Reste qu'aucun de ces ouvrages ne donne une définition utile et concrète des adjectifs «libres et régulières». Aussi la réflexion engagée ici — comment mesurer le caractère «libre et régulier» — a-t-elle des motivations plus pragmatiques. Le travail des institutions chargées de

l'observation électorale offre, nous semble-t-il, une piste plus sûre en la matière.

Les Nations Unies se préoccupent de cette question depuis leur fondation puisque, dès 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948, art 21.3) stipule : «La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics». Autre «première» cette même année, une mission d'observation électorale était envoyée en Corée. Les qualificatifs «libres et régulières» apparaissent dans un rapport sur le plébiscite de 1956 (UNGA Doc A/3169, 1956: I.7), lors duquel les habitants du Togoland devaient soit choisir l'adhésion à la Côte d'Or indépendante soit, au contraire, mettre fin au statut de territoire sous administration britannique et passer sous mandat des Nations Unies en attendant que leur avenir politique soit déterminé<sup>3</sup>. Les premières occurrences de cette expression ont, bien sûr, leur importance, mais l'examen des documents dans leur ensemble montre que le concept d'élection «libres et régulières» n'a été affiné qu'au cours des vingt dernières années.

### ***Documents de la table ronde***

C'est la raison pour laquelle les organisateurs de la table ronde ont proposé d'analyser trois des méthodes les plus récentes utilisées récemment dans l'évaluation des élections. En outre, l'un des auteurs a été chargé de rédiger une étude sur le rapport entre la démocratie, de façon générale, et la mesure de la «liberté et de la régularité» des élections en tant que composante de la démocratie. Quatre séances de travail intenses ont été organisées en deux journées. A chaque fois, des praticiens des élections ont été invités à commenter les documents présentés par des chercheurs éminents en matière électorale. Documents et commentaires faisaient ensuite l'objet d'un débat entre les présentateurs, les répondants et les représentants d'institutions<sup>4</sup> présents.

***Richard S. Katz***

### ***Principes démocratiques et évaluation du caractère «libre et régulier» des élections***

Trois des quatre études rédigées pour la table ronde portaient sur la question plus spécifique de l'évaluation d'un processus électoral, revenant sur des sujets déjà abordés par Guy Goodwin-Gill dans son édition de 1994 d'*Elections libres et régulières*. Dans un document

précédent, cependant, Richard Katz réfléchit sur deux questions préalables et tente d'évaluer le rapport plus général entre les principes démocratiques et la mesure du caractère libre et régulier. Son travail montre à quel point il est difficile de parvenir à un consensus sur ce type de mesure.

Dans un premier temps, Katz se demande si on peut donner de la démocratie une définition suffisamment claire pour aboutir à une mesure de la «régularité et de la liberté», fondée sur un ensemble cohérent de normes. Pour expliquer son propos, il rappelle les très nombreuses variantes de démocraties instaurées au cours des siècles, ajoutant que toute définition du caractère «libre et régulier» dépend forcément des valeurs démocratiques issues de ces différentes traditions, sans parler de «l'espace politique» et «de la structure et de la nature des divisions sociales et autres des sociétés concernées». Il conclut qu'il est plus facile de se prononcer sur le caractère «libre et régulier» dans les cas où des irrégularités électorales manifestes sont constatées (par exemple, bourrage des urnes ou interdiction de candidature pour l'opposition). Les problèmes surgissent quand différentes conceptions de la démocratie sont associées à telle ou telle variante de processus électoral (exposant par exemple les avantages de tel ou tel processus). Dès lors, la tâche devient des plus ardues pour qui veut se prononcer sur le caractère «libre et régulier» d'un résultat électoral.

La seconde question qui se pose est comment et dans quelle mesure des normes individuelles de «liberté» (c'est-à-dire l'absence de restrictions pour les électeurs) et la «régularité» (chances égales pour tous les participants à une élection) sont compatibles. Pour Katz, la légitimité démocratique implique des élections libres et régulières, mais de nombreuses circonstances apparaissent qui rendent ces deux conditions incompatibles. Il faut donc trouver un juste milieu entre les deux, compte tenu, bien entendu, des conditions locales. Katz soutient que les décisions prises pour atteindre cet équilibre sont rarement neutres sur le plan politique.

**Louis Massicotte**

### ***Juger des élections d'après leurs résultats ?***

Une étude de Louis Massicotte évalue une première approche permettant de mesurer la liberté et la régularité, approche qui, si elle n'est pas prédominante dans la littérature, se retrouve chez beaucoup de spécialistes du travail électoral international. L'un des

tenants de ce chemin analytique est International IDEA (2004). Cette organisation déclare en effet, «Pour que la culture démocratique se développe et que les décisions reflètent les différences de la population, les institutions politiques doivent être représentatives et elles doivent inciter à la participation de tous. Aussi la démocratie consiste-t-elle avant tout à créer des institutions politiques qui soient un microcosme authentique des identités et des intérêts de la population dans toute leur diversité»<sup>5</sup>.

Peut-on juger une élection, en évaluer la «liberté et la régularité», d'après ses *résultats*? Massicotte en doute, estimant plutôt que le plus important est de savoir si les gagnants l'ont emporté dans un cadre électoral régulier. Il étudie ces deux méthodes dont la première semble moins sujette à polémique que la seconde. Tout d'abord, il observe qu'à sa connaissance nul ne soutient sérieusement que des élections doivent être considérées comme libres et régulières en fonction du parti victorieux. Pour autant ajoute-t-il, il ne faut pas céder à la tentation de juger acceptables des élections dès lors que le favori est battu. Ce type de jugement, prévient-il, serait une erreur. Massicotte en vient ensuite à la seconde méthode: la question épineuse des résultats par tranche sociodémographique et par parti politique. Les tenants de cette option disent que les élections doivent mener à des législatures représentant en miniature des sous-groupes tels que le sexe, les groupes ethniques, les professions etc. mais, observe-t-il, il n'y a pas de consensus en la matière. Si on part du principe qu'une législature doit refléter les partis politiques, on tend vers la proportionnelle dont il est partisan, mais qui reste un système électoral possible parmi d'autres. En somme, Massicotte soutient «qu'il ne faut jamais oublier que les élections sont l'instrument d'un *choix*, que l'électorat reste libre d'aboutir à des résultats avec lesquels, dans notre sagesse, nous pouvons ne pas être d'accord.»

*Jørgen Elklit et Andrew Reynolds*

### ***Juger de la qualité et de la gestion d'une élection d'après le processus***

Le second cadre analytique proposé par les chercheurs mesure la liberté et la régularité d'après le processus. L'étude présentée par Jørgen Elklit et rédigée par Andrew Reynolds s'inspire d'un thème formulé par Max Weber, qui aborde la rationalité institutionnelle au niveau *formel*. Une rationalité découlant de méthodes de

gestion standardisées et facilement reconnaissables. L'évaluation des études, par des pairs, en vue de leur publication, les opinions des juges de Cour d'appel, ou les diagnostics des médecins sont autant d'exemples de ce type de pratiques standardisées. Pour Arthur Stinchcombe (1990 : 298) un domaine de la vie sociale peut être considéré comme rationalisé dès lors qu'il est abordé de façon précise et que ce processus peut être reproductible par d'autres conformément à des normes données. Cette approche a fait florès chez les chercheurs sur la gestion des élections depuis une dizaine d'années, comme on peut le voir dans Dundas (1993), Choe (1997), Alves et al. (1998), Choe et Darnolf (2000), Lopez-Pintor (2000), et Elklit et Reynolds (2000 et 2001).

C'est dans cette tradition que s'inscrivent Elklit et Reynolds. Ils s'intéressent à la manière dont des facteurs institutionnels peuvent contribuer à la qualité du processus électoral, et donc, à la transition vers la démocratie ou à la consolidation de celle-ci. Ils construisent, cependant, une approche plus opérationnelle et plus empirique que celles de la plupart des autres auteurs, une approche permettant aux administrateurs d'élections d'évaluer la qualité de leur travail en le comparant à d'autres. Ils proposent un cadre d'analyse d'après les éléments constitutifs du processus et, distinguant onze composants, ils affectent des indicateurs de performance à chacun d'entre eux. Ils suggèrent diverses méthodes de mesure de ces indicateurs, allant de panels d'experts chargés d'analyser le cadre législatif aux données obtenues à partir des listes électorales. Un système de pondération est alors appliqué, selon que le pays concerné est une démocratie bien établie ou une démocratie jeune. Pour finir, ils donnent deux exemples de démocraties établies et deux de démocraties jeunes, estimant que le cadre et les études de cas fournissent un bon point de départ à tous ceux qui voudront, à l'avenir, juger la performance électorale dans diverses démocraties.

**Michael D. Boda**

***Juger les élections d'après le droit public international :  
proposition de cadre***

Dans la dernière étude, Michael Boda, en collaboration avec Guy Goodwin-Gill, propose une troisième méthode permettant d'évaluer la qualité des événements électoraux, cette fois d'après le droit international. Observant qu'un aspect fondamental de ce type

d'analyse n'a été découvert que durant les années 1990, il constate également que très peu d'analystes ont, à ce jour, accordé un rôle authentiquement central aux institutions juridiques internationales dans la définition d'une mesure standard de la liberté et de la régularité.

L'étude de Boda dresse un bilan de la réflexion actuelle sur cette troisième approche, examinant certains des fondements juridiques qui la sous-tendent, Ensuite l'auteur construit un cadre analytique préliminaire permettant d'établir une relation empirique entre les obligations électorales prévues par divers mécanismes du droit international et les «marqueurs» incorporés dans les éléments constitutifs des événements électoraux. Le «droit de vote» est proposé comme exemple d'obligation. Pour montrer comment on peut établir une connexion empirique dans ce cadre, l'étude fournit un indicateur à partir des listes électorales (le changement de la marge d'erreur dans les listes électorales du Royaume-Uni), indiquant comment ce marqueur, associé à d'autres, permet de dire si la composante électorale se rapproche ou s'éloigne de l'obligation énoncée.

L'étude démontre, tout d'abord, que cette approche a beaucoup évolué au cours des dernières années, estimant qu'il faudrait déterminer dans quelle mesure des sources récemment établies de droit international jettent un éclairage nouveau sur les normes électorales et permettent d'améliorer le cadre analytique proposé par l'étude à l'intention des observateurs électoraux du monde entier.

### ***Conclusion : un débat franc***

Dès le départ, les organisateurs de la table ronde voulaient une manifestation propice à un débat franc et à un échange de points de vue comme on n'en voit pas souvent lorsque des praticiens et des chercheurs se réunissent. L'objectif n'était pas de déterminer la manière de mesurer la qualité électorale au cours des dix prochaines années. Les organisateurs souhaitaient plutôt susciter des idées propres à enrichir le corpus des connaissances en matière de normes électorales et d'entraîner des améliorations dans les mois et les années à venir.

Pour faciliter le débat, quelques options ont été retenues. Tout d'abord, présentateurs et répondants, invités à titre individuel,

étaient encouragés à exprimer leur propre point de vue, afin d'éliminer des inhibitions qui s'installent lorsqu'on représente une institution. Pour autant, les participants institutionnels n'ont pas été oubliés. En fait, ce sont ces derniers qui ont, le plus souvent, remis en perspective les idées avancées, remettant en question celles qui semblaient inadéquates pour des praticiens chargés de mesurer la qualité d'une élection, encourageant celles qu'ils estimaient novatrices. En outre, les organisateurs ont veillé à ce que les participants, provenant de contextes différents, enrichissent les idées formulées en invitant des théoriciens et des praticiens du monde entier. Dans chaque cas, un chercheur était chargé de rédiger une étude dont les arguments étaient commentés par des praticiens.

Les chapitres qui suivent démontrent cette approche, chaque auteur étant chargé de produire ses propres conclusions. Chacun d'eux a pu «digérer» les critiques et suggestions faites pendant les deux journées de débat de fond, et traiter ainsi les principales questions soulevées. C'est à dessein que la publication laisse à l'Union interparlementaire et autres acteurs impliqués dans l'analyse des élections le soin de tirer de ces pages des conclusions plus générales, lorsque nous réexaminerons les questions relatives aux élections libres et régulières dans les mois et années à venir.

## Références :

Alves, Helena et al. (eds) (1998) *The Administration and Cost of Elections (ACE) Encyclopedia*, New York, Stockholm, Washington : Nations Unies, International IDEA, IFES.

Butler, David, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds) (1981) *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Choe, Yonhyok (1997) *How to Manage Free and Fair Elections*, Göteborg: Université de Göteborg.

Choe, Yonhyok and Staffan Darnolf (2000) 'Free and fair elections: What do we mean and how can we measure them?', in H. Kotze and B. E. Rasch (eds) *Elections and Democracy in Southern Africa*, Oslo: Institut norvégien des droits de l'homme, pp. 228-270.

Dahl, Robert A. (1956) *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press.

Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry (2004) 'Iraq's democratic revolution', *Wall Street Journal*, 19 février.

Dundas, Carl W. (1993) *Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels*, Londres: Secrétariat du Commonwealth, Groupe d'assistance technique, Fonds du Commonwealth pour la coopération technique.

Dynes, Michael (2002) 'Africa's reaction to Mugabe puts its credibility at risk', *London Times*, 11 mars.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds (2000) 'Impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: New research agenda', Document de travail n° 281, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, Indiana: Kellogg Institute for International Studies.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds (2001) 'Analysing the impact of election administration on democratic politics', *Representation: The Journal of Representative Democracy*, 38(1): 3-10.

Goodwin-Gill, Guy S. (1994) *Elections libres et régulières : droit international et pratique*, Genève : Union interparlementaire.

Gould, Ron et al. (1995) *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Aldershot: Dartmouth.

Convention internationale sur les droits civils et politiques (1966), adoptée le 16 décembre et entrée en vigueur le 23 mars 1976, 999 UNTS 171.

International IDEA (2004) 'Participation, political parties and institutions', Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 22 octobre 2004, [www.idea.int/thematic\\_b.htm](http://www.idea.int/thematic_b.htm).

Lopez-Pintor, Rafael (2000) *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York : Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau de la politique de développement.

OSCE (2002). 'International standards and commitments on the right to democratic elections: A practical guide to democratic elections best practice, OSCE/ODIHR Draft Paper', Varsovie, 20 novembre 2002.

Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni (1965) *Democratic Theory*, New York: Praeger.

Schumpeter, Joseph A. (1954) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Allen & Unwin.

Stinchcombe, Arthur L. (1990). 'Reason and rationality', in K.S. Cook and M. Levi (eds) *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 285-316.

'There shall be no disturbance of free elections (Anno. 3, Ed. I, Cap V)' (1275), in Danby Pickering (ed) *The Statutes at Large, from Magna Charta to the End of the Eleventh Parliament of Great Britain, Anno 1761*, Cambridge: Joseph Bentham, Printer to the University, p. 80.

Assemblée générale des Nations Unies - Rés. 944(X) (1955) 15 décembre.

Assemblée générale des Nations Unies - Rés. 1033 (XI) (1956) 13 décembre.

Assemblée générale des Nations Unies - Doc. A/3169 (1956) 'Special report of the Trusteeship Council' 22 August, in UNGA Agenda item 39, 'The Togoland Unification Problem and the Future of the Trust Territory of Togoland Under British Administration: Reports of the United Nations Plebiscite Commissioner and the Trusteeship Council' Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, Annexes de la 11<sup>e</sup> Session.

Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) adoptée le 10 décembre, Assemblée générale des Nations Unies - Rés. 217A (III).

Weber, Max (1968) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, New York: Bedminster Press.

Wright, Robin and Jim VandeHei (2005) 'U.S. lowers expectations on Iraq vote', *Washington Post*, 13 janvier.

### Notes :

<sup>1</sup> Voir Schumpeter (1954); Dahl, (1956); Sartori (1965); Pateman (1970); Dahl (1971) et Butler (1981). Cette expression, en dehors de sa signification actuelle, remonte aussi loin que le 13<sup>e</sup> siècle. Voir par exemple : 'There shall be no disturbance of free elections (Anno. 3, Ed. I, Cap V)' (1275).

<sup>2</sup> Dahl ne cite pas spécifiquement l'expression 'libres et régulières' dans son ouvrage. Pourtant, son étude de cas de 1971, *Polyarchy*, renvoie à son ouvrage précédent de 1956 pour une définition plus complète; voir Dahl (1971 : 3).

<sup>3</sup> Le Rapport constate que le plébiscite avait été 'tenu dans une atmosphère de libertés de l'Assemblée générale des Nations Unies 944(X) (1955 : I.4) et 1044 (XI), 13 décembre 1956), d'impartialité et de régularité absolues': UN Doc A/3169 (1956 : I.7); voir également Résolutions de Assemblée générale des Nations Unies 944(X) (1955: I.4) et 1044 (XI), 13 décembre 1956).

<sup>4</sup> Institutions représentées : Union interparlementaire, ACEEEO, Carter Center, Conseil de l'Europe, IFES, International IDEA, OSCE/ODIHR

<sup>5</sup> On trouvera d'autres exemples de ce type d'analyse chez Diamond (2004) et Wright (2005).

# Principes démocratiques et évaluation du caractère «libre et régulier» des élections \*

Richard S. Katz

L'ouvrage de Guy Goodwin-Gill, *Élections libres et régulières: droit international et pratique* (1994), a ouvert des perspectives nouvelles sur une question cruciale. La parution de ce livre fut importante à deux égards. D'une part, il s'agissait d'une nouvelle tentative (après, par exemple, celle de Mackenzie en 1958) de formuler, à partir des pratiques des démocraties bien établies, les critères essentiels pour le déroulement d'élections libres et régulières. D'autre part, Goodwin-Gill fondait son analyse spécifiquement sur le droit international, suggérant par là que la communauté internationale a tout intérêt à ce que les Etats adhèrent auxdits critères et qu'elle aurait même un droit de regard en la matière.

L'expérience a montré que *Élections libres et régulières* – à l'instar de toutes les études qui marquent une avancée notable – n'apportait que des réponses partielles à certaines des questions posées, et que l'ouvrage soulevait même des interrogations supplémentaires, dont l'importance n'apparaît que plus tard. D'autres participants ont d'ailleurs abordé quelques-unes d'entre elles et, pour ma part, je me pencherai sur deux d'entre elles. La première consiste à établir si la notion de démocratie est définie de manière suffisamment claire et dépourvue d'ambiguïté pour que la liberté et la régularité du processus électoral puissent être évaluées en se fondant sur un ensemble de normes uniformes, ou s'il existe toujours un grand nombre de notions concurrentes de la 'démocratie', qui déboucheraient sur autant de conceptions différentes des élections 'libres et régulières'. La deuxième question est de savoir si – ou plus exactement dans quelle mesure et de quelle manière – les deux critères de 'liberté' et de 'régularité' sont compatibles.

## **Démocratie et élections**

La démocratie est une notion complexe, d'où les débats sans fin entre chercheurs sur sa véritable signification. Or, la définition de la

---

\* Etude initialement présentée en novembre 2004 dans le cadre de *Elections libres et régulières, dix ans après. Table ronde internationale sur les normes en matière d'élections*. L'auteur remercie tous ceux qui ont bien voulu en commenter le contenu, notamment David Beetham qui a fait office de répondant.

démocratie n'est pas uniquement une question philosophique; elle entraîne des répercussions profondes dans la vie politique réelle. Des conceptions diverses de la démocratie entraînent des institutions différentes, et des critères différents pour évaluer leur fonctionnement; c'est en définitive la répartition même de l'autorité qui peut en découler. La question de savoir qui l'emporte peut être déterminée par les règles et les pratiques en vigueur, lesquelles à leur tour dépendent, en partie tout au moins, de la conception de la démocratie qui a droit de cité.

Bien que, dans le titre de son étude, Goodwin-Gill ne cite comme critères que les termes 'libres et régulières', des élections doivent aussi, pour être légitimes, produire des effets. Mais à quelle fin ? La réponse à cette question exige d'aborder cinq grands domaines.

### **La portée de la démocratie**

On considère la plupart du temps que le terme démocratie signifie 'choix du gouvernement par des élections concurrentielles'. Pour citer Joseph Schumpeter, par exemple (1962 : 269), la démocratie 'est l'instrument institutionnel de décision politique par lequel les individus acquièrent le pouvoir de décision, au moyen d'une joute concurrentielle pour obtenir les suffrages de la population'. Selon cette conception, une démocratie ne serait ni plus ni moins qu'un système politique dans lequel les dirigeants politiques sont désignés au terme d'une compétition raisonnablement ouverte entre partis politiques.

Une autre école de pensée voit dans la politique – et par conséquent dans la démocratie en tant que l'une des formes de la politique – 'la manière dont on vit sa vie' (l'expression est de Abbie Hoffman). Dans cette optique, on parlerait donc non pas de gouvernement démocratique, mais plutôt de société démocratique, car réduire la question à la méthode de désignation des responsables politiques reviendrait à dépouiller entièrement la démocratie de sa signification fondamentale.

### **Choisir un gouvernement ou des représentants ?**

La deuxième grande interrogation est de savoir si l'élection doit être définie comme un choix de gouvernement ou un choix de représentants. L'un des aspects essentiels de la question se reflète dans un aspect grammatical de la phrase précédente : 'gouvernement' est au singulier, tandis que les représentants

peuvent être nombreux. Ceci revient à dire d'une part que certains critères que l'on juge appropriés pour les gouvernements pourraient être plus justement appliqués au parlement dans son entier plutôt qu'aux parties qui le composent. D'autre part, comme le choix d'un gouvernement implique le choix d'une option par rapport à d'autres, certaines formes d'intégration qui pourraient être considérées appropriées pour les parlements seraient inadaptées aux gouvernements.

Deuxième point essentiel: on attend des gouvernements qu'ils puissent agir à la fois avec efficacité (lorsque le gouvernement prend une décision, il en découle un effet concret) et avec cohérence (les décisions d'un gouvernement, aussi longtemps qu'il demeure au pouvoir, doivent être complémentaires et non contradictoires). En revanche, on attend souvent des assemblées représentatives qu'elles soient un lieu d'expression plutôt qu'une instance dont les décisions sont suivies d'effet, et qu'elles reflètent la diversité plus que la cohérence.

### **Partis ou candidats ?**

Troisièmement, les élections mettent-elles en présence des partis ou des candidats ? Pour formuler les choses de manière plus réaliste : les électeurs choisissent-ils entre des partis – qui s'appuient sur des personnes pour défendre leurs valeurs – ou entre des candidats individuels, tous (ou la plupart) associés à un parti politique ? La démocratie parlementaire et les systèmes électoraux à représentation proportionnelle dans les Etats modernes sont fondés non seulement sur le postulat que les partis sont des entités cohérentes, mais aussi sur l'idée que c'est pour ces entités que votent les électeurs, et qu'elles ont donc un mandat démocratique émanant du corps électoral. Parallèlement, nombreuses sont les constitutions qui insistent sur la responsabilité personnelle des députés, que ce soit vis-à-vis de leurs électeurs ou vis-à-vis de leur conscience.

La question de savoir si les électeurs choisissent des partis ou des candidats a un pendant symétrique la question de la responsabilité. Faut-il considérer, à l'image d'un gouvernement collégial, que les partis doivent être tenus collectivement responsables, chaque candidat du parti étant tenu de partager la responsabilité des éventuelles erreurs commises par le parti ou par ses dirigeants, même si le candidat était personnellement opposé à ces mesures ? Doit-on, à l'inverse, considérer que chaque candidat est individuellement

responsable vis-à-vis de ses électeurs, quel que soit leur point de vue sur le parti dans son ensemble ? Tout comme pour la responsabilité collective et individuelle des ministres d'un même gouvernement, la réponse est de toute évidence un mélange des deux, mais dans quelle proportion ?

### **Autodéfense ou autogestion ?**

Quatrièmement, l'objectif de la démocratie est-il de permettre aux citoyens de se protéger en sanctionnant les dirigeants dont ils désapprouvent les politiques ou les résultats, ou est-il de permettre aux citoyens de se diriger eux-mêmes, en choisissant de manière active les politiques à suivre ?

L'une des grandes écoles de la théorie de la démocratie suggère que c'est à la population de décider des mesures à prendre, et que la démocratie signifie que la volonté du peuple doit être faite. Les avis divergent grandement, cela va sans dire, concernant la manière dont on peut définir ou identifier la 'volonté du peuple', qui peut être définie, en termes numériques, comme allant de la 'volonté générale' de Rousseau (c'est-à-dire l'unanimité) à la majorité simple. Néanmoins, dans cette optique, le gouvernement est vu comme un instrument de la population, recevant de cette dernière des indications claires.

Les théories qui voient dans la démocratie un moyen d'autodéfense commencent par reconnaître que, si un gouvernement efficace est indispensable à la protection des droits individuels, il peut aussi compter au nombre des plus graves menaces pesant sur ces droits. Comme l'explique Macpherson (1977: 34) lorsqu'il décrit ce qu'il appelle la 'démocratie protectrice', il découle du 'grand principe directeur de la nature humaine que tout gouvernement se comporterait en prédateur s'il n'était pas de son propre intérêt de s'en abstenir'. Dans quelle mesure les libertés civiles (liberté de parole, de la presse, droit de réunion) ou une économie de marché libre sont-elles des conditions préalables pour que la démocratie puisse s'installer et perdurer ? On peut en débattre, mais il est clair que ce ne sont pas des conditions suffisantes, et par conséquent on ne saurait prétendre que l'économie de marché libérale est synonyme de démocratie libérale, et encore moins de démocratie tout court. Pour les tenants de la conception de la démocratie comme moyen de protection, parler de 'démocratie libérale' reviendrait à admettre que la population doit être protégée contre la rapacité naturelle de ses dirigeants.

Même s'ils sont les agents indiscutés du 'peuple', cela ne garantit en rien que les gouvernements soient nécessairement bienveillants. À supposer que la volonté du peuple puisse être exprimée par un consentement qui n'est pas unanime, comment protégera-t-on les droits de la minorité pour qu'ils ne soient pas foulés au pied par la majorité ?

David Beetham, en réponse à la présentation de cette étude, lors de la table ronde, a estimé que cette dichotomie est surfaite : tout système démocratique n'empêche-t-il pas la majorité de dénier à une minorité ses droits politiques fondamentaux ? D'ailleurs, poursuit-il, l'existence d'une minorité identifiable, constamment exclue du pouvoir exécutif, serait également inacceptable. Sur l'essentiel, il a raison, bien entendu. Le problème se pose lorsque l'exploitation de la minorité n'est pas aussi flagrante : lorsqu'elle n'est pas exclue du jeu politique, mais lourdement handicapée ; lorsqu'elle n'est pas spoliée, mais lourdement imposée et taxée ou moins bien desservie ; lorsqu'elle n'est pas en permanence exclue des responsabilités pour des raisons de race ou de sexe, mais qu'elle perd systématiquement. Dans tous ces cas, il ne suffit pas de rappeler des critères démocratiques évidents. Et pourtant, on ne voit pas très bien pourquoi ceux qui ne représentent, en permanence, qu'une petite fraction de la volonté du peuple accepteraient sans coup férir la légitimité de la démocratie, définie simplement comme un gouvernement selon la volonté du peuple.

Dès lors qu'on pose le problème en ces termes, on commence à considérer l'expression 'démocratie libérale' sous un autre jour ; la démocratie (notamment les élections) n'apparaît plus comme un moyen de mettre en place le libéralisme, c'est le libéralisme qui devient l'instrument permettant de limiter le simple processus par lequel la volonté du peuple est traduite en mesures de gouvernement – en d'autres termes et si on se réfère à la simple volonté du peuple, le libéralisme deviendrait un prétexte pour limiter la démocratie elle-même. L'exemple le plus célèbre qui vient à l'esprit est celui de la place donnée dans le modèle madisonien à la faction majoritaire et à l'ensemble de prescriptions institutionnelles qui en découlent.

### **Le rôle des citoyens**

La cinquième grande interrogation concerne le rôle essentiel des citoyens dans le contexte d'une campagne électorale. Doivent-ils être

avant tout des juges départageant les candidats en présence, ou des participants et des partisans actifs ?

Selon l'une des conceptions en présence, qui dit démocratie dit simplement choix de la population entre diverses options qui, si elles sont peut-être conçues pour répondre aux besoins, aux intérêts ou aux désirs perçus ou exprimés des citoyens, sont formulées par les élites politiques (c'est-à-dire, généralement, les dirigeants des partis). À condition que la gamme d'options offertes aux électeurs soit suffisamment étendue, cette conception considère le jugement des urnes, avec ou sans participation importante, comme le critère suffisant d'une démocratie réelle.

L'autre conception considère que la participation active à la conduite concrète de la politique est un ingrédient essentiel de la gouvernance démocratique. L'hypothèse sous-jacente est d'une part, que seule la participation active des citoyens à la formulation des programmes des partis, à la sélection des candidats, etc., permet de garantir que la gamme des options offertes reflète les intérêts et les préoccupations de la population plutôt que des élites, et d'autre part que les commentaires et critiques des programmes des partis par la société civile (par exemple les groupements d'intérêts, les ONG, etc.) sont nécessaires pour que les citoyens soient bien informés avant d'arrêter leur jugement. Plus fondamentalement, toutefois, cette conception repose sur l'idée que la démocratie est synonyme d'autonomie politique, et non seulement de gouvernement dans l'intérêt public.

### **Les divers types de démocratie**

Dans *Democracy and Elections* (Katz, 1997), j'ai identifié un large éventail de modèles de démocratie – très différents les uns des autres en termes d'institutions – en prenant pour critères quatre valeurs démocratiques fondamentales, et une cinquième implicite, l'égalité (notion aussi complexe que la démocratie elle-même) prise en compte mais sans analyse détaillée. Les deux premières valeurs examinées explicitement étaient la souveraineté populaire (l'idée selon laquelle c'est la 'volonté populaire' qui devrait déterminer le personnel et la politique du gouvernement) et le libéralisme (l'idée selon laquelle les groupes ont besoin non pas seulement de droits formels, mais de pouvoir concret pour se protéger contre les abus de leurs gouvernants)<sup>1</sup>. En plus de ces deux valeurs, j'examinais la participation (l'idée selon laquelle la participation à la gestion des affaires publiques

est une condition préalable essentielle pour un développement humain complet), et la communauté (l'idée que la démocratie reflète et favorise l'existence d'un *demos* unique, à la fois doté d'une communauté d'intérêts et se percevant lui-même comme tel).

Si je distingue un si grand nombre de variétés de la démocratie, et si je juge nécessaire d'introduire une étape intermédiaire entre la définition de la démocratie et l'évaluation des institutions, c'est que la construction institutionnelle correspondant à chacune des valeurs démocratiques dépend non seulement de la valeur elle-même, mais aussi de la structure de l'espace politique<sup>2</sup> ainsi que de la structure et de la nature des divisions sociales et autres dans la société en question. On trouvera dans le tableau 1, sous forme résumée, les types les plus importants de démocratie (qui combinent certaines des catégories de l'analyse originale et en négligent d'autres qui ne sont guère pertinentes dans ce contexte). Chacun doit être considéré comme un type idéal, fondé sur des hypothèses schématisées, mais comme tous les types idéaux, ils servent de points de référence pour évaluer le monde réel.

### ***Liberté et régularité : les autres critères***

Quelles répercussions ces divers modèles de démocratie peuvent-ils avoir sur les critères permettant de juger de la liberté et de la régularité des élections? Certains critères sont universels: les bulletins de vote doivent être comptés scrupuleusement; les électeurs doivent pouvoir déposer leur bulletin dans l'urne sans intimidation ni crainte de représailles; les règles doivent être appliquées de manière neutre; un mécanisme doit être prévu pour permettre le règlement des litiges sans arbitraire<sup>3</sup>. Dans la réalité, aucune élection ne peut être parfaite au regard à ces critères, mais leur importance et l'évaluation de leur respect ne sauraient faire de doute. En revanche, pour bon nombre des autres critères mentionnés par Goodwin-Gill, tant l'importance de la norme elle-même que – tout au moins dans certains cas – l'échelle même d'évaluation (vaut-il mieux 'davantage' ou 'moins'?) dépend de la conception de la démocratie que l'on défend.

### **La représentation proportionnelle**

L'une des 'considérations essentielles' que mentionne Goodwin-Gill (1994: 28) est qu'une élection doit avant tout garantir la représentation à l'échelon national des forces politiques du pays, et reproduire au Parlement une image aussi fidèle que possible de leur

Tableau 1 : Modèles de démocratie

Modèle de démocratie	Présupposés	Éléments institutionnels
Souveraineté populaire binaire	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tous les problèmes se scindent en deux pôles, le choix se fait donc entre 'ceci' et 'cela'.</li> <li>2. Le choix de la majorité est 'la volonté du peuple'.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Système bipartite, chaque parti représentant l'une des deux composantes de l'opinion.</li> <li>2. Système électoral (scrutin uninominal majoritaire) soutenant une vie politique articulée sur deux partis, fournissant une garantie raisonnable que le parti qui remporte le plus grand nombre de suffrages accède au gouvernement.</li> </ol>
Souveraineté populaire downsienne	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tous les problèmes peuvent être résumés en termes unidimensionnels.</li> <li>2. La première préférence de l'électeur moyen dans la dimension supposée unique de la politique (le paradoxe de Condorcet) est 'la volonté du peuple'.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Système bipartite, chaque parti étant libre de modifier sa politique de manière opportuniste sur l'axe unidimensionnel des problèmes.</li> <li>2. Système électoral (scrutin uninominal majoritaire) soutenant une structure politique articulée sur deux partis, fournissant une garantie raisonnable que le parti obtenant le plus grand nombre de suffrages accède au gouvernement.</li> </ol>
Souveraineté populaire législative	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'espace des problèmes est multidimensionnel.</li> <li>2. Il n'y a pas de paradoxe de Condorcet, mais la 'volonté du peuple' peut être cernée par approximation, au moyen de la formation d'une coalition parlementaire représentant une majorité.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Système multipartite, chaque parti représentant une combinaison différente de positions politiques.</li> <li>2. Système électoral (représentation proportionnelle) qui reproduit précisément au sein du parlement la répartition des opinions parmi le corps électoral.</li> </ol>
Libéralisme majoritaire	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La société est essentiellement homogène, sans sous-groupes politiquement pertinents et stables.</li> <li>2. La règle de la majorité est suffisante pour protéger contre la tyrannie des élites, et la tyrannie de la majorité n'est pas un souci majeur.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Système bipartite, chaque parti représentant une équipe de dirigeants disposée à assumer la direction du gouvernement.</li> <li>2. Système électoral (scrutin uninominal majoritaire) soutenant une vie politique articulée sur deux partis et fournissant aux citoyens une possibilité réelle de chasser aussi bien le parti au pouvoir que les responsables politiques perçus comme abusant de leurs fonctions.</li> </ol>

Libéralisme pluraliste	<p>1. La société se compose de groupes stables, mais transversaux.  2. Le problème de la tyrannie de la majorité peut être mitigé par de multiples pouvoirs de veto, en privilégiant diverses combinaisons de ressources politiques. Que l'une au moins de ces instances ayant pouvoir de veto soit majoritaire représente une protection suffisante contre la tyrannie des élites.</p>	<p>1. Système de partis dans lequel chaque parti (ou au moins un parti dans toute coalition potentielle de partis) dépend dans une mesure importante de l'appui de chaque groupe important de la société.  2. Système électoral (p. ex. scrutin uninominal majoritaire) qui encourage les partis à former de larges coalitions plutôt que de mobiliser un électoral étroit.  3. Système institutionnel qui rend difficile pour une majorité d'étendre son emprise sur toutes les institutions du gouvernement (p. ex. séparation des pouvoirs, fédéralisme, etc.).</p>
Libéralisme avec groupes ayant pouvoir de veto	<p>1. La société est divisée en groupes stables et qui ne se recoupent pas.  2. La tyrannie de la majorité ne peut être évitée qu'en donnant à chaque groupe politiquement pertinent un droit de veto unilatéral.</p>	<p>1. Système de partis dans lequel chaque segment de la société est représenté par au moins un – mais de préférence un et un seul – parti.  2. Mécanisme électoral ou autre qui fait que les dirigeants de chaque segment doivent rendre des comptes aux membres de ce segment.  3. Système institutionnel (p. ex. gouvernement par une coalition très étendue) qui accorde à chaque segment de la société le pouvoir d'opposer son veto à toutes les décisions trop menaçantes à ses yeux.</p>
Démocratie participationniste et communautaire	<p>1. Pour être complet, le développement humain exige d'assumer des responsabilités actives au sein du gouvernement.  2. La participation active à l'entreprise collective de gouvernement favorisera le développement de la communauté.</p>	<p>1. Structures qui offrent des possibilités maximales de participation directe des citoyens aux processus de décision.  2. Arrangements institutionnels qui décentralisent la décision vers les entités les plus locales (c.-à-d. les plus petites) possible.  3. Structures qui renforcent le 'discours politique'.</p>

importance relative. Si l'objet premier d'une élection est de produire une assemblée représentative dont les membres pourront former des coalitions équivalant aux coalitions que les citoyens formeraient si un gouvernement de style athénien – par une assemblée des citoyens – était possible (souveraineté législative du peuple), alors la proportionnalité et le système pluraliste que la représentation proportionnelle est censée faciliter, sont très importants. De la même manière, si les sièges de député sont conçus comme des biens publics qui doivent être répartis proportionnellement entre les composantes clés de la société (c'est par exemple la conception qu'en a le libéralisme avec groupes ayant pouvoir de veto), un système électoral proportionnel est aussi un élément important.

Si, en revanche, on place l'accent sur l'autre 'considération essentielle' citée par Goodwin-Gill, à savoir la désignation d'un gouvernement soudé, responsable de mener une politique nationale, alors la proportionnalité revêt au mieux une importance secondaire, et elle apparaît même comme potentiellement néfaste dans l'optique de plusieurs modèles de démocratie. D'une part, si la proportionnalité encourage un système pluraliste, alors elle est de toute évidence indésirable du point de vue des théories (comme la théorie binaire, ou la souveraineté populaire de Downs) qui se fondent sur l'hypothèse d'une compétition entre deux partis. Si la politique pluraliste limite l'hétérogénéité des coalitions individuelles des partis, alors elle est non moins indésirable du point de vue du libéralisme pluraliste. D'autre part, dans l'optique de la théorie binaire ou de la souveraineté populaire de Downs, le critère important est que le 'bon parti' (celui qui a obtenu une majorité du vote populaire) soit effectivement aux commandes de l'État, ce qui signifie que la tendance des systèmes électoraux non proportionnels d'exagérer l'appui exprimé au parti gagnant dans la traduction du nombre de suffrages reçus en sièges parlementaires serait alors un atout plutôt qu'un défaut. De la même manière, dans l'optique libérale, si les élections ont pour objet de permettre aux électeurs de récompenser et de sanctionner des gouvernements, l'exagération des mouvements de balancier exprimés dans les suffrages par des bouleversements importants en sièges reviendrait simplement à renforcer le pouvoir de l'arme électoral.

### **Stabilité et cohérence du gouvernement**

Les gouvernements issus de parlements élus à la proportionnelle et les gouvernements de coalition ont une durée de vie moyenne

nettement plus brève que les gouvernements de parti unique issus de parlements élus par le système du scrutin uninominal majoritaire à un tour. Faut-il voir là un problème ?

Du point de vue des théories qui partent du principe que les élections ont pour objet de choisir des gouvernements, le fait qu'un gouvernement ne dure pas jusqu'au terme de son mandat est indubitablement un échec. Ceci dit, ceci ne reflète de toute évidence que la logique de la souveraineté populaire bipartite (ou du présidentielisme). Avec la souveraineté populaire législative, l'objectif d'une élection est de choisir des représentants qui choisiront à leur tour le gouvernement; comme ces représentants – contrairement aux électeurs – sont en session plus ou moins permanente, ils peuvent changer la coalition au pouvoir sans remettre en question la légitimité démocratique sous-jacente du système.

Si les élections sont censées donner à la population, par l'intermédiaire de ses représentants, la capacité de limiter la marge d'action du gouvernement, la stabilité peut être un signe d'échec plutôt que de succès. Pour de nombreux libéraux du XIX<sup>e</sup> siècle, des élections annuelles étaient souhaitables, afin de permettre aux électeurs de 'priver de leur pouvoir tous les représentants incapables avant qu'ils aient eu le temps de produire des dommages durables' (Bentham, 1962 : 561). Cette conception a été rejetée de manière générale comme impraticable, mais l'idée qu'un gouvernement ne devrait en aucun cas être trop solidement installé aux affaires est au cœur de la démocratie libérale majoritaire, et elle est à peine moins importante pour le libéralisme pluraliste.

### **Suffrage universel et taux de participation**

La première chose qu'il faut souligner en ce qui concerne le suffrage universel est que, de toute évidence, personne n'y croit, ou en tout cas personne ne le pratique vraiment. Tous les pays assortissent le droit de vote d'exigences en matière d'âge minimal. Nombre d'entre eux exigent la citoyenneté, ou au moins une longue période de résidence dans le pays. Certains citoyens peuvent être privés du droit de vote pour incapacité mentale ou à cause de condamnations pénales. Au Koweït et en Arabie saoudite, au moins, les femmes n'ont pas le droit de vote\*.

---

\* Note du responsable de la publication: En mai 2005, le Parlement koweïtien a approuvé des amendements constitutionnels donnant aux femmes l'intégralité des droits politiques.

L'exemple du Koweït illustre un point important. La démocratie athénienne qui nous sert de référence absolue n'était 'démocratique' que pour un segment de la population défini de manière très étroite. L'exclusion des femmes, des membres de divers groupes ethniques ou confessions religieuses, ou des personnes non résidentes depuis très longtemps ou ne possédant pas de biens immobiliers sur place est une réalité ancienne dans les démocraties bien établies. L'introduction, mais aussi l'élimination, de ces exclusions s'est toujours faite en fonction de partis pris culturels concernant la vraie nature d'une communauté politique; le fait que nous les considérons aujourd'hui comme illégitimes n'y change rien. Le fait que la communauté internationale se considère en droit d'imposer ces valeurs modernes à des cultures que nous jugeons moins avancées n'enlève rien au fait qu'il s'agit bien de produits culturels<sup>4</sup>.

Il peut y avoir d'autres raisons qui font qu'un suffrage qui n'est pas pleinement universel peut être démocratiquement acceptable. Si l'on considère par exemple que les élections ne sont pas simplement l'occasion d'exprimer son opinion, mais une composante d'un processus de décision rationnel, on sera fondé à limiter la participation des personnes incompetentes. À un échelon tout à fait trivial (sauf en termes numériques), c'est ce qui explique que les enfants n'aient pas le droit de vote. Dès que l'on pose des exigences plus importantes en matière de compétence ou de discernement des adultes, cependant (ou de tolérance d'états associés à la compétence, qui peuvent faire lourdement sentir leurs effets sur certaines personnes), le problème est que les personnes jugées 'incompetentes' peuvent représenter un intérêt propre, ou une partie importante d'un groupe d'intérêts. Dans l'optique libérale en particulier, les 'incompetents' peuvent représenter un groupe ayant spécialement besoin de protection.

Un faible taux de participation est souvent interprété comme un signe – ou une cause – de légitimité réduite du résultat. Pourtant, certains efforts visant à renforcer la participation peuvent avoir des effets pires que le mal. Réduire les obstacles à l'exercice du droit de vote (en facilitant les procédures d'enregistrement, en autorisant le vote par correspondance, etc.) peut aussi faciliter la fraude. D'autres part, ces mesures risquent d'exacerber, plutôt que de limiter, les déséquilibres dans la composition de l'électorat actif. (Sur ces deux points, voir Katz, 2004).

Une participation élevée doit-elle nécessairement être considérée comme une bonne chose? Du point de vue des modèles participationnistes ou communautaires, la citoyenneté authentique est un statut qui s'acquiert: 'Les citoyens sont des voisins liés ni par le sang, ni par le contrat, mais par leur communauté de préoccupation et de participation dans la recherche de solutions communes à des conflits communs' (Barber, 1984: 219). La participation à une élection peut contribuer à intégrer des individus dans une communauté politique, mais les votes d'un nombre excessif de personnes qui n'ont aucun engagement à l'égard de la communauté peuvent, à l'inverse, saper la légitimité démocratique de l'élection aux yeux des personnes qui ressentent un tel engagement.

### **Délimitation des circonscriptions et égalité des voix**

L'un des credo rebattus de la fin du XX<sup>e</sup> siècle est: 'une personne, une voix; une voix, une valeur'. La première partie de cette proposition (une personne, une voix) ne pose pas de problème en théorie, même si elle est parfois plus difficile à mettre en pratique. La deuxième partie (toutes les voix ont la même valeur), en revanche, est loin d'aller de soi, sauf si l'élection applique un système de représentation proportionnelle dans de grandes unités territoriales. Les plus gros problèmes se posent dans les circonscriptions à scrutin uninominal.

On estime souvent qu'un découpage aussi proche que possible d'une population identique (de résidents, de citoyens, ou d'électeurs) est une condition à la fois nécessaire et suffisante pour aboutir à l'égalité d'influences. Or, cette égalité peut être illusoire. On le constate dans la Figure 1, qui suppose un territoire hypothétique de 15 000 électeurs, divisés en 15 circonscriptions électorales parfaitement carrées et comptant exactement le même nombre d'habitants. Si les nombres inscrits dans chaque carré représentent le nombre de voix reçues par l'un des deux partis en compétition, alors le parti qui obtient 7500 voix contre 7500 voix à son adversaire obtiendra sept des 15 sièges. Il suffit qu'il perde 60 voix dans chaque circonscription pour ne plus obtenir que deux sièges, avec 6600 voix; en revanche, s'il gagne 60 suffrages supplémentaires dans chaque circonscription, il obtiendra dix sièges avec 8400 voix. Mais par soustraction, ceci signifie que si 6600 voix ne donnent que deux sièges à ce parti, elles permettent au parti adverse d'en obtenir cinq, et si 8400 voix lui permettent d'obtenir dix sièges, elles donnent 12 sièges au parti adverse.

**Figure 1 :**

**15 districts comptant le même nombre d'habitants, avec nombre de suffrages exprimés pour l'un des deux partis en présence.**

900	900	450
550	550	550
550	550	350
450	350	350
450	350	200

Cet exemple a été délibérément conçu pour qu'il soit impossible d'invoquer la manipulation ou le charcutage électoral, et il est en effet, en un certain sens, inattaquable à cet égard. Cependant, il faut reconnaître que ceci découle entièrement du choix d'une forme géométrique simple, qui relève du jugement esthétique. Des formes plus complexes (délimitées par exemple par une côte, une vallée fluviale ou une ancienne frontière tribale) pourraient produire des circonscriptions électorales plus équitables ou 'régulières', soit dans le sens d'un électorat plus homogène, soit dans le sens d'un moindre parti pris en faveur de l'un ou l'autre des partis politiques en présence. C'est l'usage des mots 'ou' et 'soit... soit' dans la phrase précédente qui est parlant aux fins de notre démonstration; en d'autres termes, il existe de nombreuses manières différentes de concevoir des circonscriptions électorales 'équitables' ou 'régulières', et le fait d'imposer des critères en apparence neutres tels que le caractère compact de la circonscription ne constitue pas une solution. C'est précisément pour cette raison que le respect strict du critère d'une population égale en nombre pourrait, en réalité, tout bonnement faciliter le charcutage électoral.

### **Clientélisme et achat de votes**

Il est généralement admis que l'achat de votes, par versement d'argent liquide ou par des promesses de faveurs, ou encore les menaces de représailles à l'encontre d'électeurs, sont des procédés inacceptables. Ceci dit, on a rarement examiné de manière systématique les incidences plus vastes de cette position de principe. L'objection fondamentale est claire : la concentration du pouvoir économique ne doit pas se traduire en pouvoir électoral, et

ce dernier doit être fondé uniquement sur les chiffres. Pourtant, une réflexion plus approfondie soulève deux problèmes.

Le premier problème est de savoir si cette forme de corruption 'au détail' est réellement pire que ce que l'on pourrait appeler la corruption 'de gros' : les menaces des entreprises de délocaliser une source d'emplois importante hors d'une communauté, ou les promesses d'un parti de récompenser les groupes qui les soutiennent. On peut, bien sûr, rétorquer que ces formes de corruption générales reviennent à échanger des suffrages contre des biens publics, tandis que la récompense pour le corrupteur des électeurs à l'échelle individuelle n'est que privée. Il n'est pas certain que cette distinction tienne vraiment dans le cas de politiques qui ne bénéficient qu'à un ensemble d'électeurs étroitement défini. Ceci étant, si la distinction ne peut être maintenue, le résultat consiste à donner aux personnes qui sont au pouvoir ou qui détiennent la richesse des entreprises une influence politique que n'ont pas les personnes dépourvues de ces avantages.

Le deuxième problème concerne l'objectif même de l'acte de voter. Le modèle communautaire de démocratie part du principe qu'il existe un intérêt commun unique, séparé et au-dessus de la simple somme des intérêts privés des citoyens, tandis que les modèles libéraux sont fondés sur la primauté fondamentale des intérêts privés. Les théories de la souveraineté populaire évoquent la volonté populaire au singulier, tout en définissant cette volonté comme la somme des volontés individuelles<sup>5</sup>. Or, si l'on part du principe non seulement que les citoyens votent de manière à favoriser leurs intérêts privés, mais aussi qu'il est légitime qu'ils votent sur cette base, pourquoi devrait-on leur interdire d'agir parce que leurs votes individuels favoriseraient leur intérêt privé plus efficacement s'ils étaient considérés comme des biens privés, pouvant être vendus sur le marché privé ? Qui plus est, étant donné les pratiques douteuses de certains politiciens, aux Etats-Unis en particulier mais pas uniquement, qui séduisent de nouveaux électeurs au moyen de dînes de Noël, d'emplois, voire de pots-de-vin purs et simples (voir Riordon, 1963), on peut s'interroger sur le bien-fondé du postulat selon lequel le clientélisme et l'achat de votes sapent la démocratie.

### **La réglementation des partis**

Même lorsqu'ils n'acceptent pas que l'on pose une équivalence parfaite entre démocratie et 'gouvernement des partis' (Katz,

1987), les politologues et les politiques admettent de manière générale l'affirmation de E. E. Schattschneider (1942: 1) selon laquelle 'les partis politiques ont créé la démocratie, et la démocratie moderne est impensable en dehors des partis politiques'. On doit en conclure, d'une part, que des élections libres et régulières exigent la présence de partis politiques – une exigence qui peut être interprétée comme imposant un mandat affirmatif pour garantir la présence de partis – et d'autre part que certaines restrictions concernant les partis pourraient être justifiées. Ce problème comporte de nombreux aspects, mais je n'en citerai que deux: l'enregistrement des partis et la réglementation de leur organisation interne (démocratie interne). Un troisième aspect, le financement de la vie politique, sera abordé plus loin.

***Enregistrement des partis:*** des lois fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques sont reconnus et bénéficient de privilèges tels que garantie d'accès au scrutin, subventions publiques ou représentation dans des commissions parlementaires, peuvent être justifiées et nécessaires pour que les élections soient gérables. Un nombre d'options trop élevé risquerait de fragmenter les suffrages à tel point que le résultat perdrait toute signification. De la même manière, une fragmentation excessive au parlement risquerait de rendre impossible le maintien de majorités stables.

Un registre officiel des partis politiques facilite le règlement rapide et définitif des litiges concernant l'utilisation du nom d'un parti et le droit des personnes de se présenter comme candidats investis par le parti. Ce type de disposition a toutefois un autre effet, qui est presque inévitablement de fausser la donne en faveur des partis existants, en exigeant des nouveaux partis potentiels d'entreprendre de gros efforts d'organisation (à une époque où la politique passionne sans doute moins l'opinion), en libérant les partis existants de la nécessité de consacrer des ressources à la collecte de signatures ou à d'autres manières de recueillir un soutien populaire avant une élection pour obtenir une place sur les listes de candidats, et en fournissant aux partis établis des ressources et une place au parlement qui sont refusées aux indépendants ou aux nouveaux venus. Le problème consiste à trouver l'équilibre approprié entre la possibilité d'accéder sans obstacles à l'arène électorale et la nécessité de faire en sorte que la compétition soit structurée de manière cohérente.

Où situer cet équilibre ? La réponse dépend de la manière dont on conçoit la démocratie. Ainsi, le modèle de la souveraineté populaire législative aurait tendance à pencher vers des modalités d'enregistrement aisées des partis, alors que les modèles de démocratie binaire ou downsiens iraient exactement en sens inverse. De la même manière, les modèles pluraliste ou majoritaire de démocratie libérale suggèrent d'élever la barre pour l'admission de nouveaux partis, afin d'encourager des intérêts différents à s'unir sous l'égide plus vaste de partis existants, alors que le libéralisme avec groupes ayant pouvoir de veto aurait tendance à se montrer plus souple, tout au moins à l'égard des partis qui prétendent représenter des groupes d'intérêts qui ne disposent pas encore de 'leur propre' parti.

**La démocratie interne.** La démocratie exige-t-elle que les partis soient démocratiques en ce qui concerne leurs procédures internes (définition de politiques, sélection des candidats, etc.) ? La démocratie est-elle même favorisée par de telles procédures internes ? Bien que l'on soit tenté de répondre par l'affirmative, et bien que des mesures aient été prises en ce sens dans la réglementation de quelques pays démocratiques, la réponse est loin d'être aussi tranchée dans les faits.

Si la démocratie exige une participation active des citoyens et si les partis fournissent l'un des moyens de cette participation, alors la démocratie interne est importante. De la même manière, si l'enjeu des élections démocratiques est le choix de représentants entre divers candidats, la démocratie interne peut permettre à des groupes de citoyens de choisir les personnes qui les représenteront ainsi que les préférences politiques qu'elles représenteront. Il y a cependant un nombre non négligeable de théoriciens de la démocratie qui défendent un point de vue opposé - en affirmant, pour citer Giovanni Sartori (1965 : 124), que 'la démocratie à grande échelle n'est pas la somme d'un grand nombre de petites démocraties'. Anthony Downs (1957 : 25), par exemple, s'oppose à une définition exhaustive du parti, ou à la démocratie interne des partis, parce que les politiques qui en découlent 'présentent de fortes chances de n'être qu'un fatras de compromis'. Dans ce cas, même si la fonction de représentation des élections pourrait être améliorée, la clarté du choix proposé aux électeurs serait sacrifiée. Et de fait, dans le modèle de Downs, l'objectif de la démocratie est favorisé par la concurrence entre des partis motivés exclusivement

par l'intérêt privé de leurs dirigeants, concurrence qui aboutit à des politiques populaires, dictées par la nécessité de recueillir des suffrages. C'est le *désintérêt* personnel des dirigeants de parti à l'égard de la politique qui les amène à converger vers la première préférence de l'électeur lambda – un ensemble de propositions politiques qui peut le mieux mériter le titre de 'volonté du peuple'. Mais comme les membres individuels du parti ne seraient pas appelés à partager les avantages du pouvoir, on en déduit qu'ils sont motivés par la politique. Ainsi, même si la démocratie interne n'aboutissait pas à ce 'fatras de compromis' redouté par Downs, elle déboucherait sur des propositions proches des préférences moyennes de tous les membres du parti, ce qui n'est pas la même chose que la préférence moyenne de l'ensemble de l'électorat. En d'autres termes, la démocratie à l'intérieur des partis politiques empêcherait le résultat démocratique qui est censé être favorisé par la concurrence entre les partis.

La notion de convergence selon Downs exige un système bipartite, mais les systèmes multipartites exigent que les dirigeants des partis soient disposés et aptes à trouver des compromis pour former des coalitions. Comme la démocratie interne au parti présente de fortes chances de donner davantage de pouvoir aux militants, qui ont tendance à être plus forts même s'ils ne défendent pas nécessairement des positions plus extrêmes, plutôt qu'aux membres de base ou aux personnes appuyant le parti en général, il est probable que le compromis soit rendu plus difficile et non facilité - de fait, dans son ouvrage original sur ce qu'il appelle la démocratie consociative (en néerlandais *kartel democratie*), Lijphart (Lijphart, 1968) suggère que l'autonomie des élites par rapport à leurs suiveurs est l'un des secrets du maintien de la démocratie libérale dans une société profondément divisée. De ce point de vue aussi, l'affirmation selon laquelle la démocratie interne au parti favorise la démocratie à l'échelon du système entier apparaît à tout le moins discutable.

### ***Les critères de 'liberté' et de 'régularité' sont-ils compatibles ?***

Dans le chapitre précédent, nous avons vu de quelle manière les critères d'élections 'libres' et 'régulières' pouvaient varier en fonction de la notion de démocratie que l'on prend pour référence. Je voudrais maintenant aborder une question connexe : dans quelle

mesure la liberté (par quoi il faut entendre l'absence de restrictions pour les personnes qui contestent les élections ou qui participent d'une autre manière à la politique électorale) et la régularité (par quoi l'on entend l'égalité des chances pour tous) sont-elles compatibles ?

### **Les restrictions imposées aux pratiques électorales des partis**

L'idée qu'il faudrait interdire certaines formes de pratiques électorales parce qu'elles pourraient offenser certains groupes ou enflammer les passions, ou que certaines idéologies ou certaines personnes devraient être interdites parce qu'elles seraient antidémocratiques, peut sembler attirante de prime abord, mais une analyse plus attentive soulève rapidement des problèmes. Ainsi, dans la théorie rousseauiste (1947 : 91) de la démocratie, la première proposition 'qu'on ne [peut] jamais supprimer' lors d'une assemblée du peuple est de savoir si la présente forme de gouvernement doit être conservée; en d'autres termes, la démocratie exige que le maintien de la démocratie soit toujours considérée comme une question ouverte. Dire, par exemple, que les sujets d'une démocratie libérale ne peuvent pas choisir de se doter d'une théocratie revient à priver la démocratie de sa légitimité; le consentement n'a pas de sens s'il n'y a aucune manière d'exprimer l'absence de consentement.

Faire respecter la moralité, l'esprit civique ou la vérité dans une campagne électorale exige nécessairement non seulement la protection, mais aussi la restriction de la démocratie. Il est évident par exemple que l'on ne saurait défendre l'incitation au génocide<sup>6</sup>, mais il faut aussi reconnaître que les définitions du bon goût, de la civilité ou de la vérité sont souvent politiquement délicates, et qu'imposer des définitions revient à fausser la discussion. Là encore, il s'agit de rechercher un équilibre plutôt que de tenter d'imposer la civilité, le respect de l'autorité ou de la vérité par des voies législatives.

### **Le financement de la vie politique**

Le conflit entre la liberté de parole et d'autres valeurs démocratiques comme la communauté surgit aussi en matière de réglementation du financement des partis. Il y a d'abord contradiction entre, d'une part, les idéaux de l'égalité et la règle de la majorité (qui pourrait suggérer, entre autres, des limites strictes aux montants des contributions maximales des personnes privées, et peut-être une interdiction totale des dépenses à caractère

politique par qui que ce soit d'autre que des personnes privées) et, d'autre part, les idéaux de liberté de parole et la notion pluraliste libérale selon laquelle divers groupes, dotés de ressources diverses (nombre de membres pour certains groupes, ressources financières pour d'autres, accès à des moyens de communication stratégiques ou propriété de tels médias pour d'autres encore), devraient être autorisés à protéger et défendre leurs intérêts de leur mieux.

Il y a en deuxième lieu une contradiction entre l'idéal de la politique comme activité à forte intensité de main-d'œuvre, à laquelle de nombreux citoyens participent de manière régulière (ce qui suggère encore une fois des limites sévères au financement des partis) et la réalité, à savoir que la politique électorale est devenue une activité à forte intensité de capitaux et de compétences spécialisées, dans laquelle les citoyens, s'ils entendent y participer de manière efficace, ont souvent intérêt à mettre en commun leurs ressources pour engager des experts. Voilà qui remet en question, en particulier, l'idée qu'il faudrait protéger les dépenses directes – qui seraient une expression du droit à la liberté d'expression –, tandis que les contributions devraient être réglementées (voir par exemple l'affaire *Buckley c. Valeo*, 424 U.S. 1), car elles donneraient le droit aux personnes suffisamment aisées de prendre de leur propre chef des mesures efficaces qui seraient hors de portée des personnes obligées de mettre en commun leurs ressources pour pouvoir agir efficacement.

Troisièmement, il y a contradiction entre l'idée selon laquelle les effets de la réglementation concernant la collecte de fonds par les partis – et en particulier la réglementation touchant l'octroi de ressources ou de privilèges publics – devraient être grosso modo proportionnels au soutien populaire actuel, et la reconnaissance du fait que les personnes qui souhaitent remettre en cause le statu quo dépendent bien souvent d'un très petit nombre de gros donateurs ou d'un accès aux deniers publics pour pouvoir rallier des sympathisants. Qui plus est, lorsque l'accès aux ressources publiques est accordé aux partis dès qu'ils sont autorisés à prendre part au processus électoral, on court le risque de voir des candidatures motivées exclusivement par le souhait de bénéficier des ressources offertes plutôt que par le désir d'influer sur les orientations de politique. Si les conditions d'accès ne sont pas égalitaires, cela revient généralement à donner aux partis bien établis ou de dimensions plus importantes des ressources publiques en quantités

plus importantes et à des conditions plus favorables qu'aux nouveaux partis. En d'autres termes, une équité apparente fondée sur le degré de soutien manifesté pourrait avoir des effets extrêmement conservateurs.

Quatrièmement, il y a contradiction entre la crainte de voir les autorités utiliser la force publique pour réprimer, harceler ou entraver leurs opposants et la reconnaissance du fait que tout règlement dépourvu de mécanisme d'application risque fort de manquer d'efficacité et de saper la crédibilité de toute la notion d'élections régulières. Ce problème peut sans doute être atténué par le recours à des organismes non politiques de gestion des élections, mais il faut reconnaître que la notion d'apolitisme est souvent bien subjective, et que la notion même d'administration 'apolitique' a souvent dans l'histoire reflété un parti pris conservateur profondément bourgeois.

### **L'accès aux médias**

Dans les grandes sociétés, la liberté de parole ne signifie pas grand-chose si elle n'est pas assortie de l'accès aux moyens de communication de masse. Goodwin-Gill (1994 : 24-67) cite ainsi le document final de la réunion de Copenhague de la CSCE en 1990, qui stipule que 'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne [doit s'opposer] au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections'. Il y a là plusieurs problèmes; tout d'abord, à l'instar du terme 'universel' dans l'expression 'suffrage universel', personne n'interprète littéralement le terme 'libre' dans 'libre accès'; et deuxièmement, tout comme pour le soutien financier public, le principe de 'non-discrimination' est une notion extrêmement ambiguë. Ces problèmes se manifestent dans un certain nombre de questions plus spécifiques.

La première de ces questions concerne la répartition du temps d'antenne, en particulier dans les médias publics. On retrouve ici les problèmes cités plus haut concernant les subventions financières: qui peut y avoir droit? La répartition doit-elle se faire de manière égale entre tous les partis intéressés (avec le risque de susciter des candidatures fantaisistes ou une multiplication artificielle des partis), ou de manière proportionnelle au soutien dont ils bénéficient dans l'opinion (avec pour conséquence que l'on défavorise ainsi les nouveaux venus)? En outre, qui doit payer les

coûts de production ? Si c'est l'État qui est mis à contribution, cela signifie que l'on restreint le droit des plus aisés à produire le message le plus efficace, alors que le financement privé avantage ceux qui peuvent se permettre de payer la présentation la plus professionnelle. Enfin – et c'est une réponse partielle au premier problème –, doit-on imposer des restrictions quant à la forme ou au contenu (en n'autorisant par exemple qu'un présentateur filmé en studio, assis derrière un bureau) ?

La deuxième question a trait à la manière de rendre compte des événements. Informer signifie toujours faire des choix : de quels faits rendre compte, sous quel angle les aborder, etc. Le travail d'information est important dans une élection libre et régulière, car il fournit aux électeurs les informations nécessaires pour leur permettre de faire des choix en toute connaissance de cause. C'est une autre manière de dire que les nouvelles sont censées influencer le choix des électeurs. Le problème consiste à concilier la liberté de la presse avec la 'régularité', étant donné que les notions de régularité et d'équilibre sont, par nature, subjectives. Peut-on établir une norme objective de l'objectivité dans l'information ?

Comme ce problème semble particulièrement pertinent en ce qui concerne les médias publics – où le risque de partialité des journalistes, qui seraient incités par les autorités à prendre parti en faveur du pouvoir, est particulièrement apparent –, on constate une tendance à imposer des critères d'objectivité plus stricts. Ils prennent souvent la forme d'une égalité de temps d'antenne mesurée au chronomètre. Ce type de règle peut conduire à des situations comme celle qui est décrite dans l'exemple suivant, qui ne concerne pas spécifiquement des élections, mais la manière dont la télévision italienne rendait compte dans les années 1960 des crises gouvernementales :

La voix des hommes politiques n'était jamais audible, et leurs paroles n'étaient jamais directement citées. Les dirigeants des partis qui apparaissaient pour des entretiens avec le président de la république étaient toujours filmés sous le même angle et pendant un temps équivalent; à leur sortie, chacun était filmé à tour de rôle en train de parler dans un microphone, mais sans le son. Pendant ce temps, une voix désincarnée (...) donnait lecture d'un résumé mûrement rédigé et dûment approuvé de ses propos. (...) À la télévision, les responsables politiques italiens ressemblaient à des poissons dans un aquarium : 'leur bouche s'ouvrait et se fermait dans un silence parfait' (Porter, 1977; 261-2).

Plus l'on fait d'efforts pour imposer l'apparence de l'équité et plus on empiète sur la liberté, ou sur l'efficacité, voire les deux à la fois.

D'autre part, bien qu'il puisse paraître plus légitime d'imposer des restrictions à la liberté des journalistes qui sont, indirectement tout au moins, employés par le gouvernement, le problème de la partialité encouragée par l'insistance sur la liberté journalistique pourrait en réalité être bien plus grand dans les médias aux mains du secteur privé. Que l'on songe – exemple des plus actuels – aux plans du Sinclair Broadcasting Group aux Etats-Unis, en 2004, de diffuser un documentaire très critique, et dont l'objectivité était très contestable, sur John Kerry à quelques jours de l'élection présidentielle américaine, présenté comme un 'film d'information'. À une échelle plus grande, on pourrait aussi citer le Premier Ministre italien, Silvio Berlusconi, qui possède une large part des chaînes de télévision privées de son pays. Lorsque le pouvoir sur les médias est ainsi concentré, qui plus est dans les mains de personnes politiquement intéressées, seule la réserve que pourraient s'imposer personnellement les propriétaires de ces médias peut assurer une vague apparence de 'régularité' en l'absence de toute réglementation qui devrait être reconnue comme une violation de la liberté de parole. On peut en dernière analyse avoir l'un ou l'autre, mais pas les deux ensemble.

### ***Conclusion***

Si l'analyse qui précède a le moindre mérite, elle aura éclairé trois faits essentiels pour toute tentative d'évaluer le caractère libre et régulier des élections. Premièrement: si l'unique objectif visé consiste à déceler des irrégularités grossières dans une élection ou dans des pratiques électorales, la tâche est aisée. S'il y a bourrage des urnes, si des électeurs sont sérieusement menacés de mort, si les candidats de l'opposition sont empêchés de faire campagne ou si les caisses du gouvernement sont mises à contribution pour financer la campagne d'un seul parti, nul besoin de disposer d'un code juridique précis pour conclure que le résultat du scrutin est dépourvu de légitimité.

Deuxième conclusion: dès l'instant où l'on envisage la possibilité de divers degrés de liberté et de régularité, la tâche devient extrêmement complexe. De toute évidence, fixer des seuils d'acceptabilité et définir des outils de mesure à utiliser pour situer des épisodes électoraux par rapport à ces seuils est une tâche des plus délicates, compliquée encore

par le fait que les rapports des observateurs des élections peuvent avoir une influence importante sur la probabilité de violences post-électorales et sur la probabilité que la transition vers une démocratie stable se poursuive. Vaut-il mieux une élection biaisée que pas d'élections du tout? Quoi qu'il en soit, au-delà de ces problèmes, le présent document a montré que même les critères servant à évaluer le caractère acceptable des élections dépendent de la conception de la démocratie à laquelle on se réfère.

La troisième conclusion est étroitement liée à la précédente, et non moins troublante. Si la légitimité démocratique exige que les élections soient à la fois libres et régulières, il y a toute une gamme de situations et de circonstances dans lesquelles liberté et régularité sont incompatibles. Il faut donc trouver un équilibre entre ces deux exigences. Bien que le point d'équilibre approprié dépende dans une certaine mesure des conditions locales (les restrictions à la liberté pour limiter un pouvoir économique ou une emprise sur les médias par trop concentrés se justifient mieux lorsque la concentration est plus marquée), ces conditions ne sauraient déterminer un compromis idéal, car il n'y a pas de compromis idéal.

Les décisions de ce type sont rarement neutres sur le plan politique. Certains intérêts ou certains partis sont avantagés et d'autres sont défavorisés - tout au moins par rapport à d'autres décisions qui auraient pu être proposées de manière non moins plausible. Comme il ne saurait y avoir de norme inattaquable pour juger du caractère libre ou régulier d'une élection, le fait de proposer des réformes - même au nom de l'équité ou de la neutralité - risque d'être perçu par certains participants comme une prise de position politique en faveur de l'un des camps en présence. Certes, il est des pratiques inacceptables, quels que soient les critères démocratiques un tant soit peu raisonnables que l'on applique, et il convient de les combattre. Mais au-delà de ce principe, tous ceux qui plaident pour la définition de normes permettant d'évaluer les pratiques électorales seraient bien inspirés de prendre conscience du fait que de telles propositions ne sont pas au-dessus des considérations politiques : elles relèvent elles-mêmes de l'action politique.

**A propos de l'auteur :** Richard S. Katz est professeur de sciences politiques à l'Université Johns Hopkins de Baltimore. Il est l'auteur des ouvrages suivants, entre autres : *A Theory of Parties and Electoral Systems*, *Democracy and Elections*, *Party Organizations: A Data Handbook*, et *How Parties Organize* (les deux derniers

coédités avec Peter Mair). Richard S. Katz a également présidé la section Representation and Electoral Systems de l'American Political Science Association et organisé le Groupe permanent sur les partis politiques du Consortium européen de recherche politique. Il fait actuellement partie des comités éditoriaux de Party Politics, Irish Political Studies et de European Union Politics; il est coéditeur du Political Data Yearbook pour l'European Journal of Political Research.

### Références :

Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.

Bentham, Jeremy (1962) 'Radical Reform Bill with extracts from the reasons', in John Bowring (éd.) *The Works of Jeremy Bentham*, New York: Russell & Russell.

Carver, Richard (2000) 'Broadcasting and political transition: Rwanda and beyond', in Richard Fardon and Graham Furniss (éds) *African Broadcast Cultures: Radio in Transition*, Oxford: James Currey, pp. 188-97.

Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

Elklit, Jørgen et Andrew Reynolds (2005) 'A framework for the systematic study of election quality', *Democratization*, à paraître.

Goodwin-Gill, Guy S. (1994) *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Genève : Union interparlementaire.

Katz, Richard S. (1987) 'Party government and its alternatives', in Richard S. Katz (éd.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin: de Gruyter, pp. 1-26.

Katz, Richard S. (1997) *Democracy and Elections*, New York: Oxford University Press.

Katz, Richard S. (2004) 'Increasing turnout: Might the cure be worse than the disease?', étude présentée lors des séances communes des ateliers du Consortium européen de recherche politique, Uppsala.

Lijphart, Arend (1968) *The Politics of Accommodation*, Berkeley: University of California Press.

Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.

Mackenzie, W.J.M. (1958) *Free Elections: An Elementary Textbook*, Londres: George Allen & Unwin.

Macpherson, C.B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Porter, William E. (1977) 'The mass media in the Italian elections of 1976', in Howard R. Penniman (éd) *Italy at the Polls: The Parliamentary Elections of 1976*, Washington: AEI, pp. 259-86.

Riordon, William L. (1963) *Plunkitt of Tammany Hall: A Series of Very Plain Talks on Very Practical Politics*, New York: E. P. Dutton.

Rousseau, Jean-Jacques (1947) *The Social Contract*, New York: Hafner. Sartori, Giovanni (1965) *Democratic Theory*, New York: Praeger. Schattschneider, E.E. (1942) *Party Government*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Schumpeter, Joseph (1962) *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper and Row.

## Notes :

- <sup>1</sup> Bien qu'il semble y avoir des similitudes entre ce que j'ai appelé des modèles de souveraineté populaire de la démocratie et le modèle de démocratie majoritaire de Lijphart's (1999) (en particulier l'identification de la volonté populaire avec la volonté de la majorité, que j'ai assimilée, dans mes modèles de souveraineté populaire, avec le paradoxe de Condorcet, à supposer qu'il existe), il y a aussi entre eux des différences importantes. De la même manière, en dépit des similarités entre mes modèles libéraux de démocratie et le modèle consensuel de Lijphart (je considère en effet le modèle antérieur de démocratie consociative de Lijphart (1968) comme l'un des modèles libéraux), ces deux catégories sont loin d'être identiques.
- <sup>2</sup> J'utilise l'expression 'espace politique' comme un raccourci pour évoquer le nombre de questions en jeu, leur nature (c'est-à-dire la question de savoir si les options doivent être conçues comme dichotomiques, polychotomiques ou continues), leur dimensionnalité et la mesure dans laquelle on peut s'attendre à ce que les attitudes relatives aux divers problèmes se cristallisent sur un petit nombre d'options.
- <sup>3</sup> Cette liste s'inspire de l'ouvrage de Elklit et Reynolds (2005, Tableau 1), sans en reprendre tous les critères.
- <sup>4</sup> Cet exemple, provocateur, a été délibérément choisi. Pour l'essentiel, je suis d'accord avec l'argument évoqué par David Beetham en réponse, selon lequel l'exclusion des femmes est simplement un mal. Le problème est que, comme dans toutes les questions impliquant le mal et le bien, la vertu qu'il y aurait à intégrer les femmes ne peut se réduire à un argument empirique. Pour ne prendre que l'exemple de l'enseignement de l'évolution comme la seule théorie scientifique sur l'origine des espèces (le mot 'théorie' ici n'impliquant pas plus de doutes que dans le cas de la 'théorie' de la gravité), le consensus des experts, fût-il écrasant, a bien peu de poids face à ceux qui, pour des raisons 'culturelles', n'acceptent pas cette prémisse de base. Or c'est précisément dans ce genre de situation comportant un désaccord sur des valeurs culturellement spécifiques que le problème de la définition de la 'liberté et de la régularité' revêt la plus haute importance.
- <sup>5</sup> Ce que j'ai décrit (Katz, 1997) comme 'théories de la souveraineté populaire collectiviste' représente une exception à cet égard.
- <sup>6</sup> À titre d'exemple, Georges Ruggiu a plaidé coupable d'incitation devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda. Voir Carver (2000).

# Juger des élections d'après leurs résultats ? \*

Louis Massicotte

L'année 2004 marque le dixième anniversaire de l'adoption par le Conseil interparlementaire à Paris de la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières. Sur les 129 parlements membres de l'Union interparlementaire, 112 étaient représentés et, d'après les informations détenues, tous ont souscrit à son contenu. Les travaux du Conseil avaient été facilités par l'étude réalisée par le Professeur Goodwill-Gill à la demande de l'UIP, intitulée *Elections libres et régulières: droit international et pratique*<sup>1</sup>.

Obtenir l'unanimité sur un sujet tel que 'Qu'est-ce qu'une élection libre et régulière?' était déjà un succès en soi que l'on n'aurait guère pu imaginer avant le début des années 1990 au sein d'un organisme aussi largement ouvert que l'UIP. Il est incontestable que la chute du communisme en Europe, la fin de la guerre froide et la hâte de tenir des élections compétitives dans des pays où elles étaient jusque-là inconnues avaient beaucoup à voir avec cette réussite. Un large consensus s'est dessiné autour de l'idée que, pour que des élections soient prises au sérieux, elles doivent être compétitives. C'était le bon moment pour préciser les conditions à respecter afin qu'une élection compétitive soit considérée comme libre et régulière.

A la lecture de la Déclaration, nous constatons que les normes indiquées pour que des élections soient libres et régulières avaient un caractère fortement procédural. On y prévoyait le droit de vote, le droit au vote secret, le droit de se porter candidat et de créer un parti politique ou d'y adhérer, ainsi que le droit d'exprimer librement des opinions politiques. Les Etats y sont instamment invités à prendre les mesures législatives nécessaires pour garantir ces droits, notamment pour s'assurer que les électeurs sont à même de voter librement, sans crainte ni intimidation.

Cette approche ne se préoccupe en rien des résultats effectifs des élections. Savoir si les vainqueurs l'ont emporté dans le cadre d'une élection régulière a énormément d'importance. Savoir si ce cadre a été

---

\* Etude présentée dans le cadre de *Elections libres et régulières, dix ans après. Table ronde internationale sur les normes en matière d'élections*, tenue à Genève en novembre 2004. L'auteur remercie Rafael Lopez-Pintor pour ses commentaires éclairés lors de la session.

dûment respecté importe également beaucoup. Mais savoir qui a finalement gagné n'est pas censé importer.

Si nous nous arrêtons sur les éléments précis du droit électoral qui ont été retenus comme critères pour définir des élections libres et régulières, nous constatons également beaucoup de prudence. La Déclaration porte principalement son attention sur des idées qui suscitent un accord universel (ou quasi universel). A partir d'instruments internationaux, Butler et al. (1981) en énoncent cinq : le suffrage universel (une personne, une voix), l'égalité du poids des voix (même valeur pour chaque voix), le vote secret, aucune intimidation des électeurs et des élections qui désignent des dirigeants effectifs et non pas les membres d'un organe fantoche. La Déclaration rappelle également l'importance d'un organe neutre ou équilibré de gestion des élections, facteur que Rafael Lopez Pintor mettait également en avant lors de notre débat à Genève. Des questions plus pointues – notamment quel système électoral utiliser, faut-il rendre le vote obligatoire comment financer les partis politiques ou dans quelle mesure faut-il contrôler les dépenses de ces derniers – ont été abandonnées aux politologues et aux politiciens pour qu'ils en discutent entre eux, sachant que sur ces sujets les avis restent partagés après des décennies de débats.

En fait, cette approche ne manquait pas de sagesse. Même si nous portons nos regards vers les démocraties dites avancées, aucun des cinq critères minimums présentés ici n'y a été universellement accepté jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Les femmes ont été privées du droit de vote dans plusieurs grands pays européens jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale et n'ont obtenu ce droit en Suisse qu'en 1971. Les zones rurales étaient fortement surreprésentées dans les parlements nord-américains et australien jusqu'en 1960. Le vote secret était pratiquement inconnu jusque dans les années 1870 et n'a été introduit en France qu'en 1913. La responsabilité politique du gouvernement (dans les pays dotés d'un système parlementaire, le parlement ne doit pas être seulement un organe législatif mais une chambre qui accorde ou retire la confiance), a fait son apparition en Suède en 1917 et en Allemagne en 1918 par exemple.

Par ailleurs, peu de ces critères minimalistes sont absolus. Même dans les démocraties les plus avancées, nombreux sont ceux qui restent privés du droit de vote. Les non-citoyens sont exclus dans l'écrasante majorité des démocraties, même s'ils composent un important segment de la population (9 % en Allemagne, quelque 17 % en Suisse)

et deviennent ainsi pendant les campagnes électorales la cible des démagogues de droite sans avoir aucun moyen de réagir dans les urnes. Les détenus, les handicapés mentaux, les personnes condamnées pour pratiques électorales corrompues ou illégales sont d'autres cas qui viennent à l'esprit (Massicotte et al., 2003 : 15-39). De nos jours, au sein du parlement canadien, la tendance est toujours à la surreprésentation – même légère – des zones rurales et isolées.

Ces critères ont été conçus de manière tout à fait empirique et pour de bonnes raisons. Les pays occidentaux commençaient alors à faire dépendre leur aide aux pays en développement de la tenue d'élections libres et régulières d'un type ou d'un autre; quant aux Nations Unies, elles s'assuraient de la liberté et de la régularité des processus électoraux afin de mettre fin aux guerres civiles. La question évidente qui se posait était la suivante : qu'est-ce que vous entendez par des élections libres et régulières ? La réponse n'était pas facile, parce que la législation électorale varie énormément, même d'un pays démocratique à l'autre. Par exemple, si les pays occidentaux avaient décidé d'inclure la représentation proportionnelle parmi les critères de liberté et de régularité, on aurait immédiatement pointé du doigt les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada et la France. Si une stricte réglementation du financement des partis politiques et des dépenses électorales était devenue un critère, la faute aurait été plus flagrante : de nos jours encore, ni les États-Unis ni l'Allemagne n'imposent aucun plafond aux dépenses électorales et les contributions des entreprises, interdites dans quelques pays seulement, sont autorisées dans la plupart.

C'est pourquoi, à mon avis, l'approche suivie dans la Déclaration était minimaliste et prudente. Elle reposait implicitement sur un principe très simple : ne prêchez pas à d'autres pays ce que vous ne mettez pas en pratique vous-mêmes. Centrez-vous sur quelques éléments de base qui suscitent un accord quasi universel dans les pays reconnus pour tenir des élections libres et régulières. Cette tenue d'élections libres et régulières ne représente pas à elle seule la perfection mais elle constituerait en soi une avancée formidable dans les pays privés de ce qui pourrait se rapprocher d'élections libres et régulières. Faute de quoi on mériterait l'accusation d'hypocrisie de la part de ceux à qui on demande de tenir des élections libres et régulières.

Il est utile de ne pas perdre ce qui précède de vue dès qu'on prétend évaluer des élections en fonction de leurs résultats.

D'ailleurs, sur la base de quels résultats peut-on dire si une élection est authentiquement libre et régulière. On peut penser à des *résultats politiques (ou partisans)* : les partis politiques 'corrects' ont-ils remporté la consultation ou bien l'opposition ? On peut également songer à des *résultats représentatifs* : le parlement élu représente-t-il véritablement le profil sociodémographique de l'électorat ou exactement les poids respectifs des divers partis constituant cet électorat ? Ces deux types de résultats seront examinés l'un après l'autre.

### **Résultats politiques**

À ma connaissance, personne à ce jour n'a sérieusement émis l'idée que l'on devait considérer des élections comme étant libres et régulières pour autant qu'un parti politique donné ait gagné. Rien d'étonnant à cela. Nous avons tous parfaitement le droit, dans notre for intérieur, de souhaiter la victoire des socialistes ou de la libre entreprise ou des nationalistes ou encore des partis politiques religieux, en fonction de nos propres inclinations, mais l'idée que nos vœux personnels soient érigés en normes internationales qui déterminent si les élections sont libres et régulières est grotesque et va à l'encontre même du but d'une élection libre. Une élection est un choix entre des options concurrentes, lesquelles sont toutes considérées comme méritant au moins un débat public. Les procédures électorales visent à garantir que ce choix s'exprime librement. Si la victoire de tel ou tel parti était fixée à l'avance comme étant le seul résultat acceptable, pourquoi prendre la peine de veiller à ce que tout le monde ait le droit de voter, de présenter sa candidature, de parler librement ou de voter sans entrave indue ?

Une position plus modeste mais, à mon avis, tout aussi étonnante consisterait à dire : une élection est jugée libre et régulière pour autant que l'opposition gagne. D'accord avec Rafael Lopez Pintor, j'estime qu'une victoire de l'opposition peut utilement être considérée comme un signe de démocratie. L'opposition n'ayant pas été en mesure de tordre les règles ou leur application à son avantage, mais ayant néanmoins gagné, il est raisonnable de déduire que l'élection a probablement été libre et régulière. De même, lorsque pendant plus de 40 ans le même parti a gagné toutes les élections successives, on a certainement envie d'étudier de près la manière dont les élections ont été menées.

Cependant, l'idée que des élections puissent être considérées comme libres et régulières reste plus que contestable. Certes,

l'opposition doit avoir le droit de critiquer et de se proposer comme alternative plausible à ceux qui sont en place, mais elle n'est pas en droit d'accéder au pouvoir simplement parce qu'elle existe. Le peuple a le droit de changer de gouvernement, à l'heure du choix, mais ce n'est certainement pas une obligation pour lui. En Suède, par exemple, le même parti a détenu le poste de premier ministre et la majorité des portefeuilles ministériels d'une manière presque ininterrompue de 1932 à 1976, soit 44 ans et la même personne a occupé le poste de premier ministre – cette fois sans interruption – pendant vingt-trois ans. Au Canada, le parti libéral a été au pouvoir les trois-quarts du temps depuis 1896.

C'est la raison pour laquelle il convient d'éviter de qualifier une élection de régulière d'après les résultats politiques ou le parti victorieux. Définir pareil critère entraînera un débat sans fin et, si on l'adopte, il a peu de chances de réunir une large adhésion hors des partis ou des mouvements idéologiques qui auront pu l'adopter.

### ***Résultats selon la représentation***

#### **Résultats sociodémographiques**

On en arrive ainsi à un type de norme fondée sur les résultats plus largement préconisée. On pourrait considérer des élections comme libres et régulières pour autant que les dirigeants reflètent les caractéristiques sociodémographiques de l'électorat. C'est ce que Birch (1971 : 16-18, 53-60) appelait 'une représentation microcosmique' qu'il décrivait ainsi : 'd'après cet usage, un représentant est une personne dont les caractéristiques reflètent celle d'une grande catégorie de personnes à laquelle il appartient et dont il constitue dans un sens ou dans l'autre un membre typique' (Birch, 1975 : 56). De ce point de vue, les parlements devraient être des échantillons représentatifs de la population qui les a élus.

Bien que ce soit la parité qui soit devenue depuis une vingtaine d'années le critère de ce genre le plus largement défendu, la liste des éléments sociodémographiques susceptibles d'être retenus est sans limite : race, origine ethnique, langue, religion, profession, lieu de résidence, orientation sexuelle, état civil, etc.

Autant que je sache, à l'heure actuelle aucun parlement ne peut prétendre représenter pleinement l'éventail sociodémographique de la population au service de laquelle il siège. L'UIP nous informe sans

cesse des divers degrés de sous-représentation féminine relevés au sein des parlements membres. Mais il est également courant que les jeunes, les personnes âgées, les travailleurs manuels et les personnes peu instruites soient régulièrement sous-représentés. Certaines minorités réussissent à surmonter le problème de leur sous-représentation grâce à leur concentration spatiale dans l'électorat qui renforce la probabilité que certains de leurs membres soient élus au parlement. C'est le cas des minorités ethniques, des groupes linguistiques et, dans une moindre mesure, des groupes religieux. La tendance croissante des homosexuels, hommes et femmes, à vivre dans de petites enclaves a abouti à l'élection de quelques-uns d'entre eux au parlement, particulièrement dans les pays avec de petites circonscriptions à un seul élu. Bien que dans la grande majorité des pays il ne soit pas légalement obligatoire de résider dans la circonscription, la plupart des parlementaires résident bel et bien dans la circonscription qu'ils représentent. Cela dit, une représentation microcosmique est un idéal que guère de pays, voire aucun, ne peuvent prétendre avoir atteint.

De plus, il y a lieu de souligner que la poursuite de l'idéal d'une représentation microcosmique est rendue problématique dans la pratique par les structures constitutionnelles qui concentrent le pouvoir exécutif entre les mains d'une seule personne, qu'il s'agisse d'un président directement élu où, dans le cas d'un système parlementaire du type Westminster, d'un premier ministre élu au suffrage indirect. Aucun individu ne peut par définition incarner à lui seul la configuration sociodémographique complexe d'un pays. Le mieux qu'on puisse obtenir en pareil cas est, occasionnellement, l'élection d'une personne appartenant à une minorité qui se voit néanmoins donner la préférence même parmi la majorité. Les exemples ne manquent pas : les premiers ministres canadiens ont souvent été originaires du Québec au cours des trente dernières années, la Grande-Bretagne a eu des premiers ministres écossais et gallois ; de même, Paris et Berlin comptent à l'heure actuelle des maires ouvertement homosexuels. Cela ne découle pas d'une quelconque obligation légale mais de la dynamique politique : une personne appartenant à telle ou telle minorité se trouve être préférée au bon moment. Toute obligation légale exigeant que tel ou tel type de personne soit élu président ou devienne premier ministre du seul fait de ses caractéristiques personnelles serait pratiquement impossible à imposer dans la réalité. Les thèses des adeptes de la représentation microcosmique ne peuvent se vérifier que dans la composition des parlements (et des gouvernements).

Il y a lieu de distinguer clairement deux questions dans ce domaine. Tout d'abord, est-il souhaitable que les parlements deviennent davantage qu'à l'heure actuelle représentatifs du tissu sociodémographique du pays? Deuxièmement, et plus en rapport avec la question, la représentation microcosmique des sexes, des groupes ethniques, des professions etc. doit-elle être retenue comme norme permettant de déterminer si une élection est libre et régulière ?

Il me semble souhaitable que les députés élus reflètent plus fidèlement la structure démographique de leur pays, surtout pour ce qui concerne le sexe. J'abonde également dans le sens de Lopez Pintor selon lequel la représentation des minorités ethnoculturelles ou religieuses serait un indicateur de qualité démocratique, dans la mesure où elle implique la résolution de clivages politiques importants dans une société. Cependant, à en juger par les dispositions légales les plus courantes dans les démocraties, il n'existe pas de consensus sur la question de savoir si une représentation pleinement microcosmique est souhaitable. Certains partis ont adopté des politiques fondées sur l'action positive au moment de choisir les candidats dans le souci de renforcer la représentation des femmes dans les parlements. Certains pays prennent des mesures d'encouragement en faveur des partis politiques qui agissent dans ce sens ou même imposent une proportion minimale de femmes parmi les candidats que les partis présentent. Néanmoins, à juger des résultats des élections tenues à ce jour, aucun pays n'est allé jusqu'à exiger que la composition du parlement reflète fidèlement et intégralement le tissu sociodémographique de la société.

Ce qui en ressort est clair. Les pays dans lesquels on ne considérerait pas les élections comme libres et régulières d'après des normes spécifiques exigeant la représentation microcosmique des divers groupes, même si l'élection a par ailleurs été menée d'une manière libre et régulière, réagiraient immédiatement en faisant observer que la norme principale à l'aune de laquelle ils ont été jugés n'est pas régulièrement suivie ailleurs.

### **Représentation exacte des partis au sein du parlement**

Une autre possibilité est d'exiger que la composition des parlements par partis reflète fidèlement le poids spécifique des divers partis au sein de l'électorat. De tous les systèmes électoraux en vigueur, le seul qui réponde à cet idéal est celui de la représentation proportionnelle. Selon cette logique, les élections tenues dans le cadre de systèmes

pluralistes majoritaires et celles tenues en vertu de systèmes mixtes qui ne donnent pas de résultats proportionnels (comme les systèmes superposés ou parallèles actuellement en vigueur dans des pays comme le Japon et la Russie) ne seraient pas considérées comme libres et régulières.

Dans son étude, Goodwin-Gill (1994 : 28) déclarait à cet égard :

La pratique dans les Etats confirme la variété des choix disponibles et aucun système ne peut être considéré, du point de vue du droit international, comme étant plus valable qu'un autre pour autant qu'il ait un rapport raisonnable, en droit et dans la pratique, avec l'objectif fixé au plan international. L'UIP a relevé le besoin, entre autres, de trouver un équilibre entre deux considérations essentielles : une élection législative doit avant tout permettre de désigner un gouvernement uni responsable de la conduite d'une politique nationale et l'élection doit essentiellement garantir la représentation au niveau national des forces politiques du pays et reproduire au sein du parlement une image aussi fidèle que possible de leurs poids respectifs. L'UIP a aussi souligné l'intérêt d'un lien raisonnable entre les électeurs et les élus, qui tienne compte des éléments de proportionnalité qui caractérisent également les principes régissant le droit international<sup>2</sup>.

Le moment est-il venu de revoir cette opinion et d'ériger la représentation proportionnelle en norme permettant de considérer qu'une élection est libre et régulière ?

Comme leurs adversaires, les partisans de la représentation proportionnelle ont souvent soutenu que le système qui a leurs faveurs est le seul système électoral acceptable. Avant la première guerre mondiale, le professeur de droit constitutionnel français Joseph Barthélemy (1912 : 626) écrivait avec assurance qu'un jour la représentation proportionnelle deviendrait, comme le suffrage universel, une caractéristique universelle qui serait universellement approuvée. Or, près d'un siècle plus tard, la représentation proportionnelle même si elle a fait d'importants progrès, ne reste qu'un des systèmes électoraux possibles parmi d'autres. Elle fonctionne à la satisfaction du plus grand nombre dans certains cas tandis que dans d'autres les résultats obtenus laissent à désirer, ce qui a conduit au rétablissement des formules majoritaires. À l'issue d'une enquête publiée en 1997, on a constaté que parmi les pays dotés d'un parlement élu opérationnel, 59 appliquaient le régime pluraliste, 25

un régime majoritaire (soit à deux tours soit à scrutin alternatif), 56 appliquaient la représentation proportionnelle et 25 s'étaient dotés d'un système mixte (Blais et Massicotte, 1997). Le décompte a peut-être légèrement changé depuis lors mais certainement pas au point que la représentation proportionnelle soit devenue un système universellement accepté.

Il existe une certaine tendance dans les démocraties bien établies à opter pour la représentation proportionnelle. Si l'on s'en tient aux pays qui étaient notés 1 ou 2 par la Freedom House à l'époque, nous en trouvons 26 pour le régime pluraliste, 6 pour le régime majoritaire, 34 pour la représentation proportionnelle et 10 pour les systèmes mixtes (dont tous ne donnent pas des résultats proportionnels). Cependant, même dans les démocraties, nous ne pouvons guère parler de consensus qui fasse de la représentation proportionnelle le seul système répondant à l'idéal démocratique. Si l'on prenait en compte la taille des populations respectives, on pourrait concevoir que des pays n'appliquant pas la représentation proportionnelle tels que les États-Unis, l'Inde, la Grande-Bretagne et la France dépassent en nombre les pays l'appliquant.

Même parmi ces derniers, certains ne se conforment guère à l'idéal déclaré. La plupart de la documentation technique sur les systèmes de représentation proportionnelle s'efforce en effet d'expliquer pourquoi des distorsions subsistent encore dans les pays appliquant ces systèmes entre le nombre de voix exprimées et la répartition des sièges. Dans bon nombre de ces pays, il existe un seuil d'exclusion qui écarte ouvertement les partis ne réunissant pas un certain niveau de suffrages: 0,67% aux Pays-Bas mais jusqu'à 10% en Turquie (Blais et Massicotte, 2002: 51-3). En Russie, lors de l'élection de 1995 un seuil de 5% imposé dans le contexte d'un électorat fortement fragmenté a empêché jusqu'à 49% des électeurs d'obtenir un des sièges pourvus à la Douma. Des circonscriptions de faible ampleur et le recours à la méthode moyenne de répartition des sièges la plus élevée peuvent se combiner de sorte qu'un segment important de l'électorat se trouve exclu et que les résultats obtenus par les grands partis en sortent renforcés. Les partisans les plus résolus de la représentation proportionnelle évoquent une 'fausse majorité' chaque fois qu'un parti obtient une majorité des sièges sans avoir une majorité du vote populaire. Si l'on suit ce critère, parmi les cinq gouvernements des Länder allemands à majorité fondée sur un seul parti (tous élus selon une représentation proportionnelle mixte) qui étaient en place fin

2004, quatre s'appuyaient sur une fausse majorité, l'un d'entre eux n'ayant obtenu que 43% des voix. Dans certains des pays qui appliquent la représentation proportionnelle, des majorités fabriquées de cette manière ont été observées. Lors des élections de 2003 en Belgique, cinq seulement des neuf partis élus à la chambre des représentants l'ont été dans l'ordre que l'électorat avait choisi ce qui signifie par exemple qu'un parti, arrivé sixième en nombre de voix, a occupé la troisième place en nombre de sièges. À Malte, en vertu du système du vote unique transférable, un des partis a perdu l'élection de 1981 bien qu'il ait obtenu plus de 50% des voix.

Il ne fait pas de doute que les systèmes fondés sur la représentation proportionnelle tendent à réduire les distorsions, un résultat qui peut être considéré comme souhaitable. N'espérez pas d'autre point de vue d'un universitaire qui soutient l'instauration de la représentation proportionnelle mixte dans son propre pays ! Il semble néanmoins que les distorsions ne puissent être virtuellement éliminées que si tout le pays se transforme en une seule circonscription électorale ou s'il se dote d'un mécanisme correcteur en instaurant un autre niveau à l'échelle nationale. Même dans les pays qui ont pris de telles mesures, des seuils déclarés excluent souvent les partis qui n'atteignent pas un niveau minimum de suffrages. Dans chacun des trois pays (Pays-Bas, Israël et Slovaquie) où le fonctionnement de la représentation proportionnelle n'est pas gêné par l'existence de circonscriptions électorales, un seuil a été jugé indispensable.

D'un point de vue pratique, il semble impossible d'ériger en norme internationale telle ou telle formule électorale qui soit en vigueur dans une minorité de pays et qui n'a même pas encore été adoptée par une majorité de démocraties reconnues. Le cas devient encore plus difficile à défendre lorsqu'on s'aperçoit qu'en pratique les pays qui appliquent la représentation proportionnelle ont tendance à nuancer le principe arrêté dans leur propre législation au moyen de divers dispositifs dont l'effet n'est pas toujours mineur. On peut considérer la représentation proportionnelle comme plus équitable et dans de nombreux pays comme l'option la plus souhaitable compte tenu des circonstances. D'autres systèmes continuent d'avoir leurs partisans et le débat n'est pas près d'être clos. Il semble prématuré à ce stade de chercher à ériger la représentation proportionnelle en norme.

Richard Katz suggère que lorsqu'un parti ou un candidat à la présidentielle remporte l'élection avec un nombre de voix inférieur à

celui de son principal concurrent – comme ce fut le cas lors de l'élection présidentielle américaine de 2000 – la consultation ne saurait être considérée comme libre et régulière. Ce point de vue n'exclut pas les systèmes pluralistes ou majoritaires en tant que tels. Au contraire, il apporte une réponse à un problème qui peut également se poser dans un système de représentation à la proportionnelle, considéré par beaucoup comme vicié. L'idée ne manque pas d'attrait puisque les élections qui aboutissent à un 'mauvais gagnant' vont à l'encontre de la logique même des systèmes majoritaires, sans parler de la notion commune de démocratie. Mais cette idée n'est pas sans susciter quelques préoccupations. Que faut-il penser de ce type de résultat lorsqu'il est accepté même par ceux qui ont perdu ? A l'exception de l'élection de 1981 à Malte, les résultats de ce type n'ont jamais provoqué de troubles de l'ordre public. Les vaincus ont tendance à accepter à contrecœur leur défaite, estimant que 'telles sont les règles du jeu', espérant aussi que ce même système pourrait jouer en leur faveur ultérieurement comme il l'a fait par le passé. La victoire de Bush lors de l'élection présidentielle américaine de 2000 est imputable au fait que ce candidat l'a emporté dans la plupart des petits Etats qui ont droit à un petit bonus au Collège électoral parce que le nombre de voix par Etat est déterminé non seulement par le nombre de représentants (qui est proportionnel à la population), mais aussi par le nombre de sénateurs (identique pour chaque Etat, ce qui gonfle le poids relatif des petits Etats). D'aucuns peuvent trouver cette formule bizarre, mais elle peut être soutenue comme la conséquence logique du fédéralisme, sachant qu'aucune tentative sérieuse n'a été faite pour réformer le Collège depuis ce fameux résultat anormal de 2000.

### ***Conclusion***

Il n'existe pas de système électoral parfait. Depuis que la démocratie existe, les pays délibèrent sur les avantages et les faiblesses des diverses méthodes. Dans certains cas, nous sommes parvenus, après une longue série de tâtonnements, à quelque chose qui se rapproche d'un consensus. La Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières de 1994 en est l'incarnation. Sur d'autres points, le jury délibère toujours. À mon avis, nous devons nous appuyer sur des éléments qui ont survécu à l'épreuve de l'expérience et sont devenus des normes universellement reconnues. Pour ce qui est des autres, il semble préférable à ce stade de laisser le débat se poursuivre parmi les pays membres de l'UIP.

Pour certains réformateurs le travail ne s'en trouvera pas facilité. Ils auront à convaincre leurs concitoyens que leurs idées sont meilleures au lieu de faire appel à certaines normes exaltantes qu'ils ont mises au point au sein d'organisations internationales dans la compagnie conviviale de personnes qui pensent comme eux. Lorsque leurs vues réuniront un quasi-consensus, il deviendra plus facile de les inscrire dans la liste des critères à respecter pour des élections démocratiques.

L'autre choix consiste à instaurer des normes qui ne suscitent pas un accord universel ou – pire – qui ne sont soutenues que par une minorité de pays. Ce genre de normes, je peux le prédire, n'aurait guère d'effet vu le nombre de pays qui ne les mettent pas en pratique. Rien ne sape la notoriété morale d'une organisation internationale comme l'obligation faite à des gouvernements réticents d'adopter des vues qui ne rencontrent pas l'approbation d'une forte majorité des membres mêmes de cette organisation.

Enfin, il ne faut jamais oublier que les élections servent à effectuer un *choix*, que l'électorat reste libre de nous donner des résultats que dans notre sagesse nous désapprouverons peut-être. Prescrire tel ou tel résultat ressemble finalement à de l'arrogance. On peut l'excuser de la part d'activistes qui dans les meilleures intentions du monde luttent pour telle ou telle cause. En revanche lorsqu'il s'agit d'organisations internationales responsables, ce genre d'approche risque fort de se retourner contre l'organisation concernée et de nuire à sa crédibilité car elle va à l'encontre même du but recherché dans une élection compétitive, ce but étant finalement de permettre aux électeurs de choisir *librement* leurs dirigeants. Or, la liberté implique le droit d'arriver à des résultats que le pouvoir, où qu'il se situe, n'appréciera peut-être pas.

**A propos de l'auteur :** Louis Massicotte est professeur de sciences politiques à l'Université de Montréal, Canada. Ancien rédacteur de la branche Recherche du Parlement du Canada et d'Elections Canada, il a participé aux processus de démocratisation de treize pays, essentiellement en Afrique francophone.

**Références :**

Barthélemy, Joseph (1912) *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris: Jiard et Brière.

Birch, Anthony H. (1971) *Representation*. Londres : Macmillan.

Birch, Anthony H. (1975) 'The theory of representation and British practice', in Samuel E. Finer (éd.) *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres : Anthony Wigram.

Blais, André et Louis Massicotte (1997) 'Electoral formulas: A macrocosmic perspective', *European Journal of Political Research*, 32: 107-29.

Blais, André et Louis Massicotte (2002). 'Electoral systems', in Lawrence LeDuc et al. (éds) *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres : Sage Publications.

Butler, David E. et al. (eds) (1981) *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, DC: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Goodwin-Gill, Guy S. (1994) *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Genève : Union interparlementaire.

Massicotte, Louis et al. (2003) *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*, Toronto : University of Toronto Press.

Mayer, Arno J. (1981) *The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War*, New York: Pantheon Books.

**Notes :**

<sup>1</sup> Le texte de la déclaration peut être consulté aux pages x à xiv.

<sup>2</sup> En note de bas de page, l'auteur relève que le terme «proportionnalité» utilisé ici diffère du concept de système électoral fondé sur la représentation proportionnelle et ne vise pas à le remplacer.



# Juger de la qualité et de la gestion d'une élection d'après le processus\*

Jørgen Elklit et Andrew Reynolds

Au cœur des tentatives de démocratisation, les élections concurrentielles se tiennent souvent dans des périodes de tension sociétale et dans des conditions logistiques imparfaites, caractérisées notamment par un manque de préparation administrative. Nous affirmons ici, comme cela a été dit plus longuement ailleurs (Elklit et Reynolds, 2002) :

- que les relations entre l'institutionnalisation de la politique électorale – et en particulier l'administration du processus électoral – et la naissance de la démocratie dans les pays en développement et ailleurs, est un sujet qui fait l'objet de bien trop peu de recherches de la part de ceux qui étudient la gouvernance et la démocratie, et
- qu'une analyse et une évaluation ciblées de la qualité des divers éléments du processus électoral constitueront un instrument utile pour ceux qui s'intéressent à la qualité des élections en général, et à la qualité de la gestion des élections en particulier, cet instrument ayant jusqu'ici fait défaut dans la panoplie des outils d'évaluation.

On peut difficilement contredire ceux qui affirment que les évaluations électorales doivent porter sur le processus dans son ensemble, car tous les éléments qui composent ce processus ont une influence sur le résultat général des élections, c'est-à-dire non seulement sur les résultats en tant que tels, mais aussi sur la manière dont les électeurs et les autres acteurs politiques perçoivent la légitimité et le caractère obligatoire de tout ce processus.

La qualité des élections peut donc être conceptualisée comme le degré de légitimité et de force obligatoire perçu par les acteurs politiques de tous les niveaux et de toutes les tendances politiques. Cependant, la mise en œuvre de ce concept théorique n'est pas facile,

---

\* Etude présentée par Jørgen Elklit dans le cadre de *Elections libres et régulières, dix ans après. Table ronde internationale sur les normes en matière d'élections*, tenue en novembre 2004. Les auteurs tiennent à remercier nos deux répondants, Horacio Boneo et Ron Gould, pour les commentaires utiles qu'ils ont faits à l'époque. Notre gratitude va également à tous ceux qui ont apporté des commentaires lors d'un atelier de la Commission électorale australienne, tenu en juin 2004, ainsi qu'à un animateur anonyme et à Peter Burnell, responsable de la rédaction de *Democratization*. De larges extraits du présent article ont paru dans une publication précédente d'Elklit et Reynolds en 2005. (Democratization 2005)

même si la publication par l'UIP de la célèbre étude *Elections libres et régulières: droit international et pratique* de Guy Goodwin-Gill (1994) a considérablement amélioré la compréhension et la structuration de ce domaine.

A l'issue de plus d'une décennie de diffusion mondiale de la politique pluripartite et du soutien à la tenue d'élections démocratiques, on a finalement pris conscience du fait que la qualité de l'administration électorale a un effet direct et important sur la manière dont les élections et leurs résultats sont perçus, non seulement par les observateurs et les vérificateurs internationaux et leurs organisations, mais aussi, – et surtout – par les acteurs politiques nationaux comme les électeurs, les partis et leurs chefs, les médias et les observateurs nationaux. Cependant, ces groupes ne voient pas forcément les choses de la manière, et leurs impressions sont utiles, car elles nous permettent de mesurer – du moins partiellement – les raisons pour lesquelles différents groupes aboutissent à des évaluations différentes d'un même processus électoral.

L'élément central est ici la manière dont les facteurs et les choix institutionnels et le comportement administratif et politique qui en résulte contribuent à la qualité du processus électoral dans son ensemble et donc aussi à la transition et à la consolidation finale des démocraties. Cette perspective néglige inévitablement toute une série d'autres questions qui influencent aussi la manière dont sont perçues les élections, et contribuent au fait que la démocratie est en train de devenir le seul système politique acceptable, *si tant est*.

Les élections jouent un rôle central dans cette évolution, car elles sont la condition indispensable à toute forme de régime démocratique. C'est la raison pour laquelle nous nous concentrons précisément sur la manière dont sont menées les élections, et formulons nos questions afin qu'elles nous permettent de mesurer l'efficacité et la contribution des choix institutionnels par rapport à la gestion du processus électoral, et à l'influence des diverses étapes du processus de leur mise en œuvre. Notre argument principal est donc :

- Que les expériences individuelles dans un certain nombre de domaines liés au processus électoral ont un effet direct sur la manière dont se développe le sens de l'efficacité politique chez une personne, et
- Que c'est là un facteur important dans l'évolution de la légitimité démocratique ainsi que dans l'engagement par principe à la

démocratie, c'est-à-dire dans la progression vers le renforcement de la démocratie (y compris pendant la phase de transition).

### ***Evaluer et observer les élections***

Evaluer la qualité des élections nationales (c'est-à-dire leur caractère libre et juste et leur efficacité administrative) nécessite de mettre au point une méthodologie adaptée. On constate pourtant une lacune importante au sein du monde universitaire et de la littérature politique qui s'occupe de cette question. Il est donc temps de mettre au point une méthode systématique à cette fin. Cette méthode pourrait être appliquée, dans les pays développés comme dans les pays en développement, aux premières élections et à celles qui suivent.

Dans l'analyse sous mentionnée, nous allons plus loin que les travaux effectués jusqu'ici dans le domaine de l'évaluation des élections et de l'administration électorale en proposant une approche plus opérationnelle et empirique. Nous présentons et décrivons les éléments et la méthodologie de notre structure d'évaluation, expliquons sa raison d'être et proposons ce modèle aux praticiens électoraux, ainsi qu'aux observateurs et aux universitaires qui s'intéressent à cette question. Pour illustrer son fonctionnement, nous avons évalué six élections multipartites : deux dans des démocraties établies (l'Australie et le Danemark en 2001) et quatre dans des démocraties naissantes (l'Afrique du Sud en 1994 et 2004, le Timor Oriental en 2001 et le Zimbabwe en 2002), si bien que deux de nos cas se trouvent dans le même pays à des périodes différentes. Ce degré de précision est révélateur de la voie que doit suivre cette étude pour contribuer sensiblement à l'évaluation fondée sur des preuves empiriques, et à l'analyse des élections et de l'administration électorale. Nous tenons à souligner que l'intention n'est pas seulement d'élaborer un instrument d'analyse universitaire : nous affirmons que le même instrument permettra d'effectuer des comparaisons précises et utiles de l'évolution des élections au sein des pays et également bien que cela nécessite davantage de précautions entre les pays.

Nous espérons que cette approche et la présentation de cette structure engendreront plus de débats et d'analyses qui à leur tour permettront que ce modèle soit utilisé comme un instrument pratique dans les missions d'observation électorales non gouvernementales et gouvernementales, et comme un outil de recherche pour mieux comprendre les questions qui déterminent la qualité et la légitimité des élections. Nous pensons que ce modèle permettra aussi à ceux qui

gèrent et administrent les élections d'évaluer la qualité de leur propre travail par la comparaison.

Cette analyse s'appuie sur nos travaux passés (Elklit et Reynolds, 2001 ; 2002), développés lors d'un atelier organisé par la Commission électorale australienne à Canberra en juin 2004. Depuis peu, ceux qui étudient la démocratisation commencent à reconnaître que les questions de gouvernance doivent aussi englober les questions liées à la conduite des élections, dans les démocraties solides comme dans celles qui naissent. Ces analyses s'accordent généralement sur le fait de conceptualiser l'administration électorale comme une série d'activités étroitement liées, parfois classées sous les titres plus anciens d'élaboration des règles, application des règles et jugement des règles (Mozaffar et Schedler, 2002; Kjær, 2004: 157-71; Elklit et Reynolds, 2002; López-Pintor, 2000; Elklit, 1999; Norris, 2004; Mozafar, 2002).

Mozaffar et Schedler (2002: 5) affirment que dans les démocraties établies, les élections sont des événements relativement ordinaires, qui produisent des résultats dont la marge d'erreur est étroite mais tout à fait acceptable, et que par conséquent l'analyse systématique de l'administration électorale a jusqu'ici suscité peu d'intérêt universitaire. Il y aura toujours une marge d'erreur, car il est difficile d'envisager qu'une opération à grande échelle comme des élections nationales ne soit pas infectée *de temps en temps* par des bulletins défectueux, des listes électorales incomplètes, des inexactitudes dans le décompte, des usurpations d'identité, etc... Ces erreurs sont humaines, mais lorsqu'elles sont aléatoires et qu'elles n'affectent pas le résultat des élections, la crédibilité électorale est sauve, et c'est justement pour cette raison que ces affaires courantes ont elles-mêmes tendance à faire perdre de vue l'importance de l'administration électorale. Celle-ci n'attire l'attention des critiques que lorsqu'on relève une irrégularité vraiment importante ou un problème dans le cadre d'une controverse électorale plus générale (Mozafar et Schedler, 2002 : 6; Schedler, 2002).

Il semble évident que la bonne conduite des élections contribue à la légitimité démocratique des élections concurrentielles, mais il n'est pas facile de déterminer exactement comment elle influence en elle-même la démocratisation politique et l'évolution de la légitimité démocratique. On peut affirmer intuitivement que la qualité des élections influence la légitimité politique, mais il est plus difficile de présenter des arguments théoriques et des preuves empiriques convaincants. En effet, les tentatives passées de conceptualiser la manipulation électorale visaient à mesurer les violations des normes démocratiques lors du processus

électoral, et se sont donc concentrées sur la manipulation électorale en tant qu'indicateur d'illégitimité, et non pas en tant que cause (Elklit et Svensson, 1997/2002; Goodwin-Gill, 1994).

Bien entendu, les tentatives d'hypothèses sur les causes de la légitimité (ou de l'illégitimité) politique nécessitent de faire jouer un certain nombre de variables (notamment les différentes formes de manipulation électorale), lesquelles sont difficiles à concrétiser et à mesurer de manière empirique pour tirer des conclusions claires. Ces difficultés ne devraient toutefois pas nous empêcher d'utiliser des observations empiriques en tant qu'indicateurs du niveau élevé ou faible de légitimité politique. Il est intéressant de noter que nombre d'études sur les élections et les questions électorales en Amérique latine abordent ces questions quoique, souvent de façon indirecte. Ainsi, une étude récente analyse les écarts entre taux de participation sur l'ensemble du Guatemala en essayant de comprendre les raisons de ces biais (Lehoucq et Wall, 2004).

Nous mettons l'accent sur le lien étroit qui existe entre le processus électoral dans son ensemble et la démocratisation, mais on peut aller au-delà d'une analyse ciblée sur ce contexte. Les élections qui suivent les conflits doivent aussi être jugés sur leur contribution à les faire cesser. Les élections qui ont suivi les conflits en Afghanistan, en Angola, en Bosnie-Herzégovine, en Irak et au Mozambique sont des exemples évidents. Toutefois, la structure présentée ci-dessous n'établit pas de catégorie spéciale pour les 'sociétés qui relèvent de conflits ravageurs' en plus des démocraties 'naissantes' et 'établies', car nous voulons ici nous concentrer sur notre principal objectif, qui est de présenter et d'examiner la structure de base. Pourtant, il y a des raisons de penser que l'adjonction d'une nouvelle catégorie, proche de l'analyse de Lyon (2004) sur le rôle de la gestion des élections dans les situations les plus compliquées d'après conflit, pourrait s'avérer précieuse. Lors de la table ronde de l'UIP, Ron Gould avait d'ailleurs soutenu que l'utilisation de deux catégories seulement avait toutes les chances d'être insuffisantes et qu'il conviendrait d'insérer une ou deux catégories supplémentaires.

### ***Pourquoi un tel instrument de mesure est-il nécessaire ?***

L'absence d'un cadre d'analyse solide et complet laisse un vide qui jusqu'ici a été comblé par deux résultats également insatisfaisants : soit les observateurs électoraux donnent des avis fondés sur des preuves impressionnistes et incomplètes portant sur la conduite des élections et

le décompte le jour où ils ont lieu, soit les missions d'observation (qui viennent souvent de l'étranger et sont influencées par l'orientation de leur gouvernement) jugent les élections de manière politisée, détachée de tout lien avec la réalité du processus lui-même. Ce fut le cas par exemple lorsque la mission d'observation officielle d'Afrique du Sud déclara que les élections présidentielles de 2002 au Zimbabwe étaient libres et justes.

Le plus grand défaut de l'évaluation électorale est la tendance à percevoir la qualité des élections en termes manichéens. Les élections sont jugées bonnes ou mauvaises, ou, pour esquiver le problème, on les qualifie de 'libres et justes dans une large mesure.' Nous affirmons que la qualité des élections peut être perçue comme continue selon les cas et à travers le temps, même s'il est judicieux d'aborder ce concept flou comme un concept pluridimensionnel (Elklit et Svensson, 1997/2002). La gestion des élections dans un pays peut être solide dans certains domaines, et faible dans d'autres. Les divers facteurs qui régissent la campagne peuvent varier de manière subtile dans les règles et dans les faits, et la qualité des élections peut clairement progresser ou décliner dans le temps, dans un certain nombre de dimensions. Il faut examiner à la fois le processus et les résultats pour mesurer la qualité générale des élections.

Il serait trop simpliste d'appliquer une méthode rigide qui attribuerait, par exemple, 92 à la Suède, 78 aux Etats-Unis et 59 au Congo, et de considérer que ces résultats reflètent parfaitement les nuances de tout ce qui permet un processus électoral satisfaisant. Néanmoins, certains ensembles d'éléments clairs permettent de proposer une évaluation générale de la qualité des élections, évaluation qui s'appuie plus solidement sur des preuves que les suggestions impressionnistes précédentes.

Une autre question importante consiste à déterminer si les défauts d'une élection sont suffisamment graves pour influencer les résultats finaux. Une élection où seuls 1% des votes sont perdus ou manipulés et où le vainqueur l'emporte de 0,5%, est-elle pire qu'une élection où 30% des votes ont été exprimés ou traités de manière irrégulière, mais où le vainqueur l'emporte de 35% ? La qualité d'une élection doit-elle avant tout être évaluée sur la base du processus électoral ou sur celle du résultat de l'élection – ou des deux à la fois ?

Nous ne prétendons pas offrir une méthode infaillible pour classer les élections par catégorie, mais tentons plutôt de présenter une

structure plus complète et valable que ce qui a été fait jusqu'ici. L'utilisation d'un mode d'évaluation cohérent et global permet non seulement de faire des comparaisons entre les pays, mais aussi de comparer les élections dans le temps au sein d'un même pays. Nous pensons que cette structure permettra de déterminer des modèles de succès et d'échec dans l'équité des élections, et de repérer les faiblesses de l'administration électorale que les gouvernements peuvent raisonnablement tâcher d'améliorer.

Nous cherchons aussi à élaborer une méthode logique, qui peut être appliquée sans trop de difficulté dans le contexte de la gestion des élections, une méthode qui permettrait une cartographie et une quantification simples. L'utilisation de cette structure dans des environnements très variés constitue un argument de poids contre l'application de méthodes statistiques complexes qui ne sont pas forcément adaptées dans tous les cas. Cette forme de modestie est aussi justifiée quand le phénomène examiné est caractérisé par un nombre important de variables qui évoluent constamment, et dont beaucoup sont difficiles à mesurer de manière précise, valable et sérieuse.

Nous comptons sur l'expertise des universitaires et des praticiens pour affiner la portée et la méthodologie de ce modèle. Nous pensons qu'il est utile de prendre des élections qui nous sont familières et pour lesquelles nous avons accès à des informations pertinentes, et d'évaluer ensuite ces élections avec notre méthodologie. Observer les résultats pour les exemples que nous proposons nous donnera une bonne idée de l'efficacité (ou de l'inefficacité) de la structure.

Il semble que les démocraties établies aient tendance à perdre des points dans les domaines d'administration électorale tels que la transparence, l'éducation des électeurs, la réglementation des campagnes et les procédures de règlement des contentieux électoraux. Notre hypothèse est que les dispositions en vigueur dans ces domaines se sont affaiblies à mesure que les citoyens sont devenus plus confiant dans le système. La structure permet donc de constater une faiblesse potentielle dans les élections, même au sein des démocraties stables. Une évaluation rigoureuse à la fois des procédures de réclamation et d'inscription des électeurs sur les listes en Floride avant les élections présidentielles de 2000 (et dans un certain nombre d'autres états américains, en 2004) aurait très

probablement permis de repérer les problèmes qui ont entaché les deux processus électoraux.

Dans les démocraties naissantes, les subtilités de la loi électorale peuvent être assez bien intégrées, du moins lors des premières élections concurrentielles, mais l'environnement de la concurrence électorale est souvent faussé en faveur des partis et des élites dominantes, et cela s'aggrave avec le temps. Notre structure tente de cerner les deux faces de l'équation, les règles théoriques et pratiques qui façonnent les élections, les lois écrites et les réalités, le caractère libre des élections et l'équité de la campagne, ainsi que les chances de remporter et de perdre les élections.

### ***Présentation de la structure***

L'une des questions fondamentales lorsqu'on essaie d'apprécier le caractère libre et juste d'un processus électoral est de définir une limite dans la sélection des problèmes pertinents en rapport avec cette question. Les limites sont floues. Nous avons eu le sentiment qu'il était important de regarder plus loin que le décompte effectué le jour du scrutin, mais avons décidé d'exclure de notre analyse les déterminants très généraux de la concurrence politique qui témoignent moins directement des élections et du vote. Nous mentionnons par exemple les questions d'accès aux médias publics et la délimitation des circonscriptions, en laissant de côté des questions plus générales de financement des partis et de sélection des candidats.

S'agissant des indicateurs électoraux, notre principe de base est de ne pas nous prononcer sur l'équité inhérente à une règle ou un système électoral (s'ils sont généralement perçus comme légitimes et démocratiques), mais plutôt d'évaluer si les règles, telles qu'elles sont écrites, sont appliquées de manière juste et impartiale. Le Kenya, pour ne prendre qu'un exemple, perdrait des points non pas du fait qu'il utilise un système électoral majoritaire plutôt que proportionnel, mais parce que ses circonscriptions majoritaires uninominales sont réparties de telle sorte qu'elles donnent lieu à un parti pris.

Nous nous attendons à être critiqués, car toute méthode d'évaluation associant des éléments objectifs et subjectifs et la mesure de différents éléments peut faire l'objet d'observations valables. Toutefois, grâce à nos études pilotes, nous pensons que notre méthode est défendable, car elle fournit des résultats à première vue intuitifs et raisonnables. Nous avons conçu cette structure pour des groupes d'experts compétents,

détachés et divers, et pensons que les indicateurs de données retenus nous donnent la meilleure prise sur les questions auxquelles nous tentons de répondre. Bien sûr, les experts nationaux pourront attribuer différents résultats à chacune des 54 questions, et nous les encourageons à le faire. Cela indique simplement que la structure est sensible à un ensemble d'indicateurs.

Après avoir choisi les domaines pertinents de la réglementation et de l'administration électorales, il faut déterminer les questions qu'on doit poser pour obtenir une idée claire du fonctionnement du domaine en question, et les données qui constitueront de bons indicateurs de la performance des élections. Dans notre modèle, on trouve onze étapes qui vont du cadre électoral juridique initial à la clôture des procédures post-électorales. Nous intégrons les domaines dont un organisme électoral est généralement responsable : le découpage en circonscriptions électorales, l'éducation des électeurs, les listes électorales, la réglementation et la conception des bulletins de vote, le taux de participation et le décompte des votes, ainsi que des domaines plus généraux comme la réglementation de la campagne, les procédures de réclamation et l'application des résultats.

Chaque étape comporte entre trois et dix questions, dont les réponses mesureront la qualité de l'administration électorale et la conduite pour cette étape. Nos indicateurs se composent en tout de 54 questions. On jugera peut-être que certaines d'entre elles ne font pas suffisamment de distinction entre les cas, et que par conséquent elles doivent être exclues. Certaines d'entre elles devraient tout de même contribuer à montrer que quelques composantes de la gestion électorale sont mises en œuvre plus ou moins de la même façon – une remarque importante. Certaines étapes sont analysées principalement en référence à des données portant par exemple sur des efforts particuliers consacrés à l'éducation des électeurs, tandis que pour d'autres, l'évaluation repose forcément davantage sur les jugements d'experts (c'est-à-dire la légitimité perçue de l'organisme électoral, bien que cette variable puisse aussi, du moins dans certains cas, être mesurée d'après les données des enquêtes). Ces réponses s'appuieront dans une certaine mesure sur les données, mais plus probablement sur les lectures et les évaluations des événements par des experts, et sur le climat politique national. Cependant, nous croyons aussi que les résultats des indicateurs de performance peuvent être évalués par les observateurs électoraux (c'est-à-dire en règle générale par les observateurs à long terme), ou qu'on peut du moins tenter l'expérience.

Tableau 1 : Etapes de l'évaluation des élections et indicateurs de performance

Étape	Indicateurs de performance	Moyens d'évaluation
1. Cadre juridique	1.1. Peut-on accéder facilement à une base juridique renforcée? 1.2. Y a-t-il un calendrier électoral? 1.3. Les élections se sont-elles déroulées sans délai supplémentaire? 1.4. La législation électorale peut-elle être mise en œuvre? 1.5. Le cadre électoral est-il généralement perçu comme légitime?	Evaluation d'un groupe d'experts
2. Organisme électoral	2.1. Dans quelle mesure l'organisme électoral est-il perçu comme légitime/acceptable par les partis et les électeurs? 2.2. Dans quelle mesure l'organisme électoral est-il considéré comme impartial? 2.3. Comment perçoit-on la qualité des services dispensés par l'organisme électoral pour ces élections? 2.4. Dans quelle mesure l'organisme électoral est-il considéré comme transparent?	Preuves du vote pour la perception Evaluation d'un groupe d'experts pour l'analyse théorique et pratique de l'impartialité de l'organisme électoral Sondage des parties prenantes pour la qualité et la transparence de l'organisme électoral
3. Découpage des circonscriptions et des districts électoraux	3.1. La structure de la circonscription est-elle raisonnable et largement acceptée? 3.2. Peut-on accéder facilement aux informations sur les circonscriptions et les districts de niveau inférieur (découpage, tailles, sièges)? 3.3. Y a-t-il des systèmes justes et efficaces pour le découpage des circonscriptions et la répartition des sièges, et sont-ils utilisés conformément aux règles?	Evaluation d'un groupe d'experts Sondage des parties prenantes
4. Education des électeurs	4.1. Quel pourcentage d'électeurs ayant besoin d'une formation la reçoivent effectivement, et cette formation est-elle adaptée? 4.2. Des groupes à risque ont-ils été identifiés, et leurs besoins satisfaits? 4.3. Quel est le pourcentage de bulletins de vote valables ? 4.4. Dans la population en âge de voter, quel pourcentage de personnes votant pour la première fois lors de ces élections ont-elles effectivement voté?	'Ayant besoin' signifie ici les personnes qui votent pour la première fois Par 'à risque', on entend les groupes historiquement marginalisés La sensibilisation des électeurs est évaluée par des sondages. Les autres données sont issues des registres, des résultats et des élections
5. Listes électorales	5.1. Quelle proportion de la population en âge de voter est inscrite sur les listes ? 5.2. L'inscription est-elle dépourvue de parti pris concernant le sexe, l'âge, l'appartenance ethnique ou religieuse, ou la région? 5.3. Les personnes habilitées à voter peuvent-elles s'inscrire sur les listes avec un minimum de difficulté? 5.4. Existe-t-il des mécanismes adaptés garantissant l'exactitude des informations qui figurent sur les listes? 5.5. Existe-t-il des mécanismes adaptés pour garantir la confiance des citoyens dans les listes? 5.6. Les critères d'inscription sont-ils justes, raisonnables et conformes aux normes internationales?	Données obtenues d'après les listes Analyse d'un groupe d'experts

Etape	Indicateurs de performance	Moyens d'évaluation
<b>6. Bulletins de vote : accès et conception.</b> <b>Nomination et inscription des partis et des candidats</b>	6.1. Les partis sont-ils autorisés, et si c'est le cas, les partis et les candidats qui remplissent les conditions peuvent-ils s'inscrire en toute impartialité? 6.2. Les candidats indépendants sont-ils autorisés et inscrits s'ils remplissent les conditions juridiques? 6.3. La méthode de vote et la conception du bulletin sont-ils non discriminatoires?	Evaluation des groupes d'experts
<b>7. Réglementation de la campagne</b>	7.1. S'il existe un système donnant accès aux médias publics, est-il appliqué de manière juste? 7.2. S'il existe un système d'allocation des fonds publics aux partis politiques, est-il mis en œuvre? 7.3. Existe-t-il un mécanisme indépendant permettant de repérer les partis pris dans les médias publics, et si ces derniers sont constatés, font-ils l'objet d'une correction rapide? 7.4. Les partis et candidats font-ils généralement un bon usage des ressources publiques?	Evaluation des groupes d'experts
<b>8. Participation</b>	8.1. Quel est le taux de participation en pourcentage du total des inscriptions sur les listes? 8.2. Quel est le taux de participation en pourcentage de la population en âge de voter? 8.3. Quel est le niveau de violences sérieuses commises en relation avec les élections? 8.4. Dans combien de bureaux le vote s'est-il déroulé conformément aux règles et règlements ? 8.5. Existe-t-il des systèmes permettant d'empêcher/ou de rectifier les votes frauduleux? 8.6. Le vote est-il accessible, sûr et confidentiel? 8.7. Y a-t-il un réel désir de faire observer les élections, et ce désir est-il satisfait? 8.8. Y a-t-il un réel désir de faire observer les élections des partis politiques, et ce désir est-il satisfait? 8.9. Existe-t-il des systèmes empêchant l'achat des votes? 8.10. Y a-t-il un niveau d'intimidation empêchant les électeurs de s'exprimer librement?	Données issues des résultats électoraux et des rapports des observateurs Evaluations des groupes d'experts fondées sur les données
<b>9. Décompte des votes et présentation sous forme de tableaux</b>	9.1. Le décompte est-il mené avec intégrité et précision? 9.2. La tabulation est-elle transparente, et reflète-t-elle précisément le décompte des bureaux de vote? 9.3. Les personnes intéressées peuvent-elles facilement accéder aux résultats? 9.4. Le décompte est-il effectué sans délai excessif? 9.5. Les partis et les candidats sont-ils autorisés à observer le décompte?	Evaluations des groupes d'experts fondées sur les données des rapports d'observateurs

Etape	Indicateurs de performance	Moyens d'évaluation
10. Suite donnée aux réclamations liées aux élections. Vérification des résultats finaux et certifiat	10.1. Les réclamations sérieuses sont-elles prises en compte et réglées? 10.2. Existe-t-il un mécanisme adapté pour régler les désaccords, opérant de manière juste et impartiale? 10.3. Les désaccords qui parviennent devant les tribunaux sont-ils réglés sans délai excessif? 10.4. Les organisations d'observation électorale confirment-elles que les élections se déroulent sans problèmes graves? 10.5. Si la loi prescrit un délai pour la constitution du parlement, ce délai est-il respecté? 10.6. Une personne qui présente un litige raisonnable peut-elle tenter d'obtenir gain de cause sans prendre de risques personnels ou financiers inconsidérés? 10.7. Les sièges sont-ils remportés uniquement par ceux qui ont été dûment élus?	Evaluations des groupes d'experts Rapports Législation Evaluations des groupes d'experts
11. Procédures post-électorales	11.1. Peut-on accéder à des statistiques électorales bien documentée sans délai excessif? 11.2. Les comptes des organismes électoraux sont-ils vérifiés et les résultats sont-ils rendus publics? 11.3. Existe-t-il des moyens d'analyser les élections?	Evaluations des groupes d'experts

Pour des raisons de cohérence, on répond à chaque question en mettant une appréciation de 1 à 4 (très bon [3], bon [2], insatisfaisant [1], très mauvais [0]). L'appréciation donnée est, bien sûr, subjective, mais nous pouvons proposer des orientations dans certains domaines (et nous le ferons quand le manuel paraîtra), concernant l'utilisation de données indicatives. Par exemple, pour ce qui est de donner une note aux questions de taux de participation (questions 8.1 et 8.2), on peut faire varier cette note en fonction de l'écart du pays étudié par rapport à la moyenne du groupe de pairs. Un taux de participation de 80% au Congo peut paraître très encourageant si on le compare aux groupes de pairs, tandis que ce même taux peu paraître moins brillant en Australie.

Notre modèle est semblable aux méthodologies utilisées dans les évaluations comparatives de démocratie, de droits de l'homme et de corruption effectuées par Polity, Freedom House ou Transparency International. Il présente les mêmes qualités et les mêmes problèmes (Munck et Verkuilen, 2004) que ces indices, sur lesquels nous ne nous étendrons pas ici<sup>1</sup>. Tout système d'appréciation dépend d'indicateurs de données objectifs et d'évaluations d'experts subjectives et tous les systèmes sont, comme le dit David Beetham, des comparaisons d'évaluations en matière de démocratie fondées sur 'des classements permettant de comparer les droits de l'homme et la démocratie' (Beetham, 2004 : 2-3; Munck et Verkuilen, 2004).

Dans nos cas pilotes, le système d'appréciation initial, relativement simple, s'est révélé inadapté pour rendre compte des diverses pressions

relatives aux démocraties établies par rapport aux démocraties naissantes. Des pondérations sont donc utilisées pour montrer l'importance des étapes par rapport aux deux types d'organisation politique. Notre principe de base était de poser la question: *si cet élément échoue, cela causera-t-il une défaillance catastrophique du processus électoral ?*

Cette évaluation nous a permis d'attribuer les appréciations 'essentiel', 'important' ou 'désirable' à chaque étape, comme il est indiqué dans le tableau 2, où l'on notera aussi que les appréciations ne sont pas identiques pour les deux types d'organisation politique. Pour prendre un exemple, la norme pour les organismes électoraux *en elle-même* est, à notre avis, essentielle dans les démocraties naissantes, du fait de la nature des problèmes qui entourent le processus électoral dans son ensemble, tandis que ces mêmes organismes dans les démocraties établies sont maintenant plus ordinaires dans le processus électoral. Ils restent importants (comme les élections en Floride en 2000 l'ont démontré on ne peut plus clairement), mais une erreur de leur part n'aura pas les mêmes incidences sur la stabilité que dans les pays en transition démocratique qui se relèvent de conflits et où la démocratie est encore fragile. La formation des électeurs est un autre exemple auquel il faut accorder une importance différente dans les démocraties établies et naissantes.

**Tableau 2 : Système de pondération pour les démocraties établies et naissantes**

	<i>Essentiel</i> (facteur de pondération : 3)	<i>Important</i> (facteur de pondération : 2)	<i>Désirable</i> (facteur de pondération : 1)
<i>Démocraties</i>	1. Cadre juridique 6. Accès au vote 8. Taux de participation 9. Décompte des votes	2. Organismes électoraux 3. Découpage des circonscriptions 5. Inscription des électeurs 10. Règlement des désaccordss	4. Formation des électeurs 7. Réglementation de la campagne 11. Procédures post-électorales
<i>Démocraties naissantes</i>	1. Cadre juridique 2. Organismes électoraux 6. Accès au scrutin 8. Participation 9. Décompte des votes 10. Règlement des désaccords	4. Formation des électeurs 5. Inscription des électeurs	3. Découpage des circonscriptions 7. Réglementation de la campagne 11. Procédures post-électorales

### **Cas pilote**

Nous avons choisi des cas pilote assez divers, afin d'évaluer la manière dont fonctionnent les instruments dans des systèmes d'administration électorale sont traditionnellement de bonne qualité, dans des systèmes

en transition où les élections sont gérées par la communauté internationale, dans des systèmes en transition où l'on peut comparer deux élections ou plus, et dans un pays où l'on considère généralement que le système d'administration électorale est médiocre. Sauf indication contraire, nous traitons les élections parlementaires à la chambre basse (ou unique).

Les pays choisis pour représenter des démocraties établies avec des organismes électoraux fonctionnant bien sont l'Australie et le Danemark, où des élections parlementaires ordinaires ont justement eu lieu dans la seconde moitié de l'année 2001. Pour prendre l'exemple d'élections parlementaires organisées par la communauté internationale (en l'occurrence les Nations Unies) dans une démocratie naissante, nous avons choisi le Timor Oriental, où des élections ont eu lieu dans la seconde moitié de l'année 2001. L'Afrique du Sud est une autre démocratie naissante, mais elle dispose d'une solide administration électorale en propre (Padmanabhan, 2002). L'Afrique du Sud donne la possibilité d'évaluer les résultats sur plus de dix ans et à trois occasions. Nous avons choisi les élections de 1994 et 2004 pour permettre une comparaison dans le temps. A l'autre extrémité de l'éventail, on trouve le Zimbabwe. Nous avons choisi les élections présidentielles de début 2002 (et non pas les élections parlementaires de 2000) parce qu'elles sont les plus récentes. Cependant, il y a tant de similitudes entre les élections de 2000 et 2002 au Zimbabwe que nous pensons que les résultats des élections présidentielles de 2002 reflèteront dans une très large mesure la situation telle qu'elle était en 2000.

Nous avons envisagé de prendre d'autres exemples en Afrique subsaharienne comme la Zambie en 2001 ((Burnell, 2002 ; Kamemba, 2002), le Ghana en 2000 ((Smith, 2002) ou le Lesotho en 2002 ((Southall, 2003; Elklit, 2002) pour faire des comparaisons régionales – mais avons finalement décidé de traiter ces pays à d'autres occasions, car l'objectif principal est de présenter notre outil et de recueillir des commentaires sur sa méthode et sa structure.

L'évaluation (par un groupe sélectionné d'experts et d'observateurs chevronnés versés dans les questions électorales des cas précis) et la saisie des valeurs d'indexe pour les six cas pilotes a été faite de la manière suivante :

1. La première étape consistait à attribuer une note (0 : très mauvais ; 1 : insatisfaisant ; 2 : bon ; 3 : très bon) à chaque indicateur pour les élections concernées. Dans les situations binaires, 0 et 3 ont été utilisés. Les résultats approximatifs se trouvent au tableau 3 ci-dessous. Ils restent tous sujets à correction, mais ont été fournis par des

- évaluateurs qui connaissent et comprennent bien les divers systèmes. Chaque résultat est sensé établir un équilibre entre les attentes dans un régime donné et les normes reconnues internationalement<sup>2</sup>.
2. La somme des résultats de chacune des onze séries d'indicateurs (par exemple 7.1-7.4) est ensuite normalisée par rapport à la valeur dix pour éviter que l'index soit sensible au nombre d'indicateurs utilisés pour chaque étape, et pour faciliter la comparaison entre les étapes. Cette procédure présente aussi l'avantage d'atténuer l'importance des décisions relatives aux cas limite, dont on trouve un certain nombre (par exemple, «est-ce un 1 ou un 0 ?»).
  3. Cette valeur normalisée est ensuite multipliée par trois si l'étape est considérée comme 'essentielle', par deux si elle est considérée comme 'importante', et laissée telle quelle (c'est-à-dire multipliée par un) si elle n'est que 'désirable', comme l'indique le tableau 2 au-dessus. Cette procédure s'adapte aux divers domaines dont l'importance varie dans les démocraties établies et naissantes.
  4. De ce fait, les valeurs maximales diffèrent - 240 pour les démocraties établies et 270 pour les démocraties naissantes. Un passage à une valeur maximale de 100 (c'est-à-dire une normalisation supplémentaire), est opéré pour obtenir des valeurs aussi comparables que possible.

On obtient un système de résultats qui permet de comparer des régimes politiques par rapport aux niveaux de démocratisation. C'était là l'un de nos buts en élaborant ce cadre.

Pour des raisons de transparence, d'échanges professionnels et d'amélioration de notre méthodologie, le tableau 3 donne les résultats détaillés des six cas pilote. Les commentateurs qui connaissent particulièrement bien le sujet critiqueront peut-être le fait que nous ayons fait figurer, ou que nous nous soyons concentrés sur un ou plusieurs des 54 points individuels, et il se peut qu'ils n'approuvent pas les résultats individuels attribués de manière approximative. Nous sommes ouverts aux corrections si des résultats faux ou discutables ont été attribués dans un ou plusieurs cas. La pondération des différents domaines dans les démocraties établies et naissantes n'est pas irréprochable, et elle pourrait apparaître sous une forme finale différente de celle que l'on voit actuellement dans le tableau 2.

Bien que nous soyons disposés à examiner très sérieusement toutes les objections ou les suggestions qui nous seront faites, nous sommes satisfaits des résultats et de leur évaluation de la qualité des élections dans les différents systèmes politiques que nous avons choisi.

**Tableau 3 : Résultats des indicateurs de performance pour les six élections pilotes**

Indicateur de performance	Australie 2001	Danemark 2001	Timor Oriental 2001	Afrique du Sud 1994	Afrique du Sud 2004	Zimbabwe 2002
<b>1. Cadre juridique:</b>						
1.1. Peut-on accéder à une base juridique renforcée?	2	3	3	3	2	1
1.2. Y a-t-il un calendrier électoral complet?	3	3	3	3	3	1
1.3. Les élections se sont-elles déroulées sans délai supplémentaire?	3	3	3	3	3	3
1.4. La législation électorale peut-elle être mise en œuvre?	3	3	2	2	2	1
1.5. Le cadre électoral est-il généralement perçu comme légitime?	3	3	3	2	3	1
Résultats des étapes intermédiaires	9,3	10,0	9,3	8,7	8,7	4,7
<b>2. Organisme électoral:</b>						
2.1. Dans quelle mesure l'organisme électoral est-il perçu comme légitime par les partis et les électeurs?	3	3	3	3	3	1
2.2. Dans quelle mesure l'organisme électoral est-il considéré comme impartial?	3	3	3	3	2	0
2.3. Comment perçoit-on la qualité des services dispensés par l'organisme électoral pour ces élections?	3	3	2	1	3	1
2.4. Dans quelle mesure l'organismes électoral est-il considéré comme transparent?	1	2	3	2	2	0
Résultats des étapes intermédiaires	8,3	9,2	9,2	7,5	8,3	1,7
<b>3. Découpage des circonscriptions et des districts électoraux :</b>						
3.1. La structure de la circonscription est-elle raisonnable et généralement acceptée?	3	3	3	2	2	2
3.2. Peut-on accéder facilement aux informations sur les circonscriptions et les districts de niveau inférieur?	3	3	2	2	3	2
3.3. Y a-t-il des systèmes justes et efficaces pour le découpage des circonscriptions et la répartition des sièges?	3	3	3	3	3	2
Résultats des étapes intermédiaires	10,0	10,0	8,9	7,8	8,9	6,7
<b>4. Education des électeurs:</b>						
4.1. Quel pourcentage d'électeurs reçoivent une formation adaptée à leurs besoins?	2	2	1	2	1	1
4.2. Les groupes à risque ont-ils été identifiés, et leurs besoins sont-ils satisfaits?	2	2	2	2	2	1
4.3. Quel est le pourcentage de bulletins valables ?	1	3	2	3	3	2
4.4. Quel pourcentage de la population en âge de voter pour la première fois a participé à ces élections?	2	2	3	2	1	2
Résultats des étapes intermédiaires	5,8	7,5	6,7	7,5	5,8	5,0
<b>5. Listes électorales:</b>						
5.1. Quelle proportion de la population en âge de voter est inscrite sur les listes?	3	3	3	3	2	1
5.2. L'inscription est-elle vraiment impartiale?	3	3	3	3	2	0
5.3. Les personnes habilitées à voter peuvent-elles s'inscrire sur les listes avec un minimum de difficulté?	3	3	0	3	3	2
5.4. Existe-t-il des mécanismes adaptés garantissant l'exactitude des informations qui figurent sur les listes?	3	3	2	1	2	0
5.5. Existe-t-il des mécanismes adaptés pour garantir la confiance des citoyens dans les listes?	2	3	2	1	2	0
5.6. Les critères d'inscription sont-ils justes, raisonnables et conformes aux normes internationales?	3	3	3	2	3	1
Résultats des étapes intermédiaires	9,4	10,0	7,2	7,2	7,8	2,2

Indicateur de performance	Australie 2001	Danemark 2001	Timor Oriental 2001	Afrique du Sud 1994	Afrique du Sud 2004	Zimbabwe 2002
<b>6. Bulletins: accès et conception. Nomination et inscription des partis et des candidats :</b>						
6.1. Les partis sont-ils autorisés, et si c'est le cas, peuvent-ils s'inscrire en toute impartialité?	3	3	3	3	3	3
6.2. Les candidats indépendants sont-ils autorisés et inscrits s'ils remplissent les conditions?	3	3	3	0	0	3
6.3. La méthode de vote et la conception du bulletin sont-ils non discriminatoires ?	3	3	3	3	3	3
Résultats des étapes intermédiaires	10,0	10,0	10,0	6,7	6,7	10,0
<b>7. Règlementation de la campagne :</b>						
7.1. S'il existe un système donnant accès aux médias publics, est-il appliqué de manière juste?	3	3	3	3	2	0
7.2. S'il existe un système d'allocation des fonds publics, est-il mis en œuvre?	3	3	3	3	3	3
7.3. Existe-t-il un mécanisme indépendant permettant de repérer les partis pris dans les médias publics, et les partis pris constatés font-ils l'objet d'une correction rapide?	2	2	3	2	2	0
7.4. Les partis font-ils un bon usage des ressources publiques?	2	3	3	2	2	0
Résultats des étapes intermédiaires	8,3	9,2	10,0	8,3	7,5	2,5
<b>8. Participation</b>						
8.1. Quel est le taux de participation en pourcentage du total des inscriptions sur les listes?	3	3	3	3	2	2
8.2. Quel est le taux de participation en pourcentage de la population en âge de voter?	3	3	2	3	2	2
8.3. Quel est le niveau de violences sérieuses liées aux élections?	3	3	3	1	2	0
8.4. Le vote est-il conforme aux règles et règlements ?	3	3	3	3	3	2
8.5. Existe-t-il des systèmes permettant d'empêcher/ de rectifier les votes frauduleux?	1	2	3	2	2	1
8.6. Le vote est-il accessible, sûr et confidentiel?	3	3	3	2	3	1
8.7. Y a-t-il un réel désir de faire observer les élections, et ce désir est-il satisfait?	3	3	3	3	3	0
8.8. Y a-t-il un réel désir de faire observer les élections des partis politiques, et ce désir est-il satisfait?	3	3	3	3	2	1
8.9. Existe-t-il des systèmes empêchant l'achat des votes?	3	3	2	3	3	2
8.10. Y a-t-il des formes d'intimidation empêchant les électeurs de s'exprimer librement?	3	3	3	1	2	0
Résultats des étapes intermédiaires	9,3	9,7	9,3	7,7	8,0	3,7
<b>9. Décompte des votes et présentation des votes sous forme de tableaux :</b>						
9.1. Le décompte est-il mené avec intégrité et précision?	3	3	3	1	3	1
9.2. La tabulation est-elle transparente, et reflète-t-elle précisément le décompte des bureaux de vote?	3	3	3	2	3	0
9.3. Les personnes intéressées peuvent-elles facilement accéder aux résultats?	3	3	3	2	3	1
9.4. Le décompte est-il effectué sans délai excessif?	3	3	3	2	3	3
9.5. Les partis et les candidats sont-ils autorisés à observer le décompte?	3	3	2	3	3	1
Résultats des étapes intermédiaires	10,0	10,0	9,3	6,7	10,0	4,0

Indicateur de performance	Australie 2001	Danemark 2001	Timor Oriental 2001	Afrique du Sud 1994	Afrique du Sud 2004	Zimbabwe 2002
<b>10. Suite donnée aux réclamations liées aux élections. Vérification des résultats finaux et validation :</b>						
10.1. Les réclamations sérieuses sont-elles prises en compte et réglées?	3	3	3	3	3	3
10.2. Existe-t-il un mécanisme adapté pour régler les litiges, opérant de manière juste et impartiale?	3	3	3	3	3	0
10.3. Les litiges qui parviennent devant les tribunaux sont-ils réglés sans délai excessif?	3	3	3	3	3	0
10.4. Les organisations d'observation électorale confirment-elles que les élections se déroulent sans problèmes graves?	3	3	3	2	3	0
10.5. Si la loi prescrit un délai pour la constitution du parlement, ce délai est-il respecté?	3	3	3	3	3	3
10.6. Une personne qui présente un litige raisonnable peut-elle tenter d'obtenir gain de cause sans prendre de risques personnels ou financiers inconsidérés?	2	3	3	2	2	0
10.7. Les sièges sont-ils remportés uniquement par des personnes dûment élues?	3	3	3	3	3	3
Résultats des étapes intermédiaires	9,5	10,0	10,0	9,0	9,5	4,3
<b>11. Procédures post-électorales :</b>						
11.1. Peut-on accéder à des statistiques électorales bien documentées sans délai excessif?	3	3	3	2	3	1
11.2. Les comptes des organismes électoraux sont-ils vérifiés et les résultats sont-ils rendus publics?	3	3	1	3	3	1
11.3. Y a-t-il des moyens d'examiner les élections?	3	3	2	3	3	1
Résultats des étapes intermédiaires	10,0	10,0	6,7	8,9	10,0	3,3
Résultats pondérés et normalisés	89	93	83	72	77	41

La légitimité et l'acceptation au sens large de toute élection dépendent de la qualité du processus de gestion de cette élection, mais jusqu'à un certain point seulement. Une élection relativement propre et bien gérée peut aboutir à des résultats complètement inacceptables dans tel pays alors qu'une élection profondément viciée peut être acceptée dans tel autre. En effet, nombreux sont les facteurs politiques, stratégiques et autres qui entrent en ligne de compte dans la légitimation d'une élection et ces facteurs vont bien au-delà du processus lui-même.

C'est la raison pour laquelle il ne serait pas raisonnable d'attribuer une sorte de note totale et cumulée et de s'en servir comme la ligne de partage déterminant la légitimité ou l'illégitimité d'une élection, ligne en deçà de laquelle la consultation serait à rejeter. Comme l'a indiqué Horacio Boneo, lors de la table ronde de l'UIP, deux élections peuvent obtenir une note de 75 sur 100 tout en présentant des problèmes dans des domaines très différents. Il serait donc plus

logique de donner plus de sens à la méthode de notation de sorte que les composantes les plus importantes du processus électoral aient la priorité tant dans les démocraties établies que dans les démocraties naissantes, sachant que, même dans ce cas, les réalités locales influenceront énormément sur la perception de la qualité d'une élection (et celle de sa gestion).

Les notes finales pondérées et standardisées proposées par le Tableau 3 ne mettent pas un point final à notre analyse. Elles sont fournies à des fins de transparence et en tant qu'indicateurs supplémentaires de la qualité de la gestion électorale aussi bien dans le temps que d'un pays à l'autre. Les notes intermédiaires standardisées attribuées à chacune des onze étapes sont également fournies pour faciliter les comparaisons.

Les notes cumulées acquièrent un sens de façon intuitive. Cependant et à notre avis (avis partagé par les participants à la table ronde), les notes individuelles (et intermédiaires) sont considérablement plus intéressantes. Elles permettent de comparer des élections à l'intérieur d'un pays, de connaître les domaines dans lesquels la gestion électorale a le plus besoin d'amélioration et aident les observateurs à évaluer l'influence d'une élection sur la légitimité politique et la démocratisation.

Comme l'a soutenu Eric Rudenshiold de l'IFES, lors de la table ronde de l'UIP, l'analyse devient particulièrement difficile lorsqu'une démocratie 'naissante' change de statut et devient une démocratie 'établie' et qu'il faut modifier les notes qui lui avaient été attribuées. L'une des possibilités consisterait à mettre en place un système ayant une catégorisation plus affinée (trois catégories ou plus) pour mettre au point un cadre analytique global. De tels changements compliquent manifestement les comparaisons 'dans le temps', l'une des conséquences étant que les pondérations par catégorie au sein d'un pays peuvent changer au fil du temps.

## ***Conclusion***

La structure fonctionne bien et elle constitue un point de démarrage utile pour les futures tentatives d'évaluation des niveaux de performance de l'administration électorale dans tous les types de démocraties. Elle peut donc être utilisée pour évaluer les processus électoraux d'une manière plus systématique qu'auparavant, et permettre d'établir des comparaisons de la qualité du processus électoral au sein des régions et entre les régions, en suivant l'évolution

dans le temps. L'application de cette approche devrait s'avérer utile en soi. Cependant, cette application peut nous aider à mieux comprendre ce qui favorise le développement et la stabilité de la légitimité démocratique.

Nous sollicitons des commentaires généraux sur la structure présentée ici, ainsi que des évaluations plus spécifiques susceptibles d'aider à mieux comprendre notre analyse des six élections et les évaluations et résultats qui figurent au tableau 3. L'étape suivante consistera à inviter les collègues, les praticiens électoraux et les autres à se joindre à nous pour tenter d'évaluer une couverture plus large que dans la présente étude des pays et des élections. Ce genre de coopération sera nécessaire pour garantir un aperçu et une expertise des pays au cas par cas, ce qui est absolument essentiel pour un projet comme celui-ci.

Nous prévoyons de former des 'équipes d'évaluation' (ou 'équipes d'experts') pour chaque pays, qui seront composées de deux ou trois évaluateurs internationaux et de deux ou trois évaluateurs nationaux, qui se réuniront dans un pays donné pour examiner leur(s) cas d'étude(s) et la performance par rapport aux divers indicateurs. Les conseils de base pour ces activités feront l'objet d'un (premier) guide général élaboré dans le cadre du projet, qui donnera des indications concernant les décisions (conformes à certaines indications du tableau 1 ci-dessus, indications qui seront, bien sûr, plus détaillées et inspirées de critères internationaux établis lorsque de tels critères existent, point sur lequel Ron Gould a beaucoup insisté au cours de la table ronde de l'UIP). Cela devrait permettre aux diverses équipes d'experts de participer à l'objectif commun, mais nous ne nous attendons pas à ce que les résultats soient aussi simples que ceux qui figurent ci-dessus. Pour chaque résultat, nous demandons une indication clairement exprimée sur les raisons du niveau proposé. Cette indication sera rédigée par écrit et mise à la disposition des personnes intéressées sur la page d'accueil du projet sur Internet.

Les contacts initiaux que nous avons eus dans divers pays nous ont convaincus que ce type d'instrument suscite un enthousiasme considérable. L'intérêt des milieux académiques n'a rien de surprenant, mais nous espérons que les responsables électoraux auront plus le désir de participer, étant donné qu'ils ont à cœur de repérer les domaines dans lesquels ils peuvent progresser, dans les démocraties établies comme dans les autres. Le plus important est que les observateurs électoraux et leurs organisations pourront aussi

utiliser cet instrument, qui leur donnera des éléments sur les élections concernées et facilitera les comparaisons utiles entre élections.

Quand ces activités seront plus avancées, on pourra produire un manuel plus précis qui servira de base à l'évaluation de toute élections où les observateurs nationaux et internationaux et les acteurs politiques, etc., souhaiteront juger le processus électoral au moyen de comparaisons systématiques au sein d'une région, d'une région à l'autre et dans le temps.

**A propos des auteurs:** Jørgen Elklit est professeur à la Faculté de sciences politiques de l'Université d'Aarhus, au Danemark. Il a été conseiller en matière d'assistance électorale, d'administration électorale, de systèmes électoraux et de démocratisation en Afrique, en Europe et en Asie.

Andrew Reynolds est professeur associé à la Faculté de sciences politiques de l'Université de Caroline du Nord aux Etats-Unis. Il a été consultant sur les questions électorales et constitutionnelles en Afrique, en Europe, dans le Pacifique et en Amérique du Sud.

### **Bibliographie :**

Beetham, David (2004) 'Towards a universal framework for democracy assessment', *Democratization*, 11 (2): 1-17.

Burnell, Peter (2002) 'Zambia's 2001 elections: The tyranny of small decisions, 'non-decisions' and not decisions', *Third World Quarterly*, 23 (6): 1103-20.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner (éds.) (2002) *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Elklit, Jørgen (1999) 'Electoral institutional change and democratization: You can lead a horse to water, but you can't make it drink', *Democratization*, 6 (4): 28-51.

Elklit, Jørgen (2002) 'Lesotho 2002: Africa's first MMP elections', *Journal of African Elections*, 1 (2): 1-10.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds (2001) 'Analysing the impact of election administration on democratic politics', *Representation*, 38 (1): 3-10.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds (2002) 'The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: A new comparative politics research agenda', *Commonwealth and Comparative Studies*, 40 (2): 86-119.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds (2005) 'A framework for the systematic study of election quality', *Democratization*, 12 (2): 1-16.

Elklit, Jørgen and Palle Svensson (1997) 'What makes elections free and fair?', *Journal of Democracy*, 8 (3): 32-46. Reprinted in Diamond and Plattner (eds.) (2002), pp. 200-14.

Goodwin-Gill, Guy S. (1994) *Elections libres et régulières : droit international et pratique*, Genève : Union interparlementaire.

Kamemba, Kambuya (2002) 'Looking at the management of the 2001 Zambian tripartite elections', *Journal of African Elections*, 1 (2): 11-26.

Kjær, Mette (2004) *Governance*, Cambridge: Polity.

Lehoucq, Fabrice and David L. Wall (2004) 'Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala', *Electoral Studies*, 23 (3): 485-500.

López-Pintor, Raphael (2000) *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York: UNDP.

Lyons, Terrence (2004) 'Post-conflict elections and the process of demilitarizing politics: The role of the electoral administration', *Democratization*, 11 (3): 36-62.

Munck, Gerardo L. and Jay Verkuilen (2004) 'Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices', *Comparative Political Studies*, 35 (1): 5-34.

Mozaffar, Shaheen (2002) 'Patterns of electoral governance in Africa's emerging democracies', *International Political Science Review*, 23 (1): 85-101.

Mozaffar, Shaheen and Andreas Schedler (2002) 'The comparative study of electoral governance – Introduction', *International Political Science Review*, 23 (1): 5-27.

Norris, Pippa (2004) *Electoral Engineering: Voting rules and Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.

Padmanabhan, Vijay (2002) 'Democracy's Baby Blocks: South Africa's Electoral Commissions', *New York University Law Review*, 77: 1157-94.

Schedler, Andreas (2002) 'The nested games of democratization by elections', *International Political Science Review*, 23 (1): 103-22.

Smith, Daniel A. (2002) 'Consolidating democracy? The structural underpinnings of Ghana's 2000 elections', *Journal of Modern African Elections*, 40 (4): 621-50.

Southall, Roger (2003) 'An unlikely success: South Africa and Lesotho's election of 2002', *Journal of Modern African Studies*, 41 (2): 269-96.

## Notes :

<sup>1</sup> Munck et Verkuilen (2004) montrent les divers problèmes de la conceptualisation et de l'évaluation de la démocratie que l'on trouve dans les différents indices de démocratie dont on dispose actuellement. La comparaison avec l'approche rigoureuse et les analyses utiles des tentatives passées d'indexation est quelque peu décourageante, car il n'est pas (encore ?) possible de se montrer à la hauteur des normes élevées et très raisonnables auxquelles elles souscrivent. Toutefois, le cadre proposé n'est qu'une première tentative de traiter certaines questions précises, et les résultats doivent en tout cas être évalués sur ses avantages, quels qu'ils soient

<sup>2</sup> Comme le montrent des publications telles que *Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region* (Johannesburg: Electoral Institute for Southern Africa, 2004) et *International Electoral Standards. Guidelines for reviewing the legal framework of elections* (Stockholm: International IDEA, 2002).

# Juger les élections d'après le droit public international : proposition de cadre \*

Michael D. Boda

Dix ans se sont écoulés depuis la publication de *Elections libres et régulières: droit international et pratique* (Goodwin-Gill, 1994). L'approche proposée par cette publication constitue, aux yeux de cette table ronde, la troisième méthode d'évaluation des élections, une méthode qui se fonde sur les mécanismes du droit international pour évaluer la liberté et la régularité en matière électorale. Elle donne ainsi un critère qui va au-delà des cas particuliers et définit des principes clairs à qui veut apprécier un résultat électoral en faisant abstraction du contexte politique. Depuis la parution de ce livre, on donne plus de poids au rôle du droit public international en matière d'observation des élections. Mais, comme on le verra, les fondamentaux de cette méthode n'ont pas été adoptés de façon unanime et on n'a toujours pas dégagé un lien entre les principes du droit international et les modalités pratiques de l'administration des élections.

La présente étude donne un éclairage sur l'état actuel de ce paradigme permettant de se faire une idée de la qualité d'une élection. Tout d'abord, elle fait le point sur les principes qui sous-tendent l'évaluation dans *Elections libres et régulières*, examinant quelques-uns des éléments théoriques exposés dans cet ouvrage. Elle offre également une analyse fondée sur ce travail, ouvrant éventuellement un chemin aux praticiens pour leur permettre, à terme, de réduire l'écart encore manifeste entre les *principes* et la *pratique*. Les concepts théoriques et le cadre analytique présentés ici constituent un 'point de départ' pour des réflexions futures sur ce sujet. Plutôt que de tracer les contours d'une approche éprouvée à l'attention des observateurs électoraux, les pages qui suivent proposent un programme de recherche, visant à guider de futurs travaux analytiques s'inscrivant dans le champ de cette approche.

---

\* Cette étude a grandement bénéficié de la collaboration entre l'auteur et Guy Goodwin-Gill en vue de sa publication et lors d'une présentation commune à la *Table ronde internationale sur les normes en matière d'élections*. J'exprime ma reconnaissance à Johann Kriegler et Michel Laflandre pour leurs critiques utiles lors de la Table ronde de l'UIP.

### ***Origines de 'l'évaluation d'après le droit'***

L'origine de cette méthode remonte aux études effectuées dans les années 1950, époque où WJM Mackenzie (1964 : 147) essayait déjà de définir une norme extérieure permettant d'évaluer les processus électoraux. Sa 'loi de la liberté civile' implique, entre autres, la liberté d'expression et de la presse, la liberté de réunion publique et d'association pacifiques, la liberté d'agir sans craindre l'incarcération ou de pertes financières, sauf sur décision des tribunaux dans le respect de lois établies. Mackenzie soutient que, dès lors que ces prémisses sont généralement acceptées, un tel critère permet d'évaluer le processus électoral.

D'autres chercheurs ont soutenu ce type de mesures vers la fin des années 1970 et dans les années 1980, dans le cadre des travaux de l'International Human Rights Law Group, Washington, DC. Le rapport de Larry Garber (1984 : i ; 5-6 ; 17-18 ; 32-8), indique comment on peut définir des critères uniformes permettant d'évaluer des événements électoraux, préconisant en particulier l'innovation en matière d'observation des processus électoraux.

Autant d'avancées, mais la véritable percée avec cette méthode n'aura lieu qu'à partir des années 1990. Tout au long du siècle dernier, la souveraineté de l'Etat est quasiment demeurée taboue, empêchant la mise en place de normes internationales dignes de ce nom. Depuis quelques années, on constate que la frontière n'est plus aussi hermétique entre le pré carré des affaires intérieures et ce qu'on considère désormais comme la chose internationale. Deux raisons sont à l'origine de cette évolution, comme l'indique Robert Pastor (1999 : 124-5). D'abord, les nouvelles technologies, l'essor du commerce et des investissements internationaux. Ensuite, la fin de la guerre froide et l'extension de la démocratie. Les travaux de Pastor et d'autres auteurs du vingtième siècle finissant (ex : Carney, 1993 : 529 ; Held, 1995 : 99-120) laissent penser que l'ère de la souveraineté stricte est révolue et que les normes internationales seront de plus en plus régies par le droit international.

C'est ainsi que des chercheurs contemporains en sont venus à adopter le droit international comme critère de base pour la définition de normes en matière électorale (ex : Pastor, 1999 : 126 ; Lopez-Pintor, 2000 : 102-9 ; Beetham et al., 2002, 96-101). Rares, pourtant, sont ceux qui accordent un rôle *véritablement* central au droit public international dans la définition d'un critère de mesure

de la liberté et de la régularité des processus électoraux. Goodwin-Gill (1994) donne, à cet égard, la démonstration juridique la plus complète, affirmant que des mécanismes juridiques internationaux, renforcés par l'usage international en matière de gestion des élections, doivent être le premier principe permettant de juger de la liberté et de la régularité.

### ***Fondements juridiques***

C'est dans ce contexte que nous commencerons par évoquer certains des fondements juridiques avancés à l'appui de cette méthode permettant l'évaluation de la qualité des élections. Conscient de la polémique en cours sur l'importance de la souveraineté, Goodwin-Gill (1994 : 10,12) affirme dans *Elections libres et régulières* que 'le rapport exact entre autodétermination et «droits à des élections» offrira toujours matière à débat'. Il soutient qu'il convient plutôt d'accorder toute l'attention voulue 'aux obligations précises en matière électorale déjà assumées par les Etats ainsi qu'aux droits politiques humains également acceptés et pouvant être raisonnablement liés auxdites obligations'. Ces obligations découlent le plus souvent de sources diverses, sachant que les statuts de la Cour internationale de justice (1945) donnent quelques indications sur la manière dont lesdites sources doivent être employées. Ainsi, l'article 38 stipule que, dans tous les litiges à elle soumis, la Cour doit d'abord appliquer les conventions internationales, générales ou particulières, qui instituent des règles expressément reconnues par les Etats parties auxdits litiges. Vient ensuite l'usage international en tant que pratique générale acceptée en droit. En troisième lieu, nous avons les principes généraux du droit admis par tous les pays. Enfin, en quatrième position, nous avons la jurisprudence et les enseignements des plus grands spécialistes de droit public qui déterminent eux aussi, quoique accessoirement, les règles. Dans cette dernière catégorie, on peut aussi inclure les décisions des cours et tribunaux internationaux, et celles des tribunaux nationaux sur des questions de droit international et l'équité au sens large de régularité, bonne foi et justice morale.

Dans ce cadre, nous accorderons une place particulière à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui établit les fondements des 'droits à des élections' dans l'article 21. Ce texte stipule que

chacun a le droit de participer au gouvernement soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants 'librement choisis' et à 'accéder à égalité aux fonctions publiques de son pays'. Le même article établit également que 'la volonté du peuple' est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections 'honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote'. La Déclaration universelle des droits de l'Homme, étant une résolution de l'Assemblée générale, n'est pas contraignante pour les Etats. Cela n'empêche pas ses dispositions de faire autorité vu leur importance dans le droit coutumier international, d'autant que les Etats ont fini par les accepter. Pour preuve de l'importance de ce texte, rappelons le soutien absolu que les Etats membres lui ont apporté au moment de son adoption et la place qu'il occupe dans l'histoire des Nations Unies. En outre, le poids juridique des principes déclarés s'est trouvé accru par l'adoption de la Convention internationale sur les droits civiques et politiques (1966), un traité multilatéral désormais signé par 153 Etats. Les droits électoraux s'appuyant sur ceux énoncés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme sont ainsi devenus contraignants pour les Etats signataires. Non seulement la Convention confirme-t-elle lesdits droits acquis en son article 25, mais elle précise certains droits politiques et des droits à faire campagne qui donnent une assise à nos aspirations en matière de processus électoraux<sup>1</sup>.

Ces textes universels et d'autres, régionaux (ex : Charte africaine, 1981 ; Convention américaine, 1969 ; Convention européenne, 1950), jettent les bases normatives en matière de liberté et de régularité électorale. Cependant, et l'article 38 des statuts de la Cour internationale de justice le stipule clairement, ces sources ne sont pas les seuls fondements normatifs. En effet, l'usage international tel que confirmé par des déclarations qui, sans avoir rang de traité, sont invoquées par des organisations internationales, contribue grandement au droit coutumier qui façonne l'usage général (ex : Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, 1994 ; International IDEA, 1997). De plus, les activités d'institutions qui veillent sur certains aspects des processus électoraux aux plans national ou international, déterminent elles aussi les normes des 'meilleures pratiques' qui façonnent petit à petit les mécanismes du droit international et en deviennent des éléments constitutifs<sup>2</sup>.

### ***Obligations de résultats, obligations de moyens***

Selon Goodwin-Gill, on peut faciliter l'analyse en répartissant les obligations internationales en *obligations de résultats* et *obligations de moyens*. En outre, la compréhension de la relation entre les différents types d'obligations permet de réfuter la critique selon laquelle les traités internationaux, tels que la Convention internationale sur les droits civiques et politiques, sont avares d'indications sur les modalités d'application. Il n'y a pas d'obligation à proprement parler d'inscrire les dispositions des traités ou du droit international général dans les législations nationales, mais les choses ne sont pas tranchées pour autant. En effet, lorsqu'ils fixent des obligations de manière générale, les traités 'stipulent, souvent et de façon expresse, que les Etats restent entièrement libres de choisir leurs modalités d'application'. Cette souplesse est 'la caractéristique par excellence en matière de définition de normes et de traités relatifs aux droits de l'homme, domaines dans lesquels la liberté de choix découle souvent des termes du traité lui-même ou qui favorisent l'adoption de mesures législatives' (Goodwin-Gill, 1985; 112-13).

Comme le rappelle Goodwin-Gill dans une étude récente (2004 : 77-8), même si les articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats n'établissent plus de distinction entre obligations de résultats et obligations de moyens, ils restent utiles à l'analyse et permettent de déterminer les violations. On peut entendre par 'obligation de moyens' *l'obligation de s'efforcer*, de faire de son mieux pour atteindre un certain objectif, et par 'obligation de résultat' une garantie de bonne fin.

Dans un cas, on peut penser que, pour engager la responsabilité des Etats, le défaut de résultat constitue une condition nécessaire et suffisante. Dans l'autre, ce qui importe c'est le non-respect de l'obligation de diligence, non le résultat final. L'analyse résultat/moyen (le mot 'distinction' impliquant une dissociation, alors qu'il y a interdépendance systématique de nombreuses obligations) est particulièrement utile en matière de droits de l'homme, domaine dans lequel les processus aussi bien que les résultats ont une grande importance. S'agissant de la liberté et de la régularité d'une élection, les normes juridiques énoncent des interdictions expresses (discrimination), prescrivent des résultats (accès et scrutin secret) ainsi que des processus de contrôle et de responsabilité.

Dans *Elections libres et régulières* Goodwin-Gill (1994 : 7) observe que si les Etats peuvent s'engager à atteindre des résultats particuliers, les moyens mis en œuvre à cette fin peuvent varier en fonction du contexte du droit international. En ce sens, le critère de résultat demeure dans le champ international, sans que ce soit nécessairement le cas pour la méthode d'application. Il rappelle, cependant, que les modalités d'administration des élections peuvent être 'considérablement structurées par l'évocation expresse, dans le texte fondamental sur les droits de l'homme, de principes sous-jacents de non-discrimination, de suffrage universel et égal et au scrutin secret'. Ces obligations plus spécifiques peuvent restreindre et structurer l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs (voir Diagramme 1, Encadré A). Lors de la table ronde, le répondant Johann Kriegler (2004 : 3) a émis quelques réserves sur la manière dont les principes internationaux peuvent être mis en œuvre, soutenant que 'ces principes doivent demeurer inchangés mais que tant dans leur interprétation que dans leur application dans des circonstances particulières, il faudrait tenir compte des nuances locales. En fait, nous ne disons pas autre chose : les obligations de moyens laissent aux Etats la faculté de décider 'au premier chef, sinon exclusivement, la manière dont 'dans leur contexte politique, culturel et historique particulier, les objectifs peuvent être atteints dans les meilleures conditions' (Goodwin-Gill, 1994 : 83).

### ***Construire un cadre analytique***

Etant donné cette variété en matière d'obligations internationales, comment passer de cette apparente simplicité des obligations internationales en matière de moyens et de résultats à une mesure concrète de la liberté et de la régularité ? Dans sa réflexion initiale visant à établir une relation empirique entre les principes du droit international et les éléments constitutifs d'une élection, Goodwin-Gill (1994 : 27) a été l'un des premiers à préconiser la répartition du processus électoral en fonction d'une série de 'marqueurs' permettant d'apprécier ces obligations. A cette fin, il répartit le processus électoral en dix compartiments différents : loi et système électoraux ; découpage des circonscriptions ; gestion de l'élection ; droit au vote ; inscription des électeurs sur les listes électorales ; éducation civique et informations fournies aux électeurs ; candidats et partis politiques, y compris leur financement ; campagnes électorales ; mode de scrutin, supervision et résultats et, enfin, plaintes et règlements des litiges. Cependant, son travail a été

fortement critiqué, d'aucuns estimant que cette dissection n'a tout de même pas permis d'établir une relation authentique et réaliste entre les principes du droit international et les fameux marqueurs. *Elections libres et régulières* franchit un pas dans cette direction, mais cet ouvrage ne fournit pas aux observateurs d'élections un cadre analytique réaliste permettant de juger de la qualité d'un événement électoral (Choe et Darnolf, 2000 : 228; OSCE, 2002, 3)<sup>3</sup>. Pour répondre à la critique, la présente étude s'efforce tout d'abord de déterminer comment on pourrait établir une meilleure relation empirique entre principes électoraux et éléments constitutifs électoraux. S'inspirant de Goodwin-Gill (1994), ainsi que de l'étude de l'auteur sur cette même question (Boda, 2002), elle envisage la construction d'un cadre plus efficace. Au fil des ans, le compartimentage du processus électoral inventé par Goodwin-Gill a été affiné dans le cadre de travaux importants sur les normes et l'observation électorales (ex : Dundas, 1993; Goukd et al., 1995; Choe, 1997; Alves et al., 1999; Choe et Darnolf, 2000; Lopez-Pintor, 2000; Elklit et Reynolds, 2000; Elklit et Reynolds, 2001). Cependant, les analystes, jusqu'à une date récente, n'ont pas suggéré d'analyser chacune de ces composantes de l'intérieur, de les déconstruire afin de voir si des tâches administratives essentielles ouvrent de nouvelles perspectives. Elklit et Reynolds (2000 : 8), dans une importante contribution dans ce domaine, ajoutent que 'si on veut systématiquement analyser un processus électoral, il est important que chaque élément soit défini avec précision et que la performance du système de gestion électoral soit mesurée'. Ils répartissent le cycle électoral en douze éléments constitutifs différents (voir diagramme 1, encadré B), indiquant que chacun de ces éléments doit fournir des indicateurs essentiels permettant de juger de sa qualité dans n'importe quel processus électoral. S'agissant de l'éducation des électeurs, par exemple, ils proposent que l'on examine deux indicateurs, le 'pourcentage de bulletins nuls ou non valables' et les 'ressources par habitant dépensées (reliées aux taux d'alphabétisation et à l'expérience de scrutins précédents)' (Elklit et Reynolds, 2000 : 10-11). Leur travail constitue incontestablement une première étape permettant de comprendre les éléments grâce auxquels il sera possible de juger du caractère libre et régulier d'une élection puisqu'il suggère divers indicateurs pratiques liés aux éléments constitutifs d'une élection.

J'abonde dans le sens d'Elklit et Reynolds, entre autres chercheurs qui ont adopté cette approche. Mais s'il est toujours utile de placer

l'ensemble du cycle électoral sous le microscope pour comprendre le processus, le véritable indicateur permettant de juger si une composante de ce processus électoral se rapproche ou s'éloigne de l'idéal d'élection libre et régulière, reste le changement empirique apporté à la composante concernée.

La différence essentielle entre notre évaluation et celles d'Elklit et de Reynolds consiste en l'argument selon lequel les indicateurs mis au point à l'intérieur de chacun des 'marqueurs' électoraux doivent être évalués par rapport à une norme externe fournie par le droit international. Le Comité norvégien d'Helsinki (2000) rappelle l'importance de cette *mesure externe*, observant que 's'il est tentant de jauger la chose observée par rapport au système de notre propre pays utilisé comme référence [il] convient de définir des critères communs à toutes les parties concernées en tenant compte des principes universels sur lesquels se fondent les notions d'élections libres et régulières et de démocratie, sans biais'.

### **Exemples**

A l'évidence, c'est une chose de réfléchir à un cadre analytique; c'en est une autre d'en instituer un, utile à ceux qui doivent juger un processus électoral *réel*. Aussi, cette section finale précise-t-elle la démarche nécessaire à la création d'un tel outil, s'inspirant d'exemples de processus électoraux au Royaume-Uni, décrits dans Boda (2002). J'évalue sur la base de deux obligations importantes –une obligation de résultat et une obligation de moyen - considérées par le droit international comme indispensables à la liberté et à la régularité de n'importe quel événement électoral. Dans chaque cas, nous nous efforcerons de jeter les bases d'une approche susceptible d'aboutir à terme à un mécanisme et une méthodologie plus généraux permettant de mesurer la qualité d'un cycle électoral.

### **Obligation de résultats : 'droit de vote'**

Premier élément à évaluer, le 'droit de vote' peut être considéré comme une obligation de résultats dans la mesure où il prescrit un objectif clair mais ne donne aucune indication précise sur la manière dont il peut être atteint. Il n'empêche, il constitue une composante fondamentale sans laquelle un processus électoral ne peut être mené à bonne fin (voir diagramme 2, encadré A). Le caractère libre et régulier d'une élection dépend, en partie, de la mesure dans laquelle les citoyens peuvent accéder à l'urne. Le droit

international confirme cette obligation dans la Convention sur les droits civiques et politiques (1966 : art. 25) : 'Chaque citoyen doit avoir le droit et la possibilité... sans restrictions indues... de voter et d'être élu dans le cadre d'élections périodiques honnêtes au suffrage universel et égal...'.

En Europe, cette même obligation a été renforcée par le préambule de la Convention européenne sur les droits de l'Homme et, plus tard, par son premier protocole, ainsi que par la jurisprudence. La Convention initiale professe 'une foi profonde en ces libertés fondamentales qui sont le fondement de la justice et de la paix dans le monde', considérant une 'démocratie politique réelle' comme la principale méthode permettant de préserver lesdites libertés (Convention européenne, 1950 : préambule). Mais ce texte figure dans le préambule et non dans le corps du texte, ce qui a permis d'en atténuer traditionnellement l'importance. Le Premier Protocole de la Convention européenne (1952 : art. 3) précise davantage cet engagement, même s'il soumet encore les obligations inter-Etats à des limitations : 'Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif'.

La jurisprudence postérieure donne, pourtant, une place beaucoup plus importante aux droits de vote des *individus* dans le contexte européen. En 1987, la Cour européenne des droits de l'Homme l'a remis au premier plan dans *Mathieu-Morfin et Clerfayt contre la Belgique* (1988 : par. 46-51), estimant qu'il 'incarne un principe caractéristique de la démocratie' et, partant, qu'il influe sur la manière dont on doit interpréter l'article 3 du Protocole 1. La Cour fait valoir que, du moment qu'une clause sur deux ou presque de la Convention et des Protocoles 1, 4, 6 et 7 concerne l'individu, l'article 3 du Protocole 1 doit être interprété de la même façon. 'Le point de vue de la Commission a évolué', déclare-t-elle. 'De la notion de droit «institutionnel» à la tenue d'élections libres, la Commission européenne en est venue au concept de «suffrage universel» puis, en conséquence, au concept de droits subjectifs de participation – le «droit de vote» et le «droit de se porter candidat à des élections». La Cour approuve ce dernier concept'.

Etant donné cette obligation, comment savoir si elle est respectée ? Divers indicateurs opérationnels peuvent être définis et

évalués pour déterminer si le processus électoral progresse réellement vers l'idéal décrit par le droit international. En l'occurrence, nous ne prendrons qu'un exemple d'indicateur, la précision des listes électorales (voir diagramme 2, encadré B), la considérant comme l'une des nombreuses mesures permettant de se prononcer, dans cette composante du processus électoral.

Au Royaume-Uni, la possibilité d'exercer le droit de vote suppose l'existence d'une liste électorale complète. Aucun citoyen ne peut voter si son nom ne figure pas sur la liste. Or, les années passant, on s'est aperçu que la liste électorale n'est pas sans poser quelques problèmes en tant qu'élément constitutif de la gestion électorale et du système de vote de ce pays. En 1910, déjà, la justification du droit de vote était décrite comme 'un casse-tête', avec sept franchises distinctes (propriétaires, 'freemen', université, profession, foyer, service et locataires). Les locataires, plus mobiles par définition, avaient plus de mal à faire valoir leurs droits de figurer sur les listes (Pinto-Duschinsky, 1991; 12).

Le *Representation of the People Act* (1918: sch 1, par. 6), essayant de réduire les problèmes, a lancé une campagne d'inscription porte-à-porte. Cette loi a jeté les bases d'un système encore en place aujourd'hui. Elle est à l'origine d'une action sans précédent, en ce sens qu'elle transfère la responsabilité de l'inscription du citoyen à l'Etat. Désormais fondée sur la 'résidence', la liste est remise à jour chaque année à l'occasion d'une 'date de qualification' par un *Electoral Registration Officer* (ERO – agent d'inscription électorale), le plus souvent un responsable au niveau du comté. Il fait aussi office d'*Acting Returning Officer* (responsable du scrutin) (Leonard et Mortimer, 2001: 13).

Malgré ces efforts, cependant, les problèmes liés aux listes électorales n'ont pas disparu et leur précision n'a fait que se détériorer au fil des ans. En 1950, une étude a montré que la marge d'imprécision était seulement de 4% (à compter de la date à laquelle ils devenaient électeurs, 4% des adultes n'étaient pas inscrits en fonction de leur adresse réelle) (Gray et al., 1950). En 1982, selon une autre étude, ce pourcentage était passé à 6,5 % pour les adultes devenus électeurs à compter du 10 octobre 1980 (Todd et Butcher, 1982: 1). En 1991, le taux d'imprécision, toujours à la date où les adultes devenaient électeurs, était de 9%, ce qui signifie que 2,8 à 3,4 millions d'adultes en âge de voter étaient sans doute exclus du

processus électoral (Smith, 1993; Pinto-Duschinsky et Pinto-Duschinsky, 1987 : 3). En 1998, la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des communes (1998 : vol. 1, par. 32-3) estimait le nombre d'électeurs exclus des listes électorales pour l'année 1997 à 5,5 millions, ce qui est loin d'être négligeable.

C'est ce type d'indicateurs qui, selon certains, permet de dire si le processus électoral du Royaume-Uni s'éloigne ou se rapproche de l'obligation de liberté et de régularité présentée ci-dessus. La tendance mise en évidence pour la précision des listes d'électeurs pourrait donc être utilisée comme un indicateur de l'état de cette composante du processus électoral - à savoir l'inscription des électeurs - par rapport à l'obligation de résultats - à savoir le droit de vote. Elle nous donne une idée de l'évolution de cette composante au cours des cinquante dernières années par rapport à cette obligation internationale. Il faut rappeler, cependant, qu'il ne s'agit là que d'un simple indicateur. Il faudrait identifier divers autres indicateurs, ainsi que les données correspondantes, au sein de cet élément constitutif si on veut affirmer avec plus de certitude que le processus électoral global se rapproche ou s'éloigne de l'obligation examinée. Dans une étude plus complète, il faudrait inclure d'autres indicateurs, par exemple les taux de participation, le pourcentage de bureaux de vote ouverts, ou le nombre de circonscriptions dans lesquelles il a fallu revoter, sans oublier la précision des listes électorales.

### **Obligation de moyens : 'scrutin secret'**

Le scrutin secret est la seconde des caractéristiques permettant de dire si un événement électoral a été 'libre et régulier' (voir diagramme 3, encadré A). Dans ce cas, le droit international semble prescrire un résultat objectivement réalisable, mais en réalité il est plus détaillé pour ce qui concerne les moyens administratifs devant être employés par les Etats, mettant ainsi l'accent sur l'obligation de moyens nécessaires à la réalisation de cet objectif : le 'scrutin secret'.

A l'origine, la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948 : art 21,3) le présentait comme un mode de vote parmi d'autres 'procédures de vote libre' mais, depuis, le scrutin secret a été consacré, la Convention des droits civiques et politiques (1966 : art 25.b) le présentant comme la garantie de la liberté d'expression de la volonté populaire. Au fil des ans, le droit coutumier a encore renforcé le scrutin secret, comme le montrent plusieurs résolutions

de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>4</sup> et les constitutions de plusieurs pays, tels que la France, l'Irlande et le Sénégal<sup>5</sup>.

Là encore la question est de montrer si un système de vote, dans un contexte donné se rapproche de l'idéal prescrit par le droit international? Dans la section précédente, la précision des listes électorales était présentée comme l'un des indicateurs. Dans le cas présent, nous choisirons le mode de scrutin. Trois modèles de scrutins sont placés sur un axe d'abscisse en fonction du degré de secret (voir diagramme 4, encadré A). Au niveau le plus bas de cette échelle, on trouve le modèle de vote le plus public. Les électeurs, dans ce cas, doivent désigner le candidat de leur choix dans le cadre d'un processus public complètement transparent (Modèle #1). Au centre, on trouve un modèle dans lequel les électeurs n'ont pas à déclarer publiquement leur choix. Ce type de vote ne garantit pas le secret absolu. Dans certains cas, la loi électorale du pays prévoit des méthodes de vérification des électeurs afin de lutter, par des contrôles ultérieurs, contre la fraude et la corruption. Dans d'autres cas, des procédures mises en place par les responsables électoraux aboutissent à un mode de scrutin laissant plusieurs possibilités aux citoyens, autres que l'électeur, de connaître la nature du vote de ce dernier (Modèle #2). Enfin, à l'autre extrême de l'axe, on trouve un modèle de scrutin assurant un secret total. L'électeur dépose son bulletin sans que personne ne puisse connaître son choix et en l'absence de risques présentés par le modèle intermédiaire. Ce dernier cas correspond à l'idéal présenté comme une obligation par le droit international (Modèle #3).

Le système de scrutin du Royaume-Uni a progressé le long de cette abscisse au cours du siècle dernier (voir diagramme 4.0, encadré B). Jusqu'en 1872, le vote en Grande-Bretagne tenait du spectacle de foire, les candidats étant nommés à haute voix en face d'une estrade<sup>6</sup> (Seymour, 1970 : 205-6). Les votes étaient consignés dans un 'registre des votes' pouvant être consulté par n'importe quel citoyen après le jour de l'élection (Vincent, 1967). A l'évidence, ce mode de vote 'd'estrade' correspond au modèle #1. Le choix de l'électeur dans de telles circonstances était complètement transparent et ne pouvait échapper à l'influence de l'assistance (Seymour, 1970 : 434).

Les choses ont changé, cependant, depuis la promulgation du *Ballot Act de 1872* (loi sur le mode de scrutin). Ce texte a mis en place un système qui subsiste aujourd'hui et qui correspond au modèle #2.

Il est intéressant d'étudier les détails de ce système instituant le scrutin secret. Dès que l'électeur pénètre dans le bureau de vote, un agent vérifie son nom sur la liste électorale et le barre. Il lit ensuite à haute voix son numéro d'électeur. Le secrétaire de scrutin inscrit ce numéro sur un carnet à souches présentant un numéro attribué à l'avance. Le bulletin correspondant à la souche porte le même numéro. Ce bulletin est détaché, revêtu d'un cachet officiel et remis à l'électeur (Ballot Act, 1872 : sec 2; Representation of the People Act, 1983 sched 1, par. 19-20). Ce dernier pénètre alors dans l'isoloir et fait son choix. Une fois ce choix arrêté, l'électeur place son bulletin dans l'urne. A la clôture du vote, l'agent responsable du bureau envoie les urnes à un bureau central pour le décompte, après quoi tous les bulletins sont placés dans des caisses scellées par le responsable général. Les souches sont directement placées dans des caisses au bureau de vote. Enfin, les bulletins utilisés, les souches et le registre électoral sont expédiés à l'agent responsable de la Couronne, qui les conserve pendant une année dans un 'lieu sûr' de Londres (Representation of the People Act, 1983 : sch 1, par. 32-59; Electoral Reform and Liberty, 1997 : 6, app. 1).

Cette description sommaire du mode de scrutin secret permet déjà de dire que le système des souches assure plus de secret. Il est évident, cependant, que le Royaume-Uni n'a toujours pas adopté un système de scrutin permettant un secret total (Modèle #3), et qu'il se situe toujours dans les limites du modèle #2. En effet, la méthode du carnet à souches comporte des risques inhérents qui empêchent le secret absolu. On peut toujours savoir, après coup, pour qui un électeur a voté en comparant le numéro d'un bulletin à celui de la souche, puis en identifiant l'électeur grâce au numéro figurant sur chaque souche. Certes, il est interdit de consulter les bulletins et les souches sans autorisation du juge du tribunal des élections (Ballot Act, 1872 : sec 40; Representation of the People Act, 1983 sch 1, par. 56.1.b.ii) mais le système a suscité des méfiances au cours du siècle dernier (ex: Lloyd, 1968 : 131; O'Brien, 1957 : 34; Wright et Greengrass, 1987 : 54; Electoral reform and Liberty, 1997 : 22, app. 4).

Ces dernières années, sans que le système ne retombe tout à fait dans le modèle #1, un certain nombre d'innovations ont diminué le degré de secret. Un groupe de travail, constitué par le *Home Office* (ministère de l'Intérieur) en 1999 a recommandé au gouvernement d'encourager les autorités locales à essayer de nouvelles méthodes de vote afin d'accroître les taux de participation (Home Office, 1999 :

para 3.1.1. par. 10-12). La *Representation of the People Act 2000* a autorisé un certain nombre de projets pilotes à cette fin.

Le vote par correspondance a ainsi été approuvé comme méthode alternative à titre d'essai (voir modèle #2a)<sup>7</sup>. Grâce à cette innovation, l'électeur peut se prononcer où qu'il soit ou presque. Il reçoit son bulletin par la poste, le remplit et le renvoie le plus souvent de la même façon. Dès qu'il parvient au bureau électoral, le pli est ouvert et soumis à un tri. Le bulletin est accompagné d'une 'déclaration d'identité', un document qui, à l'instar de la souche, comporte le numéro de bulletin mais, contrairement à la souche, indique également le nom de l'électeur (ex : Oxford County Council, 2002).

Ce système introduit deux types de risques pour le secret. D'abord, le secret peut être violé, contre la volonté de l'électeur, à n'importe lequel des nombreux points d'accès inhérents à ce processus<sup>8</sup>. Ensuite, le secret peut être violé avec la connivence de l'électeur lui-même, s'il vend son vote ou s'il permet à un tiers de voter sans respecter toutes les conditions nécessaires. En l'absence de mécanismes de contrôle et de la surveillance exercée par des responsables dans l'enceinte d'un bureau de vote, le risque subsistera toujours.

Autre projet pilote approuvé dans certaines circonscriptions lors des élections locales de mai 2002, le vote et le décompte (Modèle #2b) par Internet (Commission électorale du Royaume-Uni, 2002 : 2). Nous prendrons le cas de Swindon comme exemple. Après un vote via un site Web (Swindon, 2002; Réforme électorale, 2002), les données fournies par les électeurs étaient directement transmises aux bureaux de VoterHere, société informatique ayant son siège à Bellevue, Washington, Etats-Unis. Là, les données étaient organisées, comptées, et mises dans un format adapté à l'opération de comptage et compatible avec les autres formes de scrutin en cours à Swindon (Interview, 2002).

Comme le vote par correspondance, ce mode de scrutin entraîne une baisse du niveau du secret. Les risques sont très similaires, le secret pouvant être violé en raison de la multiplication des points d'accès. L'électeur peut voter à partir de n'importe quel endroit équipé d'une connexion Internet, qu'il s'agisse de son domicile ou d'un cybercafé. Or ce type de lieu public ne peut assurer un isolement comme dans un bureau de vote. En outre, nul ne peut donner la

garantie absolue que le secret sera respecté du moment où le vote est exprimé sur un terminal jusqu'au décompte dans un bureau central. La société informatique donnait une garantie de sécurité de base comparable à celle assurée par les sociétés de carte de crédit et les banques, mais beaucoup d'incertitudes demeurent quant à cette garantie (le fait que les données circulent hors des limites juridiques de la circonscription et même du pays est éloquent)<sup>9</sup>. Sans les contrôles effectués dans les bureaux de vote, le secret peut être violé, soit par la corruption et la vente des droits, soit par d'autres moyens.

Comme pour l'obligation du droit de vote, nous ne sommes pas en mesure de tirer de conclusion définitive sur l'évolution du scrutin secret, principe fondamental de liberté et de régularité dans n'importe quelle élection. La tendance décrite ici, cependant, donne un exemple important de la manière dont on peut se faire une idée de l'évolution. Il nous semble, en tout cas pour ce qui concerne cet indicateur, que nous sommes en train de perdre du terrain par rapport aux décennies précédentes pour ce qui concerne ce principe particulier, mais il faudra mettre au point d'autres indicateurs pour parvenir à un jugement plus définitif. On pourrait ainsi analyser les dispositions prises en matière de bureau de vote, les lois relatives aux droits des électeurs d'exprimer leur voix et de déposer un bulletin dans l'urne pour ne citer que deux indicateurs.

### ***Conclusion***

Au cours du débat ayant suivi la table ronde, les répondants ont proposé des commentaires utiles sur la manière dont on pourrait exploiter l'approche décrite ici. Johann Kriegler et Michel Laflandre se sont déclarés réservés sur le résultat qui pourrait découler d'une approche analytique exclusivement fondée sur un catalogue inductif d'indicateurs dans le but de déterminer si un processus électoral mérite le label 'libre et régulier'. Tout d'abord, Laflandre (2004: 5) suggère que certains éléments constitutifs du processus électoral peuvent ne pas se conformer tout à fait aux principes du droit international, notamment le financement des partis politiques et les règles d'accès aux médias pendant les campagnes électorales. Ensuite, Laflandre (ibid: 5) et Kriegler (2004: 3) insistent tous deux sur la nécessité de tenir compte des différences entre les cas examinés, établissant tout particulièrement une distinction entre les démocraties jeunes et celles plus établies. Enfin, les répondants n'ont pas manqué de faire observer que si une telle analyse, fondée sur les

principes du droit international, peut aboutir à une meilleure compréhension de la mise en œuvre des éléments constitutifs d'une élection, il reste qu'une telle approche ne mettra jamais un point final au débat. Pour reprendre les propos de Kriegler (ibid: 6) :

Non seulement, la clarté n'y gagne pas, mais à force de rechercher l'objectivité, on perd de vue l'objet normatif de cette réflexion. L'évaluation d'une élection est beaucoup plus, sans aucun doute, qu'un audit à deux dimensions des diverses étapes instituées par une administration en vue de préparer et de mener à bien une élection. L'objet à déterminer est beaucoup plus du côté des valeurs, bien plus normatif et bien plus fonction du contexte.

Une question fréquemment posée lors des deux jours de débats à Genève s'inscrit parfaitement dans cette préoccupation. Comment trouver l'équilibre entre, d'une part, les différentes méthodes permettant de mesurer la qualité d'une élection et dont l'objet serait de nous permettre de dire objectivement et cliniquement si une élection est un succès ou un échec et, d'autre part, une méthode qui ne permet aucunement de déterminer si un processus électoral a été correctement administré, confortant ainsi l'idée selon laquelle nous ne serons jamais d'accord sur ce qu'est une élection menée à bien ? Ce type de questionnement ne doit pas être pris à la légère mais, au contraire, soigneusement pris en compte dans la construction de tout cadre analytique visant à évaluer la liberté et la régularité.

La présente étude donne un aperçu d'une troisième approche visant à juger les événements électoraux – l'évaluation d'après le droit international. Pour commencer, elle rappelle brièvement les fondements juridiques qui sous-tendent traditionnellement cette troisième option, passant en revue quelques-uns des principes juridiques sur lesquels s'appuie notre notion de la régularité et de la liberté. Or le droit public international a beaucoup évolué depuis l'achèvement du projet de Goodwin-Gill (1994). C'est la raison pour laquelle la prochaine étape pour les chercheurs<sup>10</sup> devrait consister, nous semble-t-il, à développer un catalogue et à analyser les principes internationaux qui permettent de mieux comprendre les repères offerts par le droit international en matière électorale. De quelles conventions internationales, droit international coutumier, principes généraux de droit, jurisprudence et avis d'experts tenir compte dans la notion que nous nous faisons de la liberté et de la régularité ? Il suffit de passer en revue les études publiées à ce jour

pour s'apercevoir que si les déclarations publiques d'attachement aux principes juridiques internationaux abondent, nul n'a encore analysé le corpus de droit international à l'époque récente pour en extraire les principes régissant les élections.

La deuxième partie de l'étude inaugure une réflexion sur la manière dont on pourrait construire un cadre analytique reliant de façon tangible les principes du droit international aux éléments constitutifs d'un processus électoral. L'objet de cette réflexion est d'identifier les principaux indicateurs opérationnels permettant de dire comment telle ou telle partie du processus électoral évolue *par rapport* à une obligation légale. Les exemples fournis n'avaient pour but que de donner une idée de la manière dont on pourrait y parvenir. A l'évidence, ce cadre analytique devra être étoffé de manière à ce que nous aboutissions à un mécanisme facilitant l'observation électorale dans les années et les décennies à venir. Beaucoup de questions demeurent cependant : comment sélectionner des indicateurs dans chaque élément constitutif en vue de les comparer aux principes juridiques de liberté et de régularité prescrits par le droit international ? Faut-il parler de processus électoraux 'libres et réguliers' ou au contraire, procéder à une analyse désagrégée, c'est-à-dire une méthode dans laquelle on n'examinerait que les éléments constitutifs d'une élection ? Comment résoudre les contradictions qui surgissent parfois entre des principes de droit (par exemple, scrutin secret contre droit de vote) ? Une mesure 'directionnelle' d'un élément constitutif donné suffit-elle ou faut-il ajouter une mesure quantitative ?

Lors d'une réunion récente de l'OSCE consacrée aux normes électorales, l'Union interparlementaire a invité les Etats membres de l'OSCE à réévaluer la manière dont l'observation des élections est effectuée. Il ne s'agissait pas d'une critique adressée à cette organisation<sup>11</sup>, mais de la conclusion d'une série d'évaluations des observations électorales, à ce jour, dans le monde. L'UIP soutient qu'il faudrait 'une approche nouvelle et plus rigoureuse s'appuyant sur une méthodologie plus sociale et scientifique, laissant de côté tout militantisme, se concentrant sur les seules composantes analytiques en vue d'émettre des jugements sur les processus électoraux' (Boda, 2004). Sans conteste, une élection est un processus extrêmement complexe nécessitant une évaluation qui va bien au-delà d'un cadre à deux dimensions. Ceci dit, il est évident depuis une cinquantaine d'années que de trop nombreuses dimensions ont été prises en

compte et que les progrès vers un consensus sur la liberté et la régularité ont été insuffisants. Il est vrai que les théoriciens et les praticiens en matière d'élections n'ont toujours pas trouvé *la norme* permettant de juger une élection. Je pense, quant à moi, que tout en évitant les 'réflexions stériles de laboratoire', selon les termes employés par l'un de nos répondants, on pourrait définir un meilleur cadre en extrayant *une norme* des mécanismes juridiques internationaux et en assemblant un cadre opérationnel susceptible de faciliter le travail pratique des observateurs électoraux. La présente étude constitue une étape initiale dans ce sens. Le 'plus gros' reste à faire.

**A propos de l'auteur:** Michael D. Boda est directeur adjoint et rédacteur en chef de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), Civitas Fellow de la Brookings Institution et consultant électoral de l'OSCE, de l'UIP et de l'U.S. National Association of Secretaries of States. Il a également été rédacteur de Elections Today, l'Administration and Cost of Elections Encyclopedia, du Buyer's Guide for Election Services, Supplies and Equipment, CNN/IFES Election Watch et ElectionGuide.org. Il est actuellement en train d'achever un doctorat en droit à l'Université d'Oxford et un Ph.D. en sciences politiques à la Johns Hopkins University.

## **Bibliographie :**

Alves, Helena et al. (eds) (1998) *The Administration and Cost of Elections (ACE) Encyclopedia*, New York, Stockholm, Washington : United Nations, International IDEA, IFES.

*Charte africaine sur les droits de l'Homme et des peuples* (1981, adoptée le 27 juin, entrée en vigueur le 21 octobre 1986 (1982) 21 ILM 58.

*Convention américaine sur les droits de l'Homme* (1969) adoptée le 22 novembre, entrée en vigueur le 18 juillet 1978, OAS TS 36.

*Ballot Act (1872).*

Beetham, David et al. (2002) *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, La Haye : Kluwer Law International.

Boda, Michael D. (2002) *Independence is not a Panacea: A Study of Election Administration Using the United Kingdom as a Case Study* (University of Oxford, M. st thèse).

Boda, Michael D. (2003) *Enforcement in Political Financing: Consideration of Effective Administrative Models* (document présenté lors de The Democracy and Political Party Finance Conference, 8-9 mai).

Boda, Michael D. (2004). *Statement on behalf of the Inter-Parliamentary Union Representative before OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on "Electoral Standards and Commitments"* (document présenté lors de la réunion Supplementary Human Dimension –'Electoral Standards and Commitments', Vienne : 15-16 juillet).

Conseil municipal de Bolton Metropolitan (2001). *Evaluation of Pilot Election Schemes*, Bolton : Bolton MBC.

Charney, Jonathan I. (1993) *Universal International Law*, American Journal of International Law, 87 : 529-551.

Choe, Yonhyok (1997) *How to Manage Free and Fair Elections*, Goteborg : Goteborg University.

Choe, Yonhyok et Staffan Darnolf (2000) 'Free and fair elections: What do we mean and how can we measure them?', in H. Kotze and B. E. Rasch (éds) *Elections and Democracy in Southern Africa*, Oslo: Institut norvégien des droits de l'homme, pp. 228-270.

*Constitution de la République française (1958).*

*Constitution du Sénégal (1963).*

*Constitution de l'Irlande (1937).*

*Déclaration sur les critères d'élections libres et régulières (1994)*, adoptée le 26 mars, 154<sup>e</sup> session du Conseil interparlementaire.

Dugger, Ronnie (1988). *Annals of Democracy: Counting Votes*, New Yorker, (64): 40-108.

Dundas, Carl W. (1993) *Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels*, Londres: Commonwealth Secretariat, Technical Assistance Group, Commonwealth Fund for Technical Co-operation.

Electoral Reform Services (2002) *Internet and Telephone Voting: Pilot Scheme - mai 2002*, Londres, Electoral Reform Services.

*Electoral Reform Society and Liberty (1997) Ballot Secrecy*, Londres : ERS/Liberty.

Elklit, Jørgen et Andrew Reynolds (2000) *Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies : New Research Agenda* (document de travail #281, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, Indiana: Kellogg Institute for International Studies.

Elklit, Jørgen et Andrew Reynolds (2001). *Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics*, Representation: The Journal of Representative Democracy, 38(1): 3-10.

*Convention européenne sur les droits de l'Homme (1950)*, adoptée le 4 novembre, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, ETS n°5.

*Convention européenne sur les droits de l'Homme*, Protocole 1 (1952), adopté le 20 mars, entré en vigueur le 18 mai 1954, ETS n°9.

Franck, Thomas M. (1992). *The Emerging Right to Democratic Governance*, American Journal of International Law, 86(1) : 46-91.

Freeman, James (2000). *High-Tech Won't Solve Election Woes*, Forbes Magazine (5 décembre)

Garber, Larry (1984). *Guidelines for International Election Observing*, Washington, DC: The International Human Rights Law Group.

Goodwin-Gill, Guy S. (1985) *Obligations of Conduct and Result* in P Alston and K Tomaševski (éds) *The Right to Food*, Boston : M. Nijhoff, pp. 111-118.

Goodwin-Gill, Guy S. (1994) *Elections libres et régulières: Droit international et pratique*, Genève : Union interparlementaire.

Goodwin-Gill, Guy S. (1998). *Code de conduite pour les élections*, Genève : Union interparlementaire.

Goodwin-Gill, Guy S. (2004) 'State responsibility and the «good faith» obligation in international law', in M. Fitzmaurice and D. Sarooshi (éds) *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*, Oxford: Hart Publishing, pp. 75-104.

Gould, Ron et al. (1995) *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Aldershot: Dartmouth.

Gray, P.G. et al. (1950) *The Register of Electors as a Sampling Frame*, Londres, Central Office of Information.

Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge : Polity Press.

Commission des affaires intérieures de la Chambre des communes (1998) *Fourth Report: Electoral Law and Administration*, Londres: The Stationery Office, 10 septembre.

Home Office (1999), Rapport final du Groupe de travail sur les procédures électorales, Président George Howarth, député, Londres: Home Office, octobre.

Insurance Advocate (2001). *Study Predicts Anti-Fraud Technologies Will Reduce Internet Credit Card Fraud by Billions*, Insurance Advocate 112 (4).

*Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels* (1966), adoptée le 16 décembre, entrée en vigueur le 3 janvier 1976, 993 UNTS 3.

*Convention internationale sur les droits civiques et politiques* (1966), adoptée le 16 décembre, entrée en vigueur le 23 mars 1976, 999 UNTS 171.

International IDEA (1997). *Code of Conduct: Ethical and Professional Observations of Elections*, Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.

*Interview de Vanessa Keitges*, directrice des ventes internationales, VoteHere (2002), Swindon, 4 mai.

James, Miranda (2001). *Paving the Way for the Cyber Ballot Box*, The Guardian, 30 mai.

Kinzer, Bruce L. (1982) *The Ballot Question in Nineteenth-Century English Politics* New York: Garland Publishing.

Kriegler, Johann (2004) 'Réponse au document intitulé «Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework»' et présenté lors de *Elections libres et régulières. Dix ans après, Table ronde internationale sur les critères électoraux*, Genève : 12-13 novembre.

Laflandre, Michel (2004) 'Commentaires de M. Michel Laflandre sur la présentation faite par MM. Guy S. Goodwin-Gill et Michael D. Boda, «Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework», lors de *Elections libres et régulières. Dix ans après, Table ronde internationale sur les critères électoraux*, Genève : 12-13 novembre.

Leonard, Dick et Roger Mortimore (2001). *Elections in Britain: A Voter's Guide* Londres : Palgrave.

Lloyd, Trevor Owen (1968) *The General Election of 1880*, Londres : Oxford University Press.

Lopez-Pintor, Rafael (2000) *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* New York : Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau de la politique de développement.

Mackenzie, W.J.M. (1964) *Free Elections: An Elementary Textbook* Londres : Allen and Unwin.

*Mathieu-Mohin et Clerfayt contre l'Etat belge* (1988) 10 EHRR 1

Comité norvégien d'Helsinki (2000) *Election Observation: An Introduction to the Methodology and Organization* Oslo : Norwegian Helsinki Committee.

O'Brien, Conor C. (1957) *Parnell and His Party, 1880-90* Oxford : Clarendon Press.

OSCE (2002) *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice*, projet OSCE/ODIHR, Varsovie : 20 novembre.

OSCE (2003) *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, A Progress Report* (ODIHR.GAL/30/03, Varsovie : OSCE/ODIHR, 30 juin.

*Oxford County Council (2002) 'Declaration of identity', Election pour St. Margaret's Ward et Mayoral Referendum*, Oxford: OCC, 2 mai.

Pastor, Robert A. (1999) *A Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections* in Marc F. Plattner et al. (éds) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, pp. 123-142.

Patsuris, Penelope (2000). *The Billion Dollar Business of Balloting*, Forbes Magazine (17 novembre).

Pinto-Duschinsky, Michael (1991). *Electoral Registration in Britain: Is There a Case for Reform?* in JC Courtney (éd) *Registering Voters: Comparative Perspectives* Cambridge: Harvard University, The Center for International Affairs, pp. 12-18.

Pinto-Duschinsky, Michael et Shelley Pinto-Duschinsky (1987) *Voter Registration in England and Wales: Problems and Solutions* Londres : Constitutional Reform Centre.

Rallings, Colin et Michael Thrasher (1999) *British Parliamentary Election Results, 1983-97*, Brookfield, Vermont : Ashgate.

*Representation of the People Act (1918)*.

*Representation of the People Act (1983)*.

*Representation of the People Act (2000).*

*Representation of the People (Angleterre et Pays de Galles) - Règlements (2001).*

*Representation of the People (Ecosse) - Règlements (2001).*

Security Management (1999) *Survey Finds Internet Credit Card Fraud*, Security Management 43(8).

Seymour, Charles (1970) *Electoral Reform in England and Wales: The Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832-1885*, Devon : David and Charles (éditeurs).

Smith, Stephen (1993) *Electoral Registration in 1991 : A Survey Carried Out by the Social Survey Division of OPCS on Behalf of the Home Office and the Scottish Office Home and Health Department* Londres : HMSO.

*Statuts de la Cour internationale de Justice (1945)*

Conseil municipal de Swindon (2002) 'Elections municipales de Swindon, jeudi 2 mai 2002 : cette brochure comporte d'importantes informations sur votre droit de vote' Swindon, Angleterre : Conseil municipal de Swindon.

Todd, Jean E. et Bob Butcher (1982). *Electoral Registration in 1981* Londres : Office of Population Censuses and Surveys, Social Survey Division.

*Assemblée générale des Nations Unies, Rés. 54/173* (15 février 2000) UN Doc A/RES/54/173

*Assemblée générale des Nations Unies, Rés. 55/96* (28 février 2001) UN Doc A/RES/55/96

Commission électorale du Royaume-Uni (2001) *Votes par correspondance, par procuration et bulletins nuls lors des législatives de 2001*, Londres : Electoral Commission

Commission électorale du Royaume-Uni (2002) *Pilot Schemes*, Londres : Electoral Commission.

*Déclaration universelle des droits de l'Homme* (adoptée le 10 décembre 1948, Assemblée générale des Nations Unies Rés. 217A (III)).

Vincent, John R. (1967) *Pollbooks. How Victorians Voted* Cambridge : Cambridge University Press.

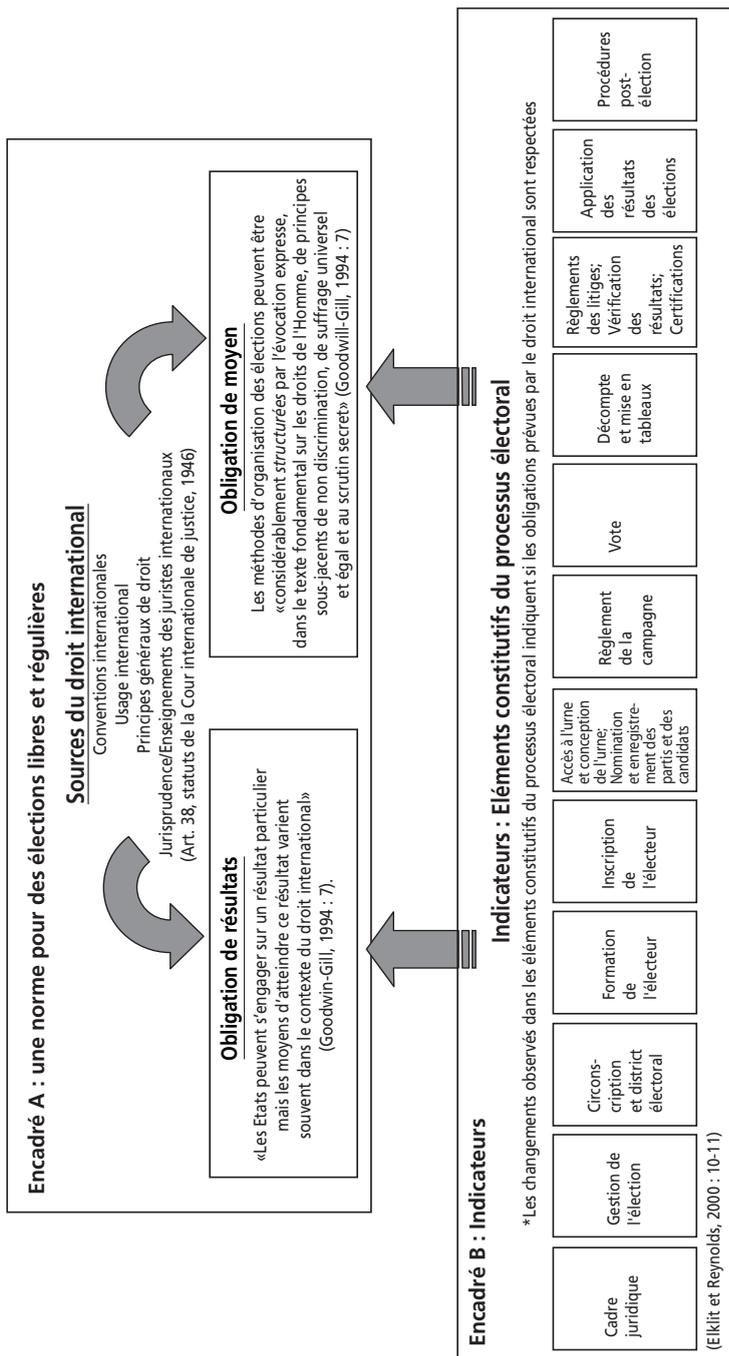
Bureau des élections municipales de Wigan (2001). *Evaluation Report by Wigan Metropolitan Borough Council on an Innovative Electoral Procedure and Submitted to the Home Office in Accordance with the Provisions of Section 10 of the Representation of the People Act 2000*, Wigan : Wigan Council.

Wright et P Greengrass (1987) *Spy Catcher: The Candid Autobiography of a Senior Intelligence Officer*, New York : Viking.

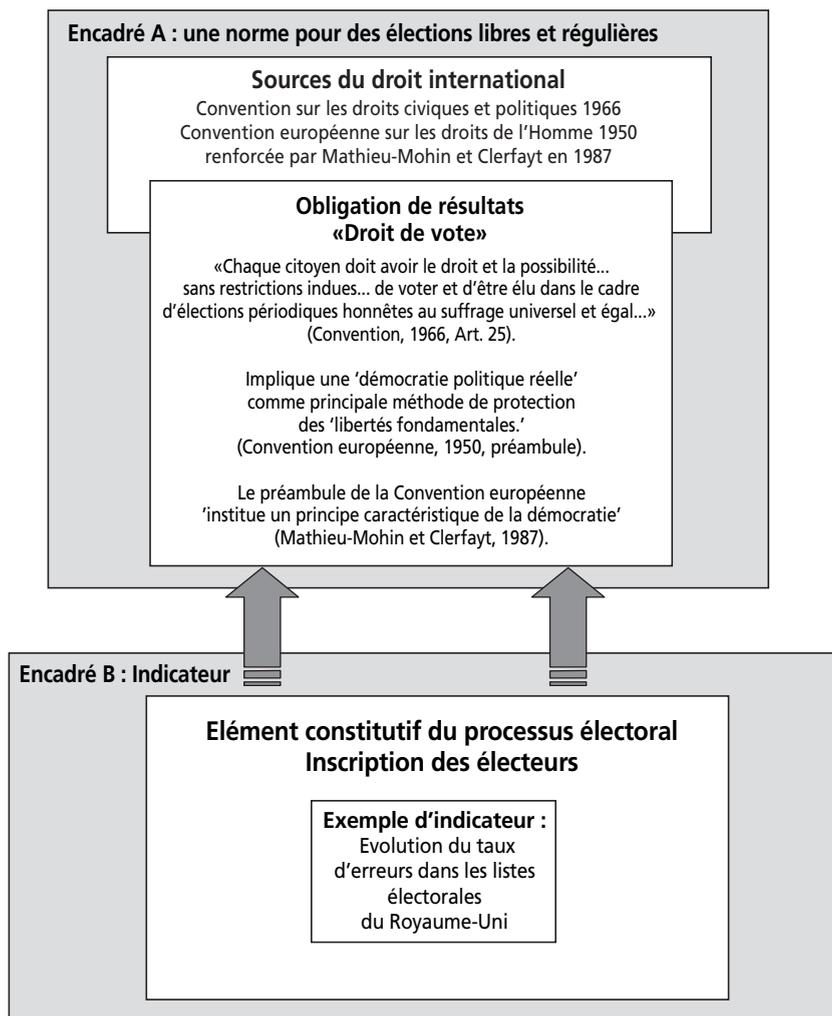
**Notes :**

- <sup>1</sup> Pour des exemples, voir articles 18 à 22 de la Convention internationale sur les droits civiques et politiques (1966); Franck (1992: 61-63).
- <sup>2</sup> Ces institutions sont décrites dans Garber (1984: 2-4) et Lopez-Pintor (2000: 89-100)
- <sup>3</sup> En 1998, l'UIP a publié *Codes de conduite*, dans lequel Goodwin-Gill étudie quelques tentatives pratiques de traduction des principes en actes.
- <sup>4</sup> Voir Rés. 54/173 (2000: Préambule) de l'Assemblée générale des Nations Unies; Rés. 55/96 (2001: par. 1(d)(ii)) de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- <sup>5</sup> Voir Constitution de la République française (1958, art. 3); Constitution de l'Irlande (1937 art. 16.1.4 ); Constitution du Sénégal (1963, art. 2).
- <sup>6</sup> Cette plate-forme provisoire était désignée par le mot anglais 'hustings'
- <sup>7</sup> Cette méthode a été initialement utilisée en 1918 pour permettre aux électeurs absents de voter (Rallings and Thrasher, 1999, 124-7), mais les législatives de 2001 ont été les premières élections au cours desquelles des bulletins postaux ont été mis à disposition de tous les électeurs sur demande. Réglementation (2001) relative à la représentation du peuple (Angleterre et Pays de Galles); Réglementation (2001) relative à la représentation du peuple (Ecosse); les réglementations sont différentes en Irlande du Nord, qui relève de la commission électorale du Royaume-Uni (2001: 2)
- <sup>8</sup> Il sera toujours difficile de réduire au minimum les violations, étant donné que les tâches inhérentes à un processus électoral deviennent de plus en plus complexes. Voir Bolton (2001: conclusions); Wigan (2001: par. 18).
- <sup>9</sup> Voir Security Management *Survey* (1999) et Insurance Advocate (2001) pour la lutte contre la fraude sur les cartes de crédit; les risques inhérents au vote par internet ont été étudiés dans Freeman (2000); Patsuris (2000); James (2001) et Dugger (1988).
- <sup>10</sup> L'OSCE a proposé une somme initiale des critères juridiques internationaux applicables à ses Etats membres, OSCE (2003).
- <sup>11</sup> L'OSCE s'est construit une remarquable réputation en matière d'observations des élections, offrant un modèle en la matière.

## Diagramme 1 Le droit international comme norme de liberté et de régularité électorales

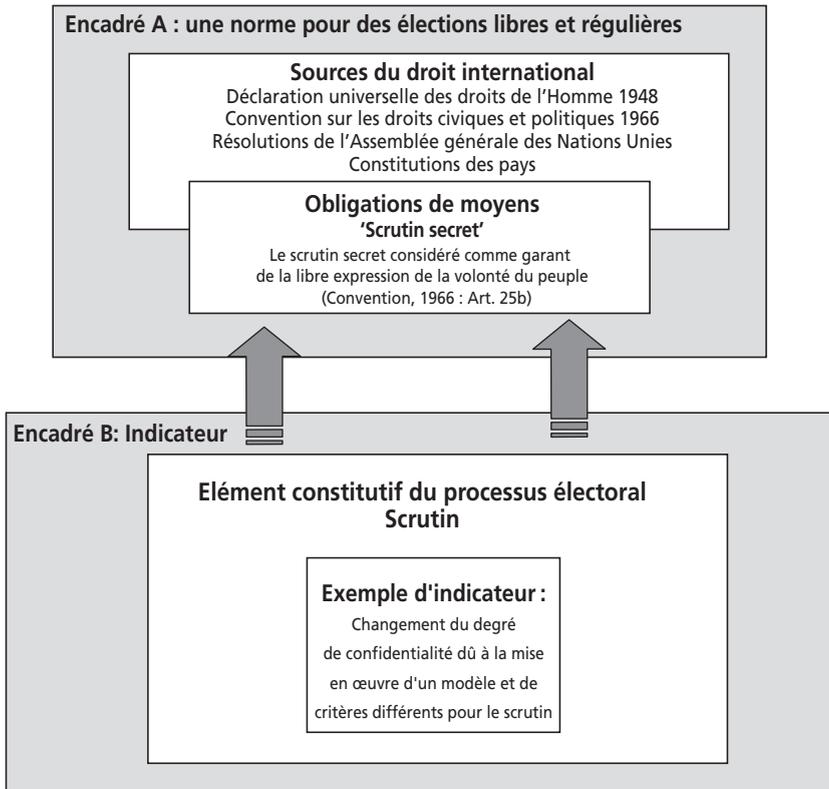


**Diagramme 2**  
**Le droit international comme norme de liberté**  
**et de régularité électorales**  
**Obligation de résultats: «Droit de vote»**

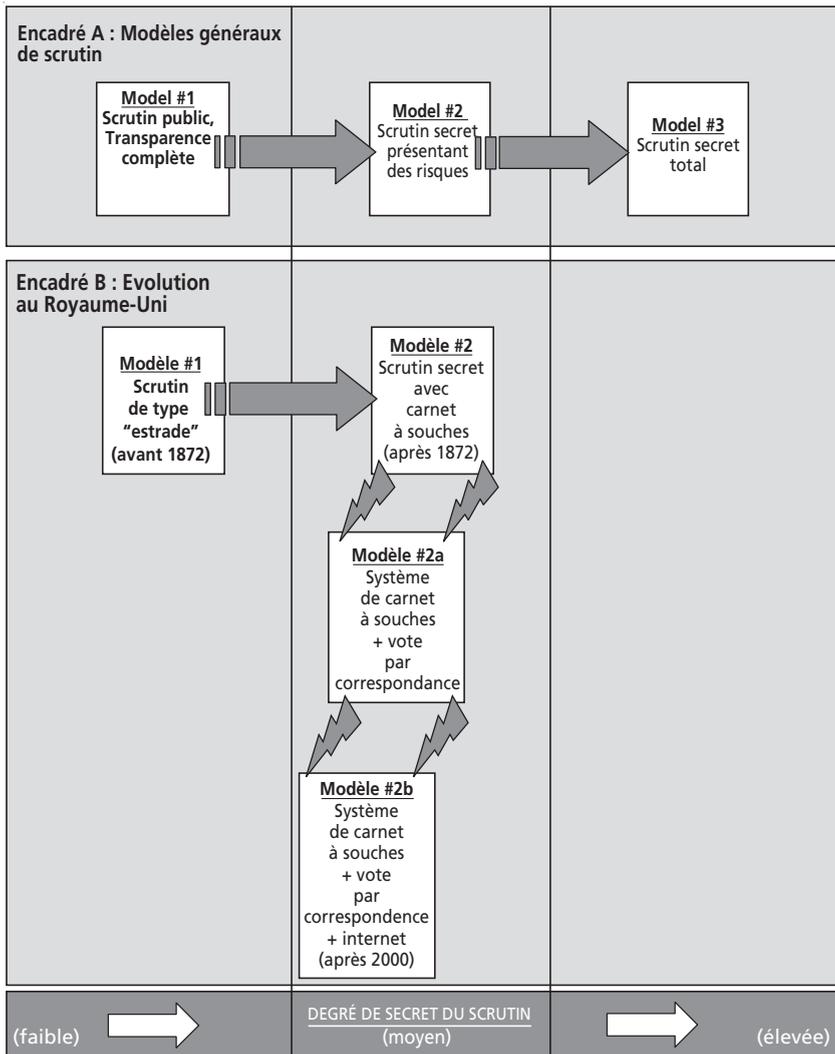


### Diagramme 3

## **Le droit international comme norme de liberté et de régularité électorales Obligation de moyens : «Scrutin secret»**



### Diagramme 4 Obligation de moyens : «Bulletin secret»





# Annexes

## Participants à la table ronde

### Participants à titre individuel

Guy Goodwin-Gill (Modérateur), University of Oxford, All Souls College, Royaume-Uni

Michael Boda (Modérateur), University of Oxford, Wolfson College, Royaume-Uni; Johns Hopkins University, Etats-Unis

David Beetham, Professor Emeritus of Politics, University of Leeds, Royaume-Uni

Horacio Boneo, ancien directeur, Division d'Assistance Electorale des Nations Unies, Argentine

Jørgen Elklit, Aarhus Universitet, Danemark

Ron Gould, Consultant électoral, Canada

Richard Katz, Johns Hopkins University, Etats-Unis

Johann Kriegler, juge au Tribunal constitutionnel, Afrique du sud

Michel Laflandre, haut fonctionnaire, Sénat, France

Rafael Lopez-Pintor, Universidad Autónoma de Madrid, Espagne

Louis Massicotte, Université de Montréal, Canada

Hannah Roberts, Coordinateur des Observateurs à long terme dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/ODIHR)

### Participants institutionnels

Stina Larserud, Associate Programme Officer, Electoral System Design, Electoral Processes, International IDEA

Serguei Kouznetsov, Division des Élections et referendums, Conseil de l'Europe/ Commission de Venise

Attila Peteri, Expert juridique, Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO)

Eric Rudenshiold, Directeur, Applied Research Center for Democracy and Elections, International Foundation for Election Systems

### Union interparlementaire

Anders B. Johnsson, Secrétaire Général

Martin Chungong, Directeur, Division pour la Promotion de la Démocratie

Andy Richardson, Spécialiste de l'information

# Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières

Adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire lors de sa 154<sup>e</sup> session (Paris, 26 mars 1994)

Le Conseil interparlementaire,

**réaffirmant** l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans lesquels il est établi que l'autorité des pouvoirs publics doit reposer sur la volonté du peuple et que cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement,

**approuvant et faisant siens** les principes fondamentaux qui régissent les élections périodiques libres et régulières, reconnus par les Etats dans les instruments universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier le droit de toute personne à prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire de représentants librement choisis, de voter et d'être élue à la faveur de telles élections tenues au scrutin secret, de présenter, dans des conditions d'égalité, sa candidature aux élections et d'exprimer ses vues politiques, seule ou avec d'autres,

**conscient** du fait que chaque Etat a le droit souverain de choisir et de déterminer librement, conformément à la volonté de sa population, ses propres systèmes politique, social, économique et culturel, sans l'ingérence d'autres Etats dans le strict respect de la Charte des Nations Unies.

**soucieux** de promouvoir l'instauration de régimes démocratiques, pluralistes et représentatifs dans le monde entier,

**reconnaissant** que la mise en place et le renforcement des processus et des institutions démocratiques relève de la responsabilité commune du gouvernement, du corps électoral et des forces politiques organisées, que des élections honnêtes et périodiques constituent une composante nécessaire et indispensable des efforts sans cesse déployés pour protéger les droits et les intérêts de ceux qui sont gouvernés et que, concrètement, le droit de tous à prendre part à la direction des affaires publiques de leur pays constitue un

facteur déterminant pour que tous bénéficient effectivement des droits de l'homme et libertés fondamentales,

**se félicitant** du rôle croissant que remplissent les Nations Unies, l'Union interparlementaire, les organisations et les assemblées parlementaires régionales, ainsi que des organisations internationales et non gouvernementales, nationales et internationales, pour apporter une assistance électorale à la demande des gouvernements,

**adopte** en conséquence la Déclaration suivante sur les élections libres et régulières et **invite instamment** les gouvernements et les parlements du monde entier à s'inspirer des principes et des normes qu'elle énonce :

## 1. Elections libres et régulières

Dans tout Etat, l'autorité des pouvoirs publics ne peut être fondée que sur la volonté du peuple exprimée à la faveur d'élections sincères, libres et régulières, tenues périodiquement au suffrage universel, égal et secret.

## 2. Droits relatifs au vote et à l'élection

- 1) Tout citoyen majeur a le droit de voter aux élections, sur une base non discriminatoire.
- 2) Tout citoyen majeur a le droit d'accès à une procédure d'inscription des électeurs qui soit efficace, impartiale et non discriminatoire.
- 3) Aucun citoyen remplissant les conditions requises ne se verra refuser le droit de voter ou de s'inscrire en qualité d'électeur, si ce n'est en vertu de critères fixés par la loi, qui doivent être objectivement vérifiables et conformes aux obligations contractées par l'Etat au regard du droit international.
- 4) Tout individu privé du droit de voter ou de s'inscrire en qualité d'électeur a le droit de faire appel d'une telle décision devant une juridiction compétente pour examiner celle-ci et corriger les erreurs promptement et efficacement.
- 5) Tout électeur a le droit à un accès véritable, dans des conditions d'égalité, à un bureau de vote où exercer son droit.
- 6) Tout électeur a le droit d'exercer son droit dans des conditions d'égalité avec autrui et à voir son vote bénéficier du même poids que celui d'autrui.

- 7) Le droit de voter dans le secret est absolu et ne peut en aucune façon être restreint.

### **3. Droits et responsabilités relatifs à la candidature, au parti et à la campagne**

- 1) Tout individu a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et de présenter, dans des conditions d'égalité, sa candidature à des élections. Les critères régissant la participation aux affaires publiques sont déterminés conformément à la Constitution et à la législation nationale et ne doivent pas être contraires aux obligations internationales de l'Etat.
- 2) Tout individu a le droit d'adhérer à, ou avec d'autres, de créer un parti ou une organisation politique en vue d'être candidat à une élection.
- 3) Tout individu a le droit, seul ou avec d'autres :
  - d'exprimer librement des opinions politiques;
  - de rechercher, de recevoir et de transmettre des informations ainsi que de faire un choix éclairé;
  - de circuler librement dans le pays pour mener une campagne électorale;
  - de faire campagne dans les mêmes conditions que les autres partis politiques, y compris celui du gouvernement en place.
- 4) Tout candidat à une élection et tout parti politique doit avoir la possibilité d'accéder dans des conditions d'égalité aux médias, en particulier aux médias de communication de masse, pour faire connaître leurs vues politiques.
- 5) Le droit des candidats à la sécurité en ce qui concerne leur vie et leurs biens doit être reconnu et protégé.
- 6) Tout individu et tout parti politique a le droit à la protection de la loi et à une voie de recours en cas de violation des droits politiques et électoraux.
- 7) Les droits énoncés ci-dessus ne peuvent faire l'objet que de restrictions de caractère exceptionnel qui sont conformes à la loi et raisonnablement nécessaires dans une société démocratique pour garantir la sécurité nationale ou l'ordre public, la protection de la santé et de la moralité publiques

ou la protection des droits et libertés d'autrui, à condition qu'elles ne soient pas contraires aux obligations contractées par l'Etat en vertu du droit international. Les restrictions dont peuvent faire l'objet les droits relatifs à la candidature, à la création et à l'activité des partis politiques et à la campagne ne doivent pas violer le principe de la non-discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

- 8) Tout individu ou parti politique dont les droits relatifs à la candidature, au parti ou à la campagne sont niés ou restreints a le droit de faire appel devant une juridiction compétente pour réviser la décision et corriger les erreurs promptement et efficacement.
- 9) Les droits relatifs à la candidature, au parti et à la campagne entraînent des responsabilités à l'égard de la collectivité. En particulier, aucun individu ou parti politique ne peut se livrer à des actes de violence.
- 10) Tout candidat et tout parti politique participant à une élection doit respecter les droits et libertés d'autrui.
- 11) Tout candidat et tout parti politique participant à une élection doit accepter les résultats d'élections libres et régulières.

#### **4. Droits et responsabilités de l'Etat**

- 1) L'Etat doit adopter, conformément à sa procédure constitutionnelle, les dispositions législatives et autres mesures nécessaires pour garantir les droits et le cadre institutionnel permettant la tenue, à intervalles réguliers, d'élections honnêtes, libres et régulières, en conformité avec les obligations contractées en vertu du droit international. L'Etat doit en particulier :
  - établir une procédure d'inscription des électeurs qui soit impartiale et non discriminatoire;
  - définir clairement les conditions requises pour être électeur, par exemple celles qui ont trait à l'âge, à la citoyenneté et à la résidence, et veiller à ce que ces dispositions soient appliquées sans distinction d'aucune sorte;

- prendre des dispositions pour la création et libre activité des partis politiques, réglementer le cas échéant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, garantir la séparation de l'Etat et des partis et établir des conditions équitables de concurrence pour les élections législatives;
  - mettre sur pied des programmes nationaux d'instruction civique ou en favoriser la réalisation, pour assurer que la population soit au courant des procédures électorales et des enjeux des élections.
- 2) En outre, l'Etat doit adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques, y compris par l'institution d'un mécanisme neutre, impartial ou équilibré d'administration des élections. Ce faisant, il doit notamment :
- veiller à ce que les responsables des divers aspects du déroulement des élections bénéficient d'une formation et agissent de façon impartiale, et à ce que des procédures de vote cohérentes soient établies et portées à la connaissance de l'électorat;
  - veiller à la mise en oeuvre des procédures d'inscription des électeurs, de mise à jour des listes électorales et de vote, au besoin avec l'aide d'observateurs nationaux et internationaux;
  - inciter les partis, les candidats et les médias à adopter un code de conduite régissant la campagne électorale et le scrutin proprement dit;
  - assurer la régularité du scrutin par des mesures permettant d'éviter les votes multiples ou la participation au vote de ceux qui n'en ont pas le droit;
  - assurer la régularité du décompte des voix.
- 3) L'Etat doit respecter et garantir le respect des droits de l'homme de tous les individus présents sur son territoire et relevant de sa juridiction. En période électorale, l'Etat et ses organes doit donc garantir :
- la liberté de mouvement, de réunion, d'association et d'expression, en particulier dans le contexte des rassemblements et des réunions politiques;

- que les partis et les candidats puissent faire librement connaître leurs vues à l'électorat et qu'ils jouissent de l'égalité d'accès aux médias officiels et du service public;
  - que les mesures nécessaires soient prises pour assurer une couverture non partisane de la campagne dans les médias officiels et du service public.
- 4) Pour que les élections soient libres et régulières, l'Etat doit prendre les mesures nécessaires afin de garantir que les partis et les candidats bénéficient de possibilités raisonnables de présenter leur plate-forme électorale.
  - 5) L'Etat doit prendre les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que le principe du secret du scrutin soit respecté et que les électeurs puissent voter librement, sans crainte ou intimidation.
  - 6) En outre, les autorités de l'Etat doivent veiller à ce que le scrutin soit organisé de manière à éviter la fraude ou toute autre forme d'irrégularité, à ce que la sécurité et l'intégrité du processus soient maintenus et à ce que le décompte soit effectué par un personnel qualifié, sous surveillance et/ou fasse l'objet d'une vérification impartiale.
  - 7) L'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir la transparence du processus électoral dans son ensemble, y compris, par exemple, grâce à la présence de représentants des partis et d'observateurs dûment accrédités.
  - 8) L'Etat doit prendre les mesures nécessaires pour garantir que les partis, les candidats et les sympathisants bénéficient de conditions de sécurité égales et pour que les pouvoirs publics adoptent des dispositions de nature à prévenir la violence électorale.
  - 9) L'Etat doit veiller à ce que les violations des droits de l'homme et les contestations relatives au processus électoral soient traitées efficacement et promptement durant la période électorale, par une autorité indépendante et impartiale tels que les tribunaux ou une commission électorale.

Copyright © Union interparlementaire 2005

Tous droits réservés

Imprimé en Suisse

ISBN : 92-9142-264-9

Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Union interparlementaire  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Le Grand Saconnex,  
Genève, Suisse  
Tel: + 41 22 919 41 50  
Fax: + 41 22 9919 41 60  
E-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Website : [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Impression par SRO-Kundig : Chemin de l'Etang 49,  
CH-1219 Châtelaine/Genève, Suisse

Maquette de couverture de M. Jacques Wandfluh, Studio  
Infographie : Rue de la Tour-de-Boel 3, CH-1204 Genève, Suisse





