

# Rapport général introductif et bibliographie sélective

présenté par  
JEAN-PIERRE KINGSLEY  
Directeur Général d'Élections Canada  
préparé par  
MANON TREMBLAY, Ph. D.  
Professeur, Centre de recherches *Femmes et politique*, Directrice Université d'Ottawa

*« C'est sur la volonté du peuple que doit reposer le pouvoir gouvernemental. C'est cette volonté qui est le fondement de la démocratie, le fondement de la bonne gouvernance. La bonne gouvernance donnera à tous les citoyens, jeunes ou moins jeunes, hommes ou femmes, un intérêt réel et durable pour l'avenir de leur société – son avenir à la fois politique, économique et social. »*

*Kofi Annan à la Conférence internationale sur la gouvernance au service du développement durable et de l'équité, New York, le 28 juillet 1997*

## INTRODUCTION : LE DROIT DE VOTE AU CŒUR DE LA DÉMOCRATIE

Le rituel qui consiste aujourd'hui à choisir les représentants du peuple au suffrage universel semble le produit de la modernité. Pourtant, il s'inscrit dans un mouvement historique, philosophique et sociologique qui a permis le passage d'une rationalité d'exclusion à un impératif d'inclusion. Le droit de vote est indissolublement lié à la construction de la Démocratie, à l'affirmation de la Liberté et de l'Égalité.

L'histoire des idées politiques, de la Réforme aux philosophies des Lumières, en est une d'affranchissement spirituel ; jusque-là, l'existence de l'individu était soumise à des forces supranaturelles – comme Dieu – sur lesquelles il n'avait aucun contrôle. Les philosophies des Lumières – et les grandes Révolutions qui en émergèrent – consacrèrent la liberté comme une composante intrinsèque de l'être humain. L'individu est libre par nature et rien ne peut entraver sa liberté, ni même le pouvoir d'État. Pour préserver sa liberté, l'individu doit aménager la fonction politique afin qu'elle lui serve plutôt qu'il y soit assujéti. C'est le *Contrat social* de Rousseau, en vertu duquel chaque individu détient une parcelle du pouvoir et où la Loi puise sa légitimité de la participation de tous à sa définition. En associant les gouvernés à l'exercice du pouvoir, la gouverne gagne l'adhésion de ceux qui lui sont soumis, tout en préservant, voire en réalisant, leur liberté. Le moyen par lequel les gouvernés acceptent de déléguer leur autorité est le droit de vote, mécanisme qui permet de lier ainsi légitimité de la gouverne politique et liberté de l'être humain.

Mais voilà que cette liberté, chère à la philosophie politique libérale, ne concerne pas le grand nombre ; elle est le privilège de quelques-uns, le plus souvent des nobles et des propriétaires. La Démocratie dont il est alors question en est une d'exclusion. La Révolution industrielle, avec ce qu'elle a représenté de douleurs et de souffrances pour le « petit peuple », enseignera que si la liberté appartient à tous, il n'est pas donné à chacun de pouvoir en user ; des conditions propices doivent lui permettre de se déployer. Ces conditions, il faut les chercher dans l'égalité qui offre à chacun la capacité d'user du pouvoir. Dès lors, la liberté n'est plus immanente à l'être humain ; elle est un acquis qui, au demeurant, doit être conquis. Le droit de vote n'est alors plus posé comme l'instrument permettant de préserver une liberté intrinsèque à l'être humain, mais comme le moyen de réaliser une liberté effective, laquelle passe par l'égalité de tous. De ce point de vue, la Démocratie vise l'inclusion du plus grand nombre à la gouverne, certains penseurs, comme John Stuart Mill, ayant même plaidé, au XIX<sup>e</sup> siècle, pour l'élargissement du droit de vote aux femmes. C'est ce souci d'égalité qui inspira les grandes luttes pour la conquête du suffrage universel : l'égalité dans la capacité de participer à la désignation des gouvernants devient une valeur intrinsèque de l'être humain, nonobstant son éducation, son occupation, son réseau familial, sa richesse.

En somme, le droit de vote universel est l'un de ces rares dispositifs dont disposent les sociétés pour réconcilier deux valeurs au parcours historique et philosophique pourtant antinomique : la Liberté et l'Égalité. Liberté, puisque non seulement chacun doit pouvoir user librement du droit de vote pour désigner les représentants, mais

leur désignation au suffrage universel est gage de protection des libertés démocratiques. Égalité, car tous disposent d'un droit de vote pour procéder à la désignation des représentants et tous jouissent d'une valeur intrinsèquement égale dans ce processus devant mener à la légitimité démocratique.

La résultante du droit de vote, c'est la représentation politique. Dans l'*Esprit des lois*, Montesquieu jette les bases de leurs articulations théoriques et juridiques : par le suffrage, le peuple participe au mode de désignation des représentants, plutôt qu'à un transfert de volonté. Se pose alors la question des liens entre les gouvernants et les gouvernés : comment ces premiers remplaceront-ils ces seconds et quel est le rôle de ceux-ci dans la prise des décisions publiques ? Une première réponse réside dans la démocratie directe ; le peuple y est l'acteur principal de la représentation politique, l'amalgame de ses volontés cristallisant la souveraineté de la nation. Une seconde réponse interpelle plutôt l'idée de démocratie représentative ; le peuple délègue alors à une tierce l'exercice de sa souveraineté, cette délégation étant plus ou moins prononcée selon les termes du contrat social. Ce sont les processus électoraux qui opèrent ce passage de l'autorité du peuple vers les gouvernants. Ces arrangements sont au cœur de la Démocratie, puisqu'ils sont le ferment de la légitimité de la gouverne politique, laquelle ne peut faire l'économie de la confiance du peuple. En d'autres termes, la Démocratie s'inscrit dans un État de droit, c'est-à-dire un État qui se soumet au Droit, tel qu'élaboré par les représentants du peuple démocratiquement élus et un État soucieux de respecter la personne humaine dans son intégrité et son inviolabilité.

En pratique, la Démocratie repose aujourd'hui sur des institutions garantes de l'État de droit. La première réunion préparatoire au *Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés* a permis d'identifier certains paramètres d'un État démocratique dont, entre autres, le respect des droits humains, l'État de droit, un système représentatif, la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique (notamment le multipartisme et la légitimité de l'opposition) et l'alternance politique, des élections libres et des processus électoraux fiables.

Que peut signifier la notion de « processus électoraux fiables » ? Le projet ACE, Administration et coût des élections, réalisé conjointement par l'*Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), l'*International Foundation for Election Systems* (IFES) et les Nations Unies, identifie quelques-uns des traits le plus souvent associés à un processus électoral fiable : il implique de reconnaître comme droits fondamentaux du Citoyen les droits de vote et d'éligibilité, droits au demeurant égaux pour tous les citoyens ; il suppose un suffrage universel et secret, exercé librement par les citoyens ; il planifie des élections régulières et transparentes mettant en scène une pluralité de partis disposant de certains atouts, comme la liberté d'expression ; il dispose de règles pour encadrer la consultation populaire du début à la fin ; il prévoit des structures de gestion des opérations électorales et d'arbitrage autonomes et dont les décisions font autorité.

Ce sont les processus électoraux qui retiendront notre attention au cours de cette troisième réunion préparatoire en vue du *Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*. Quel bilan s'impose aujourd'hui, après quelques décennies de démocratisation des processus électoraux dans l'espace francophone ? Dans l'ensemble, et en dépit de conditions parfois difficiles, les expériences de démocratisation ont été menées avec espoir et ont donné lieu à plusieurs enseignements positifs qui permettent de croire qu'une véritable culture de démocratie électorale commence à émerger. Mais la Démocratie peut-elle se limiter aux seuls processus électoraux ? N'est-elle pas un projet continu et intégré, voguant au rythme de l'histoire nationale, des traditions, des manières d'être, de penser et de faire de chaque peuple ? Il reste que la tenue d'élections est révélatrice de la qualité de la vie démocratique d'un État.

Ce rapport introductif, portant sur le thème des élections et élaboré en vue du *Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, abordera cinq thématiques : 1° Dix ans d'élections pluralistes ; 2° Les structures de gestion des opérations électorales ; 3° Les différentes étapes techniques du scrutin ; 4° Financement, régulation et contrôle des opérations électorales ; 5° Assistance électorale et observation des élections.

## I. – DIX ANS D'ÉLECTIONS PLURALISTES

Des élections libres, pluralistes et transparentes, tenues à un rythme régulier, constituent un pilier de l'État de droit ; elles sont à la base de cette confiance du peuple envers les gouvernants. Par-delà le souci commun d'embrasser l'idéal démocratique, les dix dernières années ont été marquées par l'émergence d'une nouvelle vision du politique, la tenue d'élections libres et des expériences électorales diversifiées. Cela permet-il d'affirmer qu'il n'y a pas de problèmes de transparence qui affaiblissent toujours les processus électoraux ?

## A.- Mode de scrutin

Le mode de scrutin est important en Démocratie, puisqu'il fixe les modalités de traduction de la volonté populaire en représentation législative. Il est commode de penser la diversité des processus électoraux servant à désigner les représentants du peuple selon deux pôles, l'un étant le système majoritaire uninominal, l'autre la représentation proportionnelle. Dans le premier cas, le candidat élu est celui qui remporte le plus grand nombre de voix, mais pas nécessairement la majorité absolue. C'est le cas du Canada, des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Alors qu'un objectif de ce système est de dégager des gouvernements majoritaires unipartites, le souci premier du système proportionnel est plutôt de réduire l'écart entre la proportion du suffrage national obtenu par un parti et la proportion de ses sièges au parlement, ce qui donne souvent lieu à des gouvernements de coalition. Entre ces deux modèles se déploie tout un éventail des possibles en termes de processus électoraux.

Un mode de scrutin est une sorte de pâte à modeler : il s'adapte à la culture politique et aux attitudes d'un peuple. Si le Canada et l'Inde partagent le système majoritaire uninominal, leurs processus électoraux ne sont pas pour autant identiques, le premier subissant l'influence des régionalismes, le second du système des castes. La proportionnelle en Hollande et en Israël n'ont pas le même visage, puisque leurs réalités nationales diffèrent considérablement : alors que le premier compte parmi les pays les plus homogènes de la planète, le second doit composer avec moult demandes de représentation portées par diverses tendances religieuses. La représentation est l'enjeu qui anime le choix d'un mode de scrutin : s'agit-il de gouverner sur la base de tendances lourdes ou plutôt de le faire en tenant compte de divers intérêts qui tissent la société comme les opinions écologistes, les femmes, les groupes ethniques, les régions, etc. ? Bref, quels sont les objectifs de représentation à atteindre : privilégier un gouvernement stable ou privilégier un Parlement représentatif de la diversité sociale ?

Quoi qu'il en soit, idéalement un système électoral devrait, entre autres qualités, permettre de produire un parlement représentatif, garantir l'accès aux élections et la validité de leurs résultats, encourager le consensus entre les partis en vue de la gouvernance politique et la stabilité gouvernementale (ACE 1999). Bref, un système électoral doit pouvoir générer la confiance du peuple envers les gouvernants, sans laquelle toute gouvernance démocratique n'est pas possible. C'est là un défi de taille, particulièrement dans des sociétés tissées d'identités multiples. Le système majoritaire peut inspirer cette confiance en favorisant l'établissement de liens de proximité entre le représentant et sa population (Secrétariat général de la Francophonie 2000) ; la formule proportionnelle peut la générer en réduisant l'écart qui se creuse parfois entre la proportion des voix exprimées pour un parti et la part des sièges qu'il décroche au Parlement. Il appartient à chaque État, dans le respect de son histoire, de ses traditions politiques, de ses valeurs, de ses us et coutumes, d'explorer l'univers des processus électoraux en considérant les expériences étrangères afin d'en tirer les pratiques positives et développer ainsi une formule électorale qui soit adaptée à ses rêves et à laquelle pourra se rallier la population.

De façon générale, que ce soit pour les élections présidentielles, parlementaires, régionales ou locales, le mouvement de démocratisation des processus électoraux qui s'est opéré au cours des dernières années a privilégié trois modes de scrutin : le scrutin majoritaire (comme le Gabon, le Mali, la Mauritanie ou le Togo qui disposent d'un scrutin majoritaire à deux tours), le scrutin de liste à la représentation proportionnelle (comme au Costa Rica, au Mozambique ou en Afrique du sud où, dans ce dernier pays, l'adoption d'une proportionnelle a favorisé une représentation politique reflétant la diversité ethnique et raciale du pays) et le scrutin mixte (l'Allemagne et Gibraltar par exemple, ou encore la Nouvelle-Zélande où l'adoption d'un scrutin majoritaire mixte complémentaire a permis une meilleure représentation des Maoris et des femmes ; Sawyer 1997). Ce dernier cherche à combiner les portées du scrutin majoritaire (dont la stabilité gouvernementale) et de la représentation proportionnelle (dont la juste traduction de la volonté populaire), tout en limitant les désavantages de l'un et de l'autre. S'agissant des femmes, la première réunion du Comité d'accompagnement de la *Conférence Régionale sur le Bilan des Conférences Nationales et autres Processus de Transition Démocratique en Afrique*, qui s'est tenue à Cotonou en février 2000, a permis de dégager un consensus quant à l'importance d'assurer aux femmes une meilleure représentation dans la vie politique. Le mode de scrutin est incontournable pour atteindre cet objectif. Les études montrent clairement que les formules proportionnelles et mixtes favorisent l'élection des femmes. Néanmoins, aucun mode de scrutin n'est toutefois parfait et peut entièrement surmonter les barrières qui entravent le chemin vers la Démocratie.

## B. – Participation et représentation

La participation électorale et la représentation législative sont les conséquences directes du suffrage universel : c'est en faisant usage de son droit de vote lors d'élections libres, pluralistes et transparentes que le peuple transfère son autorité souveraine à un groupe restreint de représentants. Un haut taux de participation électorale et une représentation équitable de la volonté populaire sont indispensables pour générer cette confiance du peuple envers les gouvernants sans laquelle toute gouvernance démocratique n'est guère possible.

Un autre aspect de la représentation tient à la composition des instances électives. En théorie de la représentation, une idée veut que le Parlement soit le reflet, aussi juste que possible, de la population. Pourtant, les chiffres de l'Union interparlementaire montrent que la représentation des femmes dans les Parlements nationaux est clairement déficitaire par rapport à la place qu'elles occupent dans la population. En mars 2000, il y avait 3,4 % de femmes parlementaires en Algérie, 10,8 % en Bulgarie, 7,4 % au Cambodge, 19,9 % au Canada, 10,9 % en France, 3,6 % en Haïti, 13 % en Pologne, 11,5 % en Tunisie et 26 % au Vietnam ([www.ipu.org](http://www.ipu.org) ; site visité le 6 avril 2000). La Déclaration de Luxembourg, adoptée le 5 février 2000 à la fin des travaux de la première *Conférence des femmes de la Francophonie*, se prononce en faveur du changement. La Déclaration recommande, entre autres, que soient reconnus et respectés les droits fondamentaux de l'être humain et, notamment, le principe de l'égalité juridique entre les femmes et les hommes. Elle endosse aussi l'adoption de mesures en vue d'accroître le nombre de femmes dans toutes les sphères de décision de la vie publique. Quelles pourraient être ces mesures : des incitatifs financiers, des quotas de candidatures de femmes, des sièges protégés, des ateliers de formation pour encourager les femmes à aller en politique ?

Depuis la fin des années 1980, dans bon nombre de pays, les valeurs démocratiques de participation et de représentation ont fait des avancées incontestables, comme en témoignent l'acceptation de l'État de droit, la tenue d'élections pluralistes et le respect de certaines libertés collectives et individuelles. Est-il permis pour autant de parler de démocraties bien établies et consolidées ? Comme le faisait remarquer M. Dahuku Pere, Président de l'Assemblée nationale du Togo à l'occasion de la Conférence de Libreville, une conception patrimoniale du pouvoir d'État et de la chose publique, une attitude paternaliste des élites intellectuelles et politiques, ainsi que la prépondérance très marquée de l'exécutif sont des traits qui marquent les systèmes politiques africains (Pere, 1998). En outre, certains facteurs expliquent que la population ne s'investisse pas pleinement dans le processus démocratique dont la pauvreté, le mal-développement économique et l'ignorance des droits et des devoirs démocratiques. Ces forces se liguent pour entacher les processus électoraux et favoriser des pratiques troublantes en Démocratie : la mise en place de bureaux de vote fictifs, l'achat de voix et de cartes électorales, l'élaboration de listes électorales faussées, le *gerrymandering*, des commissions électorales ficelées par les partis (Alao, 1998). L'idéal de représentation ne parvient pas non plus toujours à s'épanouir, que ce soit parce que des critères plus ou moins arbitraires sont établis pour limiter les candidatures, par manque de transparence lors du décompte des votes et leur traduction en sièges, en raison du rejet des résultats électoraux ou parce que les élections sont purement et simplement boycottées (Alao, 1998).

Au cours des dernières années, les pays évoluant dans l'espace francophone ont pu mettre en avant un certain nombre de pratiques destinées à rehausser la participation et la représentation électorales. On pense à la France où, en décembre 1999, a été adoptée la *loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* – aussi connue sous la notion de parité femmes-hommes en politique. On pense aussi à certaines stratégies en vue d'adapter les modèles électoraux aux réalités nationales. Par exemple, du côté des pays anglophones, en 1993-1994, le Nigéria a instauré un système de votation dit le *Queuing System*<sup>(1)</sup> qui permet en partie de répondre aux défis que pose l'analphabétisme des populations à la démocratisation des processus électoraux (Alao, 1998). On pense également à l'absolue nécessité d'informer et d'éduquer la population de ses droits et devoirs électoraux. À cet effet, de nombreux outils ont été développés, par exemple des brochures, des campagnes d'information publique, des vidéocassettes, des théâtres ambulants, des groupes d'apprentissage, pour ne nommer qu'eux. On pense enfin à l'adoption de processus électoraux qui stimulent la participation électorale (par exemple par une décentralisation des instances de gouvernance) et permettent de représenter de façon équitable la volonté d'un peuple souvent caractérisé par une très forte diversité au plan ethnique. La législation et la réglementation participent aussi à l'instauration d'un ordre démocratique, ce qui peut signifier de restructurer le pouvoir politique afin qu'il soit plus perméable à la volonté souveraine du peuple.

1. Ce système consistait, pour les électeurs, à s'aligner par quartier ou localité derrière le portrait du candidat de leur choix, palliant ainsi à certains problèmes découlant de l'analphabétisme comme l'incapacité de lire un nom ou la désinformation introduite par certains partis. L'informatique pourrait peut-être offrir certains atouts à cet égard.

## II.— LES STRUCTURES DE GESTION DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Une élection est une opération d'envergure, complexe et qui interpelle un grand nombre de personnes. Pour que son rendez-vous avec la Démocratie soit un succès, une élection doit satisfaire certaines exigences de l'État de droit. L'une de celles-ci veut que la démarche électorale soit fiable, c'est-à-dire qu'elle satisfasse certains critères de neutralité, de sincérité et de transparence. Pour atteindre cette exigence et, surtout, générer la confiance du peuple envers les résultats de l'élection, les acteurs directement impliqués dans le scrutin doivent être pleinement conscients de leurs hautes responsabilités et en répondre devant la Loi. En vue d'atteindre cet objectif, les pays se sont dotés de structures politiques et administratives afin d'encadrer les processus électoraux.

### A.— *Les différents systèmes de gestion des opérations électorales*

Quel type de système de gestion des opérations électorales doit se donner un pays ? Les structures de gestion électorales sont les gardiennes de la Démocratie. Toutefois, pour pouvoir réaliser ce mandat, une condition s'impose : l'indépendance. Dans les faits, ces structures peuvent adopter différentes formes, selon une multitude de variantes : elles peuvent être temporaires ou permanentes ; elles peuvent être indépendantes des partis politiques ou comporter des membres qui en sont issus ; elles peuvent être centralisées ou décentralisées ; elles peuvent adopter une orientation d'abord judiciaire ou embrasser une approche plus holistique des processus électoraux ; elles peuvent être uniquement nationales ou étendre aussi leurs tentacules aux niveaux régional et local (ACE, 1999). En dépit de cette diversité, de façon générale la pratique permet de distinguer trois grands modèles de structures de gestion des opérations électorales (Agence de la Francophonie s. d., Signori, 1998).

#### 1. *Les administrations chargées des élections*

Selon ce premier modèle, la gestion des opérations électorales—soit la préparation des élections, leur organisation et leur supervision—relève entièrement du ministère de l'Intérieur. Cette formule exclut l'existence de commissions électorales nationales permanentes ou temporaires. L'Algérie, la Belgique et la Hongrie l'ont adoptée. Une telle forme d'arrangement a suscité certains questionnements quant à son impartialité et sa transparence (Signori 1998). En effet, la question se pose de savoir si elle peut générer la confiance du peuple essentielle à toute gouverne démocratique stable. Quelle crédibilité reconnaître à des élections organisées et gérées par un ministère de l'Intérieur qui non seulement est politiquement engagé, mais qui a aussi intérêt à maintenir son emprise sur le pouvoir ? Ici, la division des compétences est clairement gage de légitimité de la gouverne politique.

#### 2. *Les Commissions Électorales Nationales (autonomes ou indépendantes)*

Les structures de gestion des opérations électorales que sont les Commissions électorales tirent leur origine du mouvement de mondialisation de la Démocratie qui s'affirme depuis maintenant une bonne décennie ; leur mise en place traduit une volonté de neutralité des processus électoraux, une exigence même de l'État de droit. Selon ce modèle, la gestion du processus électoral relève entièrement de commissions nationales indépendantes du pouvoir en place. Selon le professeur Théodore Holo, ancien ministre des Affaires étrangères du Bénin, l'organisation des élections par des structures autonomes est maintenant un principe acquis dans l'espace francophone (OIF [1998] : 116).

Le plus souvent, ces structures sont présidées par des magistrats et comportent en leur sein des représentants des partis politiques, ce qui—dans certaines circonstances—peut favoriser l'acceptation des résultats électoraux et l'établissement d'un consensus national quant à l'issue du scrutin, mais ne saurait toujours empêcher certains affrontements (OIF [1998]). Les membres ne sont pas nécessairement nommés par les pouvoirs publics, mais peuvent l'être aussi par les partis politiques (comme en Guinée) ou provenir de la société civile. Généralement, ces structures jouissent de compétences très étendues, quoique leurs responsabilités varient grandement d'un pays à l'autre, pouvant aller d'un simple rôle de supervision à la prise en charge à peu près complète de l'organisation du scrutin (OIF [1998]). À côté de ces structures peuvent subsister des corps spécialisés, par exemple en information et communication. Elles disposent souvent de représentations déconcentrées aux niveaux régional et local. Leurs actes sont contrôlés par la magistrature. Le Bénin, le Mali, le Niger, le Tchad et le Togo se sont dotés de telles structures.

Les principales limites de ces commissions électorales résident dans la définition de leurs pouvoirs et leur composition (OIF [1998]). On leur reproche aussi une certaine lourdeur administrative (Signori, 1998). Il importe que les commissions électorales disposent de compétences réelles et indépendantes du pouvoir en place, afin de favoriser l'émergence de cette confiance du peuple indispensable à toute gouvernance démocratique. Par exemple, les commissions doivent avoir l'autorité de proclamer les résultats de l'élection, et ce, indépendamment de toute ingérence de la classe politique à la tête de l'État. Autrement, quelle confiance accorder aux résultats de l'élection ?

La composition des commissions est un élément essentiel à la démocratisation des processus électoraux. Elle génère aussi bien des questions. Ainsi en est-il de la nomination des membres : comment sont-ils sélectionnés ? Qui nomme qui ? Quel est le terme de leur mandat ? La représentativité du spectre des tendances politiques nationales soulève aussi quelques interrogations : les partis politiques doivent-ils y être représentés et, le cas échéant, lesquels, dans quelle proportion et avec quels pouvoirs ? Au Niger, par exemple, il existe un consensus à l'effet que les différents courants politiques soient représentés à la Commission électorale nationale indépendante, conférant sérieux et objectivité à ses activités (OIF [1998] : 117). En outre, quelle présence réserver à la société civile ? Au Mali, des 30 membres de la Commission électorale nationale indépendante, dix proviennent de la société civile (OIF [1998] : 312). L'indépendance des commissions par rapport au pouvoir en place est également source de questionnements : comment garantir les moyens intellectuels et matériels de cette indépendance ? Pourquoi est-elle souhaitable et nécessaire ? Au Canada, par exemple, l'indépendance du Directeur Général des Élections est garantie par le fait qu'il est mandataire du Parlement, nommé par une résolution de la Chambre des communes et en poste jusqu'à sa retraite ou sa démission (Élections Canada 1998). La question de la composition des commissions électorales est donc très importante, car elle interpelle la légitimité des résultats électoraux et du pouvoir qui en est issu.

### 3. Les systèmes mixtes

Selon ce troisième modèle, inspiré de l'expérience française, la gestion des opérations électorales est partagée entre des acteurs gouvernementaux (notamment le ministère de l'Intérieur) et des structures indépendantes (notamment des Commissions électorales). Certaines opérations, comme l'information et la communication, peuvent même être confiées à des structures indépendantes spécialisées (comme le Haut Conseil de l'Audiovisuel au Sénégal). Madagascar, la Guinée et le Sénégal ont adopté ce modèle mixte. Par exemple, dans ce dernier pays l'organisation des élections relève du ministère de l'Intérieur, mais c'est une commission électorale qui veille à la supervision des élections et au contrôle des opérations électorales. En Belgique, le ministère de l'Intérieur fixe les directives présidant à l'organisation générale des élections, mais c'est l'ordre judiciaire qui s'occupe de les faire appliquer et respecter sur le terrain (OIF [1998]).

Une limite de ce type d'arrangement institutionnel réside dans la difficulté de définir les champs des compétences des pouvoirs publics d'une part, et des commissions électorales d'autre part. Une définition qui prête à interprétation et où les rôles, les fonctions et les responsabilités de l'une et l'autre composantes ne sont pas mutuellement exclusifs peut vite conduire à la confusion et aux conflits. Mais est-il possible d'établir une frontière parfaitement étanche entre ces deux univers ?

### **B. – Bilan et perspectives : quel avenir pour les Commissions électorales ?**

L'État de droit exige que les structures de gestion électorales soient neutres et, pour cela, qu'elles relèvent directement du Droit. Les commissions électorales contribuent grandement à la démocratisation des processus électoraux, quoique leur efficacité oblige à poser la question de leur statut juridique : doivent-elles être inscrites dans la Constitution ou peuvent-elles découler d'une simple loi du Parlement ? Le premier scénario est privilégié par les spécialistes des études constitutionnelles et électorales, puisqu'il offre de meilleures garanties en vue de satisfaire aux exigences de l'État de droit ; un tel ancrage constitutionnel fait en sorte qu'une structure de gestion électorale ne peut être balayée du revers de la main, suivant l'arbitraire du gouvernement du moment.

La force du modèle des commissions électorales est qu'il a la capacité de susciter la confiance du peuple et contribuer alors à la démocratisation des processus électoraux, et ce, parce qu'il implique la reconnaissance des libertés démocratiques, la permanence des structures, la présence d'experts, la diversité des acteurs politiques, l'alternance politique. En effet, si elles disposent des ressources temporelles, matérielles et financières nécessaires, elles peuvent former un personnel électoral permanent, développer la conscience civique de la population et son

sens de devoir participer aux élections, informer les partis politiques et les groupes à propos de la démocratie électorale. Les commissions peuvent alors favoriser un professionnalisme aux processus électoraux, réduire les problèmes d'inscription électorale ou accroître la participation électorale, sans compter qu'elles sont en mesure de jouer un rôle de première importance dans la prévention des irrégularités électorales (ACE, 1999).

Il importe néanmoins d'étayer le rôle des commissions électorales afin qu'elles contribuent pleinement à la transparence des processus électoraux. Comment ? Un premier pas ne consiste-t-il pas à leur assurer toutes les ressources nécessaires (des ressources humaines, financières, matérielles, temporelles, spatiales, informationnelles) pour garantir leur indépendance et mener à bien leur mission ? Les commissions électorales ne sont pas indépendantes *de facto* ; pour l'être, elles ont besoin de ressources qui actualisent leur liberté de pensée et d'action. À cet égard, n'importe-t-il pas de réfléchir à la composition des commissions et aux conditions de nomination de leurs membres ? Une composition équilibrée, c'est-à-dire qui reflète toutes les forces politiques nationales, est gage d'impartialité et témoigne de neutralité. Ne faut-il pas aussi garantir l'indépendance des membres siégeant sur les commissions ? Ces personnes doivent être parfaitement intègres, se situer au-dessus des conflits d'intérêts et être en mesure de résister aux tentatives de corruption. Il ne sert à rien d'établir des commissions électorales si leurs membres n'ont pas une pleine conscience de leurs hautes responsabilités démocratiques. Afin de minimiser les conflits et les contestations, n'est-il pas souhaitable que les attributions des commissions électorales soient clairement définies par la Loi ? N'importe-t-il pas aussi de revoir le contrôle juridictionnel qui s'exerce sur les commissions et d'assurer leur entière indépendance et imputabilité dans leurs rapports avec l'État ? Comme le soulevait le professeur René Degni-Ségui dans son rapport introductif à la 2<sup>ème</sup> Réunion préparatoire portant sur les institutions de la Démocratie et de l'État de droit, d'où viendra ce contrôle sur les commissions électorales et qui l'exercera ? Finalement, les commissions électorales imposent parfois un fardeau financier important États et restent des produits importés de l'étranger. Comment les adapter aux réalités nationales ?

### III.— LES DIFFÉRENTES ÉTAPES TECHNIQUES DU SCRUTIN

La tenue proprement dite du scrutin constitue le moment le plus visible des élections, celui dont a le plus conscience le peuple souverain. L'exercice du droit de vote est un moment sacré en Démocratie : il est ce rituel qui témoigne de la liberté attachée à une pleine citoyenneté et de l'égalité de tous les citoyens devant l'État. À un niveau plus élevé, le droit de vote consacre la valeur intrinsèque des êtres humains, où tous, en vertu de leur égale liberté et non à cause de leur éducation ou de leur richesse, acquiescent à transférer leur volonté souveraine à quelques-uns. Ce transfert repose sur un déploiement technique de grande envergure qui, idéalement, combine transparence et impartialité.

#### A.— Opérations préparatoires

La Démocratie est un processus continu, qui ne peut se limiter au seul exercice du droit de vote le jour du scrutin ; le plein exercice de celui-ci oblige à la planification. C'est dans cet esprit que prennent tout leur sens l'établissement d'un échancier électoral, l'inscription des électeurs et la préparation du personnel électoral.

##### 1. Chronogramme

L'échancier électoral est important en ce qu'il fixe qui (des citoyens, des candidats, des partis, des agents électoraux) doit faire quoi et à quel moment du calendrier électoral. Un chronogramme rigoureux limite sérieusement les possibilités de contestation des résultats électoraux. L'échancier électoral sera influencé par les paramètres même du système électoral, dont la nature des structures de gestion des opérations électorales et le rythme des élections (à date fixe ou variable). Des structures permanentes de gestion électorale et des élections à date fixe offrent l'avantage de permettre une planification à long terme des opérations électorales, une formation continue et intégrée du personnel électoral et une mobilisation efficace des ressources essentielles à la tenue du scrutin.

Une retombée positive des structures permanentes de gestion électorale sur le chronogramme est de permettre que soient élaborées et vérifiées de façon continue et intégrée les listes électorales, contribuant ainsi à susciter la confiance du peuple envers les processus électoraux. Les questions suivantes peuvent être soulevées : quelles valeurs cristallise le chronogramme ? Qui a l'autorité légitime de le définir ? Qui aura la responsabilité de sa gestion et de son contrôle ?

## 2. Les listes électorales et les cartes d'électeur

Des élections justes et crédibles impliquent de se soucier de la capacité électorale des personnes qui se présentent aux urnes : ont-elles le droit de voter ? Pour voter, il faut plus que le droit de vote : il faut aussi être inscrit sur les listes électorales ou posséder une carte d'électeur. Cette nécessité soulève l'importante question de la responsabilité de l'enregistrement des électeurs : revient-il à l'État de prendre la responsabilité de l'enregistrement des électeurs, ou la responsabilité appartient-elle aux citoyens ? D'aucuns arguent que le droit de vote étant une composante de la citoyenneté, il est de la responsabilité de chaque citoyen de l'activer en entreprenant les démarches pour se faire inscrire sur la liste électorale ou obtenir une carte d'électeur (ACE, 1999). En d'autres termes, l'État donne des droits, mais il reviendrait aux citoyens de les activer.

Ou bien l'État prend l'initiative de l'enregistrement des électeurs, ou bien ce sont ces derniers qui s'inscrivent d'eux-mêmes (ACE, 1999). L'adoption de cette dernière formule est souvent imposée par des contraintes pratiques : l'État n'a pas les moyens d'atteindre tous les citoyens faute de capacités financières ou faute d'infrastructures. Si l'État prend la responsabilité de l'enregistrement des électeurs, alors il cherchera à rejoindre tous les électeurs pour les enregistrer. Plusieurs formules s'offrent alors à lui. Il y a d'abord la liste périodique. Au moment d'une élection, l'État dresse une liste des électeurs au moyen du porte-à-porte. C'est la formule privilégiée par le Canada jusqu'au milieu des années 1990 et c'est la formule qui est utilisée au Ghana. Il y a aussi le scénario où le registre d'état-civil est utilisé pour constituer les listes électorales. Le Danemark et la Suède recourent à cette formule.

La dernière formule est celle du registre permanent. Il s'agit de constituer une base de données de tous les citoyens éligibles ou susceptibles de le devenir avant le prochain scrutin. Cet outil est continuellement mis à jour que ce soit sur une base annuelle (comme au Burkina Faso), mensuelle (comme en République dominicaine) ou en prévision d'une élection, responsabilité qui peut relever de commissions administratives (comme c'est le cas au Mali ; OIF [1998] : 108). Ces mises à jour ont pour objectif d'inclure de nouveaux électeurs (les personnes qui ont atteint la majorité, celles qui ont acquis la citoyenneté, celles qui recouvrent leur droit de vote) et d'en exclure d'autres (par exemple les personnes décédées) de la communauté électorale. L'enregistrement sur cette liste peut relever des autorités locales (comme en Grande-Bretagne ou au Mali) ou nationales (comme en Australie). Il peut être obligatoire (c'est le cas de l'Australie) ou volontaire (comme au Canada).

Dans le cas de l'enregistrement volontaire se pose la question des incitatifs à l'inscription : comment amener les électeurs à s'inscrire sur la liste électorale ? L'enregistrement doit être simple, facile à comprendre et facile à utiliser. Pour les électeurs, il doit impliquer un minimum de contraintes temporelles et financières. Certaines dispositions doivent aussi être mises en place pour garantir la confidentialité des informations personnelles révélées à l'État. Autrement, le lien de confiance entre l'État et les citoyens pourrait être brisé.

Au moment de voter, une personne doit décliner et prouver son identité (ACE, 1999). Lorsqu'un registre civil existe et que chaque citoyen dispose d'une carte de citoyenneté, le problème est vite réglé. Lorsqu'il est d'usage, pour les citoyens, d'avoir des cartes d'identité sur eux, le problème peut aussi être assez vite réglé puisque ces cartes peuvent être utilisées pour confirmer leur identité. Là où il n'est pas coutume de se promener avec des cartes d'identité, l'État devra peut-être alors émettre des cartes d'électeur. Cette formule est utilisée dans plusieurs pays, dont le Mexique, le Nicaragua, l'Ouganda, l'Uruguay et le Vénézuéla.

Nonobstant le système utilisé, toute erreur dans les listes électorales et dans les cartes d'électeur est une grave atteinte à la démocratie ; elle limite le bassin des citoyens habilités à transférer leur autorité souveraine en faveur de quelques gouvernants qui agiront dans le cadre de l'État de droit. Pourtant, des erreurs il y en a : des personnes ne sont pas inscrites sur la liste (de façon volontaire ou involontaire), d'autres le sont plusieurs fois (OIF [1998] : 125), d'autres sont correctement inscrites mais voient leur droit brimé par la menace ou la corruption (OIF [1998] : 210). Qui plus est, les personnes chargées de dresser les listes électorales ou d'émettre les cartes d'électeur, dont la responsabilité relève souvent des commissions électorales ou d'un corps délégué, ne sont pas toujours animées par un souci d'équité, ce qui, par ailleurs, soulève des problèmes d'éthique (Agence de la Francophonie s. d. : 19). Bien sûr, les personnes dont le nom n'apparaît pas sur la liste électorale ou qui n'ont pas de carte ont certains recours. Mais encore faut-il qu'elles soient au courant de leurs droits, qu'elles aient accès à la jurisprudence électorale, qu'elles sachent à quelle porte frapper et qu'elles aient le temps et l'argent pour effectuer les recours.

Ces problèmes ne sont pas insolubles ; certaines pratiques peuvent y apporter des réponses positives. Ainsi, la carte d'électeur, adéquatement rédigée et distribuée, oblige le citoyen à s'identifier avant de voter, limitant considérablement l'incidence des inscriptions multiples sur les listes électorales, tout en favorisant l'établissement d'un

registre relativement performant et régulièrement mis à jour grâce, notamment, aux vertus de l'informatique. Pour cela, faut-il initier un programme d'appui au registre civil (Agence de la Francophonie, s. d.) ? Les listes électorales doivent d'ailleurs être accessibles longtemps avant les élections, ne serait-ce pour permettre aux personnes dont le nom n'y figure pas de pouvoir s'inscrire, lacune soulevée par plusieurs intervenants au Séminaire de Cotonou, les 11 et 12 novembre 1998. Il est aussi possible d'associer les missions d'observation internationale des élections aux opérations préparatoires en vue du scrutin, dont l'élaboration et la diffusion des listes d'électeurs. À la lumière de chaque contexte national, quel type de liste est le mieux adapté ? Quels problèmes limitent l'élaboration de listes électorales exhaustives ? Quels avantages y a-t-il à en tirer ? Quelle portée pourrait avoir l'adoption de cartes d'électeur sur la transparence des processus électoraux ?

### 3. Formation du personnel électoral

La formation du personnel électoral est une composante importante d'une démarche démocratique, puisqu'elle interpelle l'efficacité des processus électoraux, la crédibilité des résultats et la légitimité de la gouverne. Cette formation porte sur la neutralité relative par rapport au vote et à la formation à la technique de vote ; elle doit amener tous les intervenants à comprendre leurs rôles et leurs responsabilités en regard du processus électoral, à connaître les règles devant prévaloir au bon déroulement du scrutin, à porter assistance—en toute impartialité et intégrité—à tout électeur dans le besoin et, surtout, à développer un haut sens des responsabilités électorales. À cet égard, certains pays se sont dotés de Codes de déontologie pour leur personnel électoral. C'est le cas au Canada, où les directeurs du scrutin sont soumis à un Code de déontologie dont l'un des objectifs est d'établir « des règles de conduite pour les directeurs du scrutin afin de préserver et de raffermir la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du processus électoral. » (Code de déontologie, Élections Canada). En outre, le personnel électoral fédéral doit prêter le serment d'accomplir sa tâche sans partisanerie, de défendre les droits des électeurs et le secret du vote (Élections Canada 1998 : 8). La formation du personnel électoral concerne tous les acteurs impliqués dans le scrutin, depuis les personnes chargées d'organiser pratiquement les élections jusqu'aux juges, en passant par les scrutateurs, les candidats, les responsables politiques, voire même les médias, les forces de sécurité et les électeurs (Agence de la Francophonie, s. d. : 14, 40, Pere, 1998).

Les missions d'observation internationale des élections ont grandement contribué à la formation du personnel électoral. Il reste maintenant aux acteurs nationaux à prendre le *leadership* en cette matière. Dans un contexte où la démocratie reste fragile, les missions d'observation internationale ont toujours un rôle actif à jouer dans cette formation, mais en harmonie avec les acteurs électoraux nationaux que sont les commissions électorales, les administrations publiques, les partis politiques ou les médias. Ces formations doivent elles-mêmes être l'expression d'un consensus, une valeur motrice à toute démarche électorale en démocratie. Mais comment parvenir à cet équilibre ?

## B.– Opérations après le scrutin

Afin d'instaurer et de maintenir la confiance du public envers le processus électoral, les opérations entreprises pour établir et annoncer les résultats de l'élection doivent s'inspirer de certains principes fondamentaux en démocratie électorale : la transparence, la sécurité, le professionnalisme, l'exactitude, la confidentialité, la rapidité, l'imputabilité et l'équité.

### 1. Transmission et centralisation des résultats

La gestion des résultats de l'élection constitue, avec la possibilité réelle de les contester, un autre rituel de très grande importance pour établir la confiance du peuple envers les processus électoraux. Une attention particulière s'impose donc dans la manipulation des bulletins de vote, qu'il s'agisse du transport et de l'ouverture des urnes, du dépouillement des bulletins ou de la compilation des résultats.

Plusieurs formules encadrent les opérations de gestion des résultats de l'élection (ACE, 1999). Essentiellement, la manipulation des bulletins de vote peut être centralisée (c'est-à-dire se dérouler dans un nombre limité de centres de décompte) ou décentralisée (soit prendre lieu aux bureaux de scrutin). Néanmoins, il se dégage un large appui pour que le dépouillement du scrutin soit public, ouvert et transparent (ACE, 1999, Agence de la Francophonie s. d.). Le décompte peut alors se faire au vu et au su du plus grand nombre, ou se faire en groupes restreints. Le

dépouillement peut se dérouler à haute voix, en présence d'électeurs et de représentants des médias, des candidats et des partis, voire d'observateurs nationaux et internationaux ; ceux-ci deviennent les témoins privilégiés des opérations de gestion des résultats électoraux, par ailleurs consignés dans des procès-verbaux. Par exemple, au Bénin,

« [I]e dépouillement organisé par le bureau de vote assisté de scrutateurs désignés par le président dudit bureau parmi les électeurs présents sachant lire et écrire le français s'effectue sous un véritable contrôle populaire en ce sens que les électeurs peuvent suivre l'ensemble des opérations. La loi béninoise (...) indique à cet effet que les tables sur lesquelles s'opèrent les dépouillements du scrutin sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler alentour » (OIF [1998] : 163).

Bien sûr, une telle procédure décourage, sans les éliminer, les cas de fraude électorale.

L'ouverture des opérations de gestion des résultats de l'élection est un atout positif pour garantir la transparence des processus électoraux et, partant, gagner la confiance du public envers la gouverne qui en émerge. Plusieurs pays ont déjà une pratique bien établie pour encadrer la manipulation des bulletins de vote, procédure qui bénéficie d'une large légitimité. C'est le cas, par exemple, au Burkina Faso, au Ghana ou en Suède. Dans certains autres pays, la manipulation des bulletins est plutôt l'occasion de contestations, comme cela a été le cas en Afrique du Sud, en Bosnie, en Haïti ou au Mozambique (ACE, 1999). L'observation internationale des élections peut contribuer à limiter ces contestations, d'autant si elle implique des acteurs nationaux investis de véritables contre-pouvoirs. Quelles formes peuvent adopter ces missions conjointes d'observation ? Qui devrait y participer ? Quels pouvoirs leur seraient conférées ?

## 2. La publication et la proclamation des résultats

La publication et la proclamation des résultats consacrent l'expression de la volonté du peuple souverain. Étant des moments hautement symboliques pour établir la légitimité d'une gouverne démocratique, la publication, mais surtout la proclamation des résultats, relèvent des plus hautes instances juridiques. La proclamation des résultats peut procéder en plusieurs étapes, depuis la proclamation provisoire des résultats à leur proclamation définitive par les autorités compétentes. Dans ce processus de mise à jour de la volonté du peuple, la possibilité de contester les résultats et d'avoir certains recours à cet effet demeure essentielle à la crédibilité du processus électoral et à la légitimité de la gouverne (Signori, 1998).

Il arrive que des acteurs politiques refusent de reconnaître les résultats officiels, tombent dans les violences physiques et verbales et suspendent *in extremis* la proclamation des résultats (Alao, 1998). Il arrive aussi que soient lancés des appels au boycott des processus électoraux. Certaines mesures positives peuvent être entreprises pour répondre à ces situations, dont la publication rapide des résultats pour limiter les contestations (Agence de la Francophonie, s. d.). N'est-il pas souhaitable de développer un état d'esprit démocratique qui favorise une attitude neutre et impartiale du personnel électoral durant toute la durée des processus électoraux ? Puisque la proclamation des résultats relève des plus hautes instances juridiques, n'est-il pas important de donner aux magistrats les moyens d'une réelle indépendance, qui les place au-dessus de la suspicion, des conflits d'intérêt et de la corruption, bref qui génère cette confiance du peuple sans laquelle toute gouverne démocratique ne peut être ? Les moyens de communication modernes offrent aussi certains atouts en regard de la publication et de la proclamation des résultats électoraux, atouts auxquels il peut valoir la peine de réfléchir. Quel rôle pourrait jouer la téléphonie cellulaire dans la transmission des résultats électoraux ? Quel pourrait être le rôle de l'Internet dans la proclamation préliminaire des résultats de l'élection ? L'Internet pourrait-il remplir certaines fonctions jusqu'ici dévolues aux missions d'observation internationale des élections via les forums de discussion ou des conférences électroniques (AIPLF, 1997 : 23) ? Par ailleurs, ces techniques ne présentent-elles pas le risque de polariser davantage l'électorat entre ceux qui y ont accès et ceux qui, non seulement en sont dépossédés, mais connaissent parfois des problèmes d'analphabétisme ? Bref, en matière électorale Internet peut-il devenir cet outil de démocratisation que certains voient en lui ?

## IV.— FINANCEMENT, RÉGULATION ET CONTRÔLE DES OPÉRATIONS

Pour fonctionner, la démocratie a besoin d'idées, d'argent et de règles. Sans idées, la démocratie n'aurait pas d'objet, non plus d'enjeux ; sans argent, les acteurs électoraux ne pourraient pas s'organiser, communiquer, tenir l'élection ; sans règles, la démocratie serait le théâtre de l'arbitraire. Le défi reste donc de permettre les conditions électorales afin que les idées puissent se déployer, que l'argent soit un apport positif et que les règles du jeu soient

gages de transparence.

### A.– *Le financement*

Les partis politiques sont des acteurs incontournables de la démocratie : ils constituent des intermédiaires entre les élites politiques et la société civile. En partenariat avec d'autres acteurs socio-politiques, les partis jouent un rôle de première importance dans la vitalité démocratique d'un pays ; entre autres, ils assurent la circulation des idées, ils recrutent les élites politiques et participent à leur formation, ils contribuent à l'éducation civique de la population. Considérant l'apport des partis à la santé démocratique d'une communauté politique, d'aucuns arguent que l'État devrait financer leurs activités et leurs candidats (Agence de la Francophonie s. d. : 69). Le financement public des partis peut contribuer à la démocratie, et ce, de plusieurs manières : en encourageant l'égalité entre les citoyens et entre les partis, en contribuant à la compétitivité des élections, en encourageant la participation électorale, en contrôlant l'envolée financière des campagnes électorales, en limitant les fraudes électorales (ACE 1999).

#### 1. *Le financement des partis*

À l'heure actuelle, peu de pays dans l'espace francophone disposent de textes régissant sciemment le financement des partis politiques (Agence de la Francophonie s. d. : 27). En outre, les situations varient grandement d'un pays à l'autre, certains États ne concédant aucun argent aux partis, d'autres les finançant de façon directe (comme au Québec par exemple) ou indirecte (Signori, 1998). En fait, l'État dispose de plusieurs moyens pour contribuer au financement des partis politiques : il peut, certes, donner des subventions, mais peut aussi encourager les dons par des crédits d'impôt ou autres avantages fiscaux, donner un accès gratuit ou à prix réduit à certains biens et services (par exemple donner du temps d'antenne gratuit aux partis politiques et aux candidats). Certes, le financement public des partis politiques dépend en partie de la capacité financière d'un État. Néanmoins, là ne devrait pas être la seule considération, puisque la vie démocratique peut grandement être améliorée par l'investissement public dans les partis.

Plusieurs arguments militent en faveur du financement public des partis politiques. Il s'agit d'abord de traiter les partis politiques comme des services publics au même titre que les autres, dont les produits consistent en des idées, en de la socialisation politique, en un renouvellement de la classe politique (Pere, 1998). Il s'agit aussi d'aménager un espace d'existence à l'opposition, contribuant ainsi à la circulation et à la diversification des idées, au déploiement de débats, à l'alternance politique. Il s'agit enfin de respecter un principe de la démocratie, celui de l'égalité, en équilibrant les chances des participants au jeu électoral. À cet effet, l'État peut limiter les dépenses des partis et des candidats ou en interdire certaines, il peut limiter les contributions qu'ils reçoivent et en dévoiler publiquement la source, voire même interdire certaines contributions (au Québec, seules sont autorisées les contributions des électeurs).

Dans une belle allégorie, Michael Pinto-Duschinsky décrit l'épineux problème du contrôle de l'argent en démocratie :

*« Le flot monétaire dans l'arène politique se compare à l'eau qui dévale une colline et se jette dans différentes rivières. Si une rivière est bloquée, il est probable que le flot se creusera une nouvelle voie. De même, l'introduction de nouvelles lois visant à limiter ou à contrôler les contributions aux partis politiques ou aux campagnes ne peut que détourner l'argent vers d'autres routes, prévisibles ou inattendues » (ACE 1999 – traduction).*

Ce que soulève Pinto-Duschinsky, c'est le problème des échappatoires (*loopholes*) : ce sont ces stratégies développées par les acteurs politiques pour déjouer les règles encadrant le financement des processus électoraux. Par exemple, les lois électorales régissent les partis et les candidats, mais pas les tiers (par exemple les groupes d'intérêt) qui, par leur argent, peuvent aider un camp ou en défavoriser un autre. Le Canada a récemment modifié sa *Loi électorale* pour limiter ce type d'échappatoire. Autre exemple : même si la législation électorale limite les contributions aux seuls électeurs, une corporation pourrait toujours donner via ses employés.

Bref, le contrôle de l'argent doit être perçu comme une pratique positive à la démocratie. Toutefois, quel équilibre établir entre cet idéal et les capacités financières des États—qui, au demeurant, doivent répondre à d'autres besoins qui ne peuvent être ignorés dans un État de droit et dont la satisfaction participe aussi à la construction

de la démocratie ? En outre, comment limiter les échappatoires aux législations électorales ?

## 2. *Le financement électoral*

L'extension de la pauvreté, du chômage des jeunes, la déstructuration de la socialité traditionnelle ont rendu l'électorat vulnérable à certaines sollicitations matérielles (Amoussou, 1998). En effet, comment ne pas voter pour le candidat qui, avec son argent, vient régulièrement en aide au village ? Le succès électoral d'un parti est ainsi en étroite relation avec ses capacités de payer (Agence de la Francophonie s. d. : 127). C'est là un constat propre à miner la confiance du peuple et, par conséquent, la démocratie.

Des règles de fond devraient mieux circonscrire le rôle de l'argent en période électorale qui, d'un avis consensuel, occupe un poids excessif dans la vie politique en Afrique (Agence de la Francophonie s. d. : 26). C'est là, à n'en point douter, poser une décision très positive pour la démocratie. Lorsqu'elles existent, ces règles concernent les partis et les candidats (rarement les tiers) et portent sur le plafonnement des dépenses électorales, l'origine des contributions de toute sorte, l'interdiction de certaines ressources (comme les dons de compagnies) et, surtout, l'obligation de remettre des rapports financiers en fin de campagne électorale. Au Québec, par exemple, les contributions aux partis politiques sont limitées à 3000\$ par année, par électeur. La crédibilité de ces règles réside dans les contrôles et les sanctions qui les accompagnent et qui sont le plus souvent administrés par des commissions indépendantes (OIF [1998] : 119). Ces règles doivent être formulées de façon à susciter le respect de l'esprit démocratique plutôt que sa violation (OIF [1998] : 120).

Une autre pratique positive pour la démocratie en matière électorale réside dans la sensibilisation des acteurs politiques et l'éducation de la population aux règles du jeu électoral dans un État de droit. De ce point de vue, la présence d'une presse libre et d'une société civile informée et critique sont des atouts incontestables à l'instauration de mœurs électorales à la hauteur de la démocratie. Autrement, si le pouvoir de l'argent n'est pas circonscrit, le vote demeurera en quelque sorte censitaire, c'est-à-dire tributaire de l'argent, les élections l'affaire des riches et la confiance du peuple en la démocratie fera défaut (Amoussou, 1998). Quelques questions peuvent donc être posées. Comment encadrer le financement électoral ? Cela est-il possible et, le cas échéant, jusqu'où peut aller le contrôle étatique ? Comment limiter les échappatoires et quels contrôles peuvent être développés pour y répondre ? Faut-il criminaliser les sanctions ou adopter une approche conciliatrice ?

## **B. – La régulation**

La libre circulation des idées est un pilier de la démocratie, car elle témoigne d'une transparence essentielle à l'établissement de la confiance du peuple. Cette liberté des idées passe, entre autres, par l'existence d'une presse libre et équitable, un système partisan pluriel et compétitif et une société civile pleinement engagée dans la gouvernance.

### 1. *Les médias*

Ils jouent le rôle de sentinelle de la démocratie ; la présence de médias libres contribue à la circulation des idées et à l'égalité des citoyens. À cette fin, tous les acteurs électoraux doivent pouvoir faire valoir leur point de vue et convaincre le peuple de leur projet et, pour cela, bénéficier d'un accès libre aux médias et d'un traitement équitable de leur message. Sans quoi, il y a déséquilibre entre les participants au jeu électoral. Quelle serait alors la légitimité d'un gouvernement dont le parti se serait emparé du pouvoir en bâillonnant la parole de ses opposants ? Les contestations ainsi suscitées ne pourraient qu'entraver l'instauration d'une véritable démocratie et gêner la confiance du peuple.

La régulation est un moyen d'atteindre cette vision idyllique du rôle des médias en politique. Tous les pays ne se sont toutefois pas dotés de telles réglementations (Agence de la Francophonie s. d. : 27). Néanmoins, lorsqu'elles existent, elles font en sorte que tous les acteurs électoraux bénéficient d'un accès libre et équitable (par exemple au plan des plages horaires) aux médias, et ce, avant et pendant la campagne électorale. Par ailleurs, la plupart des États de la Francophonie ont mis en place des organes de régulation des médias. Le plus souvent, il s'agit de corps délégués des commissions électorales disposant d'une autorité indépendante des pouvoirs en place. Ces structures ont parfois certaines responsabilités dans la gestion du contentieux électoral. Par exemple, au Bénin cette structure de régulation prend le nom de Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la communication.

L'adoption d'une réglementation précise, fondée sur le principe du libre accès et du traitement équitable des acteurs électoraux, est un geste très positif pour la démocratie (Agence de la Francophonie s. d. : 27-28). Cette

réglementation peut porter, entre autres, sur les débats des chefs de formations politiques (peut-il y avoir de tels débats ? le cas échéant, quelles sont leurs règles et quel est le rôle des partis dans la détermination de ces règles ? quels chefs peuvent participer aux débats ?), la publicité électorale (qui peut faire de la publicité électorale ? à quel coût ? quand est-elle autorisée ? faut-il permettre ou interdire la publicité négative ?), la réalisation de sondages et la publication de leurs résultats (doit-on permettre la publication de résultats de sondages en campagne électorale ? le cas échéant, peut-on imposer une période d'interdiction ? doit-on obliger les médias à dévoiler certains paramètres méthodologiques des sondages ?). C'est que la reconnaissance n'implique pas que des obligations : elle est aussi source de droits.

La coexistence des médias publics et privés est aussi un geste très positif pour la démocratie, puisqu'elle optimise l'éventail des idées en circulation au sein d'une communauté politique ; elle favorise l'ouverture de nouveaux espaces médiatiques. L'établissement d'échanges et de collaborations entre journalistes issus de médias publics et privés peut contribuer au dynamisme du marché des idées et, à ce titre, est une pratique positive qui mérite d'être encouragée (Agence de la Francophonie s. d. : 68). Mais comment établir une coexistence qui soit véritablement égalitaire ? Il va sans dire que dans l'exercice de leurs fonctions, les journalistes doivent voir leur sécurité garantie (Agence de la Francophonie s. d. : 41). Quelles dispositions peuvent permettre d'atteindre cet objectif ?

## 2. Les partis politiques

Comme mentionné précédemment, les partis politiques constituent des acteurs majeurs de la démocratie. Les faits et gestes des personnes qui les animent influencent donc directement la confiance que le peuple place dans la gouverne politique.

La plupart des pays de la Francophonie se sont dotés de dispositifs juridiques pour reconnaître et régir la vie des partis (Agence de la Francophonie s. d. : 25). Ces dispositifs peuvent être de nature constitutionnelle, relever d'une simple loi du Parlement, être de nature réglementaire et normative. Au Canada, la *Charte des droits et libertés*, partie intégrante de la Constitution, reconnaît le droit d'association. La Constitution malienne dispose que « la Cour Constitutionnelle contrôle la régularité des opérations [électorales], statue sur les réclamations, proclame les résultats du scrutin » (OIF [1998] : 314). La *Loi électorale du Canada* fixe les principaux paramètres de l'élection, par exemple pour ce qui est de la reconnaissance d'une formation politique ou la publication des résultats de sondages. Au Mali, la révision des listes électorales relève de l'article 33 de la *Loi électorale* (OIF [1998] : 103). De simples règles vont définir l'espace qui doit séparer les isoloirs les uns des autres. Finalement, au Canada, les directeurs du scrutin sont soumis à un Code de déontologie dans l'exercice de leurs fonctions. Bref, la reconnaissance des partis s'inscrit dans une logique de droits et d'obligations. D'où l'importante question : comment être reconnu comme parti politique ?

Loin de constituer une entrave à leur émergence, l'encadrement législatif a plutôt favorisé la multiplication des partis, quoique ce pluralisme ne soit pas nécessairement positif pour la démocratie ; il exprime un regain des manifestations identitaires qui, si elles ne sont pas maîtrisées, peuvent constituer une menace à l'État de droit, constat que posaient les experts du *Commonwealth* et de l'Organisation Internationale de la Francophonie (Agence de la Francophonie s. d. : 25, Secrétariat général de la Francophonie 2000). En effet, bien des partis n'ont pas d'idéologie ou de programmes cohérents. Beaucoup n'ont pas d'implantation réelle et profonde sur le terrain ; beaucoup ne font que de la figuration aux élections et disparaissent au lendemain du scrutin. La plupart des partis ont une assise régionale et s'identifient à des segments linguistiques ou ethniques de la population (OIF [1998] : 24). Ils disposent aussi de moyens financiers fort inégaux, ce qui détermine en partie leur succès électoral. En outre, les partis n'adoptent pas toujours une attitude constructive dans l'actualisation de leur rôle ; ils cherchent souvent à polariser les populations, plutôt qu'à établir des ponts entre les groupes (Agence de la Francophonie s. d. : 25-26, 40, 68, OIF [1998] : 23). Bref, pour reprendre les termes de M. Traoré (1998), président de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, le parti politique est trop souvent « une agence unipersonnelle de promotion sociale. »

En vue d'identifier des pratiques positives pouvant contribuer à la démocratisation des processus électoraux, il importe d'insister sur l'à-propos d'un système partisan pluriel et compétitif, ce qui ne saurait signifier ouvert à la multiplication infinie des partis ! Dans des contextes où la nation est fortement diversifiée, quel mode de scrutin choisir : un mode majoritaire qui vise à gouverner sur la base de tendances lourdes, ou un mode proportionnel qui vise à tenir compte de cette diversité dans la gouverne ? Un défi est certainement de réduire le nombre des partis, sans entraver la liberté d'expression et d'association. Mais comment faire ? Faut-il établir des exigences à la reconnaissance des partis et, le cas échéant, lesquelles ? Par ailleurs, si l'État impose des obligations aux partis,

par exemple au plan de l'enregistrement, alors quels seront leurs droits ? Pourtant, de façon plus fondamentale, ne convient-il pas d'engager une réflexion quant à la capacité des partis politiques de générer cette confiance du peuple envers la gouverne ? Les partis restent des produits de l'Occident, qui ne rejoignent pas nécessairement des traditions politiques orientées vers la gouvernance et la contribution de la société civile à la gouverne politique (Alao 1998). N'existe-t-il pas d'autres formules associatives permettant de tenir compte de ces traditions ? Les partis et les ONG peuvent travailler ensemble à l'éducation citoyenne et démocratique (Sine, 1998).

### 3. La société civile

La participation des citoyens constitue le principe fondateur de la démocratie : ce sont les citoyens qui disposent de l'autorité souveraine et en eux que réside toute gouverne politique. Celle-ci ne saurait se limiter aux institutions de l'État ; elle procède aussi des groupes au sein de la société civile, souvent désignés comme des « organisations non gouvernementales » (ONG). Les ONG sont importantes, parce qu'elles signifient la prise en charge des populations par elles-mêmes (Traoré, 1998). Elles sont aussi un ferment d'importance où se construit la confiance du peuple envers la gouverne politique.

Certaines ONG sont consacrées à la protection des droits humains et d'autres au développement social et économique (Koffigoh, 1998). Nonobstant leur orientation, elles remplissent un rôle stratégique en vue du succès des processus électoraux : avant les élections—et de façon régulière, elles informent et forment les différents acteurs électoraux et, en cela, contribuent à l'émergence d'une culture démocratique ; pendant les élections, elles participent à l'observation du déroulement du scrutin, témoins de l'intégrité et de la transparence du scrutin ; après les élections, elles revêtent un rôle critique en organisant, à l'occasion, des séances d'évaluation du déroulement et des résultats du scrutin (Agence de la Francophonie s. d. : 28). Bref, elles ont un rôle dans l'éducation permanente des citoyens.

La contribution des ONG à la démocratie est manifeste, sans compter que par leur existence même elles témoignent de cette liberté et de cette égalité qui définissent la citoyenneté inclusive. Leur développement devrait être encouragé, ainsi que le renforcement de leurs activités (Agence de la Francophonie s. d. : 41). Sans compter qu'étant sur le terrain, elles sont en mesure d'articuler des réalités socio-culturelles aux impératifs de la démocratie (Agence de la Francophonie s. d. : 67-68). L'une de ces réalités est la présence de femmes au sein des ONG ; il importe de les associer pleinement au développement d'une culture démocratique, puisqu'elles sont les premières responsables de l'éducation des enfants. Mais l'éducation des femmes elles-mêmes n'est-elle pas une exigence préliminaire ? Sur le terrain électoral, les ONG connaissent des difficultés qui tiennent principalement à la faiblesse de leurs moyens financiers. L'État devrait-il contribuer à leur financement ? Le financement public des ONG peut-il constituer un investissement de la communauté dans son avenir ? Moins précaires, elles seraient peut-être en meilleure position pour renforcer leurs multiples actions de formation, d'information, de sensibilisation et d'éducation de la population à la culture démocratique, et ce, dans un mouvement continu plutôt qu'à bâtons rompus. L'Internet peut-il constituer un allié des ONG dans la réalisation de leur mission d'éducation à la démocratie ?

### C.— Contentieux électoral

La démocratie exige des contre-pouvoirs sans lesquels la confiance du peuple ne peut émerger ; le peuple souverain doit savoir que des contestations sont possibles et que des recours existent, préférablement sans frais, comme c'est le cas au Burkina Faso. Les opérations électorales sont assujetties à des contrôles sérieux et impartiaux ; il en va de la légitimité de la gouverne politique. Lors de la *3e Conférence des Ministres de la Justice des pays ayant le français en partage*, tenue au Caire en 1995, ont été adoptés la *Déclaration du Caire* et le *Plan d'action en faveur de la Justice, de l'État de droit, des droits de l'Homme et du Développement* (1996-2000). Ces initiatives sont importantes pour assurer à la magistrature toute l'indépendance dont elle a besoin pour gérer le contentieux électoral et le faire avec efficacité.

Il y a moins d'une décennie qu'est admise l'idée du contentieux électoral que, déjà, la plupart des pays se sont dotés de structures de contrôle et de règlement des litiges électoraux (OIF [1998] : 59, 215). Bien que précaires, ces mécanismes, qu'il revient le plus souvent aux citoyens et aux partis d'activer, couvrent à peu près tous les moments des processus électoraux : le contentieux lié à l'établissement de la liste électorale et à l'inscription sur la liste, le contentieux lié à la candidature, le contentieux des actes administratifs contribuant à l'organisation du scrutin, le contentieux des résultats et le contentieux répressif en matière électorale (OIF [1998] : 28, 38, 47).

Toutefois, le contentieux demeure très évasif pour ce qui est des candidats à la présidence (OIF [1998] : 59). De façon générale, la gestion des contentieux relève soit de structures spécialisées (pour les médias par exemple), soit de tribunaux constitutionnels et administratifs de toute instance. Par exemple, au Burkina Faso la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême est compétente pour les élections présidentielles, la Chambre administrative de la Cour suprême pour les élections législatives et pour les élections locales, et ce, jusqu'à ce que des tribunaux administratifs soient mis sur pied. En revanche, au Mali la compétence pour les élections présidentielles, législatives et les référendums revient à la Cour constitutionnelle, alors que les tribunaux administratifs ont compétence pour les élections locales (OIF [1998] : 36-37). Les sanctions vont de simples amendes à des peines d'emprisonnement. Au demeurant, la question peut être posée de savoir si l'emprisonnement est toujours une réponse appropriée à la fraude électorale. D'autres sanctions, plus positives pour l'ensemble de la société, ne peuvent-elles pas être envisagées, comme l'obligation de faire des travaux communautaires ?

Un problème qui mine les contentieux électoraux concerne la désignation des juges, leur traitement et leur promotion ainsi que leur indépendance. Comment garantir la transparence de la magistrature ? Plusieurs initiatives ont été entreprises qui s'inscrivent dans une vaste opération de réflexion menée à l'occasion de la 1<sup>ère</sup> et de la 2<sup>ème</sup> Réunions du Bureau du Suivi de la Conférence des Ministres Francophones de la Justice, tenues au Caire en octobre 1997 et en octobre 1999. En outre, il n'est pas certain que les juges disposent de tous les instruments juridiques nécessaires pour rendre des décisions qui reflètent le plein respect des principes de liberté et d'égalité (OIF [1998] : 217). L'efficacité du contentieux est liée à l'indépendance des juges, à la définition précise des mandats et à des institutions de régulation qui sont pleinement indépendantes. Plusieurs pratiques ont été entreprises pour répondre aux difficultés qui grèvent le contentieux dont, sur le plan de l'indépendance intellectuelle, des formations, des séminaires et des conférences, des programmes d'aide à la publication et à la distribution de la jurisprudence, des ressources humaines d'appoint, etc., et, sur le plan matériel, des plans de traitement et de promotion qui les placent au-dessus de la corruption, la mise à disposition de certains équipements (centres de documentation, ordinateurs, véhicules, etc.) pour ne mentionner que ces éléments (Agence de coopération culturelle et technique (1995), Direction de la Coopération juridique et judiciaire (1997), (1999)). Ces efforts ont donné des résultats très positifs.

Un autre problème en matière de gestion du contentieux électoral tient au chevauchement de compétences entre les instances impliquées. L'efficacité du processus ne gagnerait-elle pas à une meilleure définition des attributions des uns et des autres ? Quel est le rôle du législateur à cet égard ? Finalement, le contentieux pourrait être appréhendé *a priori* plutôt que seulement *a posteriori*. Par exemple, pourquoi certaines hautes juridictions ne prendraient-elles pas les devants en déléguant des observateurs sur le terrain le jour de l'élection ?

## V.— ASSISTANCE ÉLECTORALE ET OBSERVATION DES ÉLECTIONS

La démocratie a parfois besoin d'un petit coup de pouce pour être accueillie au sein d'une communauté, s'y instaurer et se poser comme une règle du jeu incontournable de la dynamique électorale. Dans cette perspective, les expériences étrangères peuvent être d'un certain apport, bien qu'il ne soit pas souhaitable d'importer purement et simplement un modèle. La meilleure garantie de succès de la démocratie, c'est qu'elle devienne partie intégrante de la culture et, pour cela, qu'elle reflète l'histoire, les traditions politiques, les valeurs, les us et les coutumes d'un peuple, ses manières d'être, de penser et d'agir. C'est seulement alors que la gouverne politique, via des processus électoraux transparents et fiables, recevra la confiance du peuple. C'est dans cette optique que s'inscrivent l'assistance électorale et l'observation internationale des élections.

### A.— Assistance électorale

L'assistance électorale est une première stratégie utilisée pour accompagner les pays sur la voie de la démocratisation. Elle est orientée vers plusieurs objectifs : information et sensibilisation de l'électorat, formation des différents agents électoraux, publication et diffusion de textes et instruments de vulgarisation, soutien logistique et en perfectionnement technique, assistance au *leadership* des structures chargées de l'organisation des scrutins, de la régulation médiatique et du contentieux électoral. Sur le terrain, l'assistance électorale se traduit par moult initiatives pouvant être résumées par des apports en ressources humaines et techniques (par exemple, la mise à disposition d'experts, comme cela s'est fait en République centrafricaine, ou l'organisation d'un séminaire de formation à l'intention des journalistes, comme cela s'est produit en Guinée en 1998), matérielles (par exemple,

l'assistance électorale en matière informatique, en télécopieurs, en photocopieurs, en téléphones cellulaires, comme en ont bénéficié le Bénin en 1999 et le Burkina Faso en 1998), en ressources financières (par le don d'expertise et de matériel ou la mise en place d'un Fonds d'appui pour l'organisation des élections par exemple), finalement en ressources informationnelles et communicationnelles (par exemple, la mise à disposition de ressources pour la publication de documents, comme cela s'est fait au Niger en 1999, l'impression et la diffusion d'un guide de l'électeur et la réalisation de documentaires, comme cela s'est produit au Bénin en 1999).

Il est à souhaiter que l'assistance électorale se poursuive dans l'avenir ; il s'agit là d'un atout positif à la démocratie, constat qui ne devrait pas empêcher que soient entreprises des évaluations sérieuses quant aux impacts positifs de l'assistance électorale. Comme l'écrivait Tina Rosenberg dans le *New York Times*, « alors que la démocratie a suscité l'aide à la démocratie, l'inverse est moins évident. Il n'y a pas eu d'effort systématique pour découvrir quels programmes favorisent vraiment la démocratie. » (citée par Santiso 2000 – traduction)

En complémentarité avec d'autres partenaires locaux, régionaux et internationaux, l'assistance électorale peut soutenir, à court et à long termes, les capacités démocratiques des États, et ce, en s'appuyant sur les compétences nationales et l'échange multilatéral des expériences. À cet égard, un des défis se pose comme suit : comment établir l'équilibre entre les apports communautaires des ONG, les organismes nationaux (comme les partis politiques) et internationaux (venant des autres pays et des structures internationales) ? D'autres pratiques d'assistance ont jusqu'à maintenant prouvé leur apport positif à la démocratie : la constitution et la consolidation d'un réseau de compétences électorales aisément mobilisable, comme cela a servi au Mali ; l'appui en ressources diverses aux structures chargées de l'organisation des élections ; les appuis apportés aux processus du contentieux, la dotation en documentation et l'aide à la publication et à la diffusion de la jurisprudence électorale ; les soutiens donnés aux ONG dans leurs missions d'éducation, de formation et de sensibilisation des citoyens et des partis ; l'appui à des programmes spécifiques de perfectionnement à l'intention des agents électoraux (Agence de coopération culturelle et technique (1995), Agence de la Francophonie s. d. : 69). L'intensification de ces mesures est certes désirable, mais quelles autres initiatives pourraient être développées ?

### **B. – Observation internationale des élections**

Puisqu'elle vise à accompagner des processus émergents en faveur de la démocratie, l'observation internationale des élections peut grandement aider à l'instauration d'un État de droit. En effet, en offrant certaines garanties contre des pratiques illicites et en participant à la diffusion de normes internationales, elle peut contribuer à générer cette confiance du peuple – et la reconnaissance par la communauté internationale – envers les résultats électoraux et, par conséquent, envers les élus et les gouvernements issus de l'élection (Signori, 1998). Ce sont là des ingrédients indispensables à la légitimité de la gouverne, tant sur le plan national qu'international.

C'est surtout à la suite des sommets de Chaillot, en 1991, et de l'Ile Maurice, en 1993, que la Francophonie s'est engagée dans l'élaboration et la mise en application de programmes d'observation électorale. Il s'agit d'ailleurs là d'une initiative très dynamique puisque, depuis 1992, elle a donné lieu à une cinquantaine de missions d'observation des élections dans l'espace de la Francophonie : entre autres, en Roumanie en 1992, au Burkina Faso, à Djibouti, aux Seychelles, au Togo en 1998, à Sao Tomé et Príncipe ainsi qu'au Cambodge en 1998 et en Guinée Équatoriale en 1999.

Les principes directeurs de ces missions sont, entre autres, qu'elles soient le fruit d'une demande placée par le pays hôte, qu'elles soient précédées d'une mission d'exploration, que le pays demandeur dispose d'une structure électorale minimale (comme un code électoral ; AIPLF 1997 : 10, Koffigoh 1998, Signori 1998). Pour l'essentiel, le rôle de l'observation internationale consiste à vérifier la légalité de l'ensemble des opérations électorales et contribuer ainsi à la tenue d'élections transparentes et fiables, qui soient à la hauteur de l'État de droit et de la démocratie (AIPLF 1997 : 9, Koffigoh 1998, Parent 1998). Les missions sont suivies par la production d'un rapport (Koffigoh 1998). Les exigences de légitimité et d'efficacité de l'observation internationale nécessitent qu'elle se déroule en tandem avec les acteurs nationaux que sont, notamment, les partis politiques, les ONG, la société civile, les médias (Traoré, 1998). Outre de désamorcer les critiques d'ingérence dans les affaires internes d'un pays, cette union peut contribuer à dissuader les fauteurs de trouble potentiels (Parent, 1998).

L'observation internationale des élections n'a pas été sans connaître certaines limites. L'une est insidieuse et consiste à alimenter la perception selon laquelle la démocratie est un idéal d'importation, qui ne peut venir que d'ailleurs (Alao, 1998). Comme le note Santiso (2000), sans une réelle volonté interne d'engagement envers la démocratie, l'observation internationale des élections ne peut avoir qu'un impact fort limité : « De façon plus géné-

rale, on admet de plus en plus que l'aide internationale au processus de démocratisation ne peut avoir qu'un effet limité, à moins qu'il n'y ait une volonté politique et un engagement véritables envers la démocratie au sein de l'élite dirigeante du pays et de la société dans son ensemble. (traduction) » D'où l'impératif d'associer les acteurs locaux aux processus de démocratisation. L'observation internationale ne peut être que restreinte dans le temps, puisque non seulement les missions d'observation sont trop brèves (Koffigoh, 1998), mais certaines étapes préliminaires (comme la confection des listes électorales) et postérieures (le dépouillement des votes) au scrutin peuvent leur échapper. Comme l'a fait remarquer M. Kokou Joseph Koffigoh lors de la première séance plénière sur la démocratisation en Afrique et les processus électoraux, l'observation souffre d'un manque de ressources humaines pour couvrir l'ensemble des bureaux répartis parfois sur de vastes territoires (Koffigoh, 1998). C'est aussi une opération très coûteuse (Koffigoh 1998). À l'occasion, les missions connaissent quelques difficultés à se faire accepter, certains acteurs refusant purement et simplement leurs constats. Finalement, la présence d'observateurs internationaux a parfois permis de légitimer des processus électoraux pourtant lacunaires au plan de la transparence et de la fiabilité (Signori, 1998).

En dépit de ces quelques difficultés, l'observation internationale des élections a constitué un apport positif à la démocratie, quoique ce résultat ne saurait faire l'économie de l'impartialité des observateurs électoraux (Parent 1998). Ceux-ci ne sont pas des membres de commissions d'enquête, mais des coopérants—des accompagnateurs—à une démarche de démocratisation et dont la mission est de prendre acte du déroulement des élections à l'aune des règles électorales dont s'est doté le pays hôte (Signori, 1998). Cette impartialité, favorisée par une composition diversifiée des missions d'observation, peut grandement influencer sur la crédibilité et la réussite des missions d'observation. Le succès de celles-ci dépend aussi du temps dont elles disposent ; il est souhaitable que ces missions portent sur toutes les étapes du processus électoral plutôt que sur certains moments, donnant accès à une vision d'ensemble (Agence de la Francophonie s. d. : 70).

Certaines réponses ont été proposées aux problèmes susmentionnés, dont l'établissement de programmes de coopération bilatérale et multilatérale (impliquant les ONG) visant la mise à disposition, au bénéfice des pays hôtes, de ressources humaines et financières (par exemple des programmes de formation des observateurs électoraux ou l'appui documentaire à la démocratie électorale) et l'envoi de missions exploratoires dans les pays se préparant à des élections (Agence de la Francophonie s. d. : 33, Signori 1998). D'autres projets sont aussi envisagés pour l'avenir, dont l'un vise le renforcement des partis politiques et la formation des candidats. Une autre idée positive réside aussi dans la mise au point d'une sorte de guide d'observation—ou de code d'éthique de l'observation—des élections, outil qui allierait, d'une part, impartialité, exhaustivité et rationalité et, d'autre part, flexibilité et adaptabilité aux conditions du pays hôte (Agence de la Francophonie s. d. : 34, 71). Des efforts s'imposent aussi pour atteindre un meilleur arrimage des acteurs sur le terrain au moment de l'observation, et ce, afin de minimiser les oublis et d'éviter les doubles usages. C'est dans cette perspective de rationalisation de l'effort commun que s'inscrit le projet d'un *Observatoire francophone de l'État de droit, de la démocratie et de la paix*, une initiative riche de promesses et de défis pour la démocratie électorale en sol francophone (AIPLF 1997 : 12, Parent 1998). Quelles seraient les portées et les limites d'un tel Observatoire ? Comment surmonter ces difficultés pour que l'établissement d'un Observatoire devienne une pratique positive pour la démocratie ? La poursuite des missions d'observation internationale des élections est un atout pour la démocratie, même si le véritable succès de ces entreprises ne sera atteint que lorsqu'elles ne seront plus nécessaires.

## ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

ACE (Projet Administration et coût des élections) (1999), *Projet ACE. Des ressources électroniques du projet ACE et CD-ROM (version Ø.1)*, Washington, réalisé conjointement par Institute for Democracy and Electoral Assistance, Nations Unies et International Foundation for Election Systems.

AGENCE DE COOPÉRATION CULTURELLE ET TECHNIQUE (1995), *Déclaration du Caire et Plan d'action en faveur de la Justice, de l'État de droit, des droits de l'Homme et du Développement (1996-2000)*, 3<sup>e</sup> Conférence des Ministres de la Justice des pays ayant le français en partage, Paris, ACCT.

AGENCE DE LA FRANCOPHONIE (s. d.), *Consultations électorales en Afrique 1990-1997. Sessions d'échanges à Bordeaux en 1995 et à Dakar en 1997. Bilan, implication de la Francophonie et perspectives d'avenir* (Paris), Agence de la Francophonie.

ALAO, Sadikou Ayo (1998), « Intervention en première séance plénière : La démocratisation en Afrique et les processus électoraux », *Parlements et Francophonie*, 106 : 66-75.

AMOUSSOU, Bruno (1998), « Cérémonie d'ouverture. Discours de M. Bruno Amoussou, Président de l'Assemblée nationale du Bénin », *Parlements et Francophonie*, 106 : 24-26.

ASSEMBLÉE INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES DE LANGUE FRANÇAISE (1997), *Avis sur l'État de droit dans le monde francophone en relation avec la coopération et le développement économique. VII<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Hanoï, 14 au 16 novembre.

COMMISSION SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS (1991), *Pour une démocratie électorale renouvelée. Rapport final*, Montréal, Wilson & Lafleur (volume 1 de la collection d'études de la commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis).

DEGNI-SÉGUI, René (2000), 2<sup>ème</sup> Réunion préparatoire : *les Institutions de la démocratie et de l'État de droit. Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, N'Djaména (Tchad), 29 au 31 mars.

DIRECTION DE LA COOPÉRATION JURIDIQUE ET JUDICIAIRE [1999], 2<sup>ème</sup> Réunion du Bureau du Suivi de la Conférence des Ministres Francophones de la Justice. *Rapport circonstancié des actions menées par les États membres*, Le Caire, 23 au 26 octobre.

DIRECTION DE LA COOPÉRATION JURIDIQUE ET JUDICIAIRE [1997], *Bureau du Suivi de la Conférence des Ministres Francophones de la Justice. Note récapitulative des actions menées par les pays membres, depuis la Conférence du Caire, 1995-1997*, Le Caire, 17 au 19 octobre.

ÉLECTIONS CANADA (1998), *Le système électoral du Canada*, Ottawa, Directeur Général des Élections du Canada.

KOFFIGO, Kokou Joseph (1998), « Intervention en première séance plénière : La démocratisation en Afrique et les processus électoraux », *Parlements et Francophonie*, 106 : 53-61.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF) (1998), *Aspects du contentieux électoral en Afrique. Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998* (Paris), OIF.

PARENT, Marcel (1998), « Intervention en première séance plénière : La démocratisation en Afrique et les processus électoraux », *Parlements et Francophonie*, 106 : 62-65.

PERE, Dahuku (1998), « Intervention en première séance plénière : La démocratisation en Afrique et les processus électoraux », *Parlements et Francophonie*, 106 : 33-40.

SANTISO, Carlos (2000), « International Co-operation for Democracy and Governance: Challenges and Opportunities », Communication présentée au Colloque « The Promotion of Democracy: Experiences and Challenges » organisé par le Centre d'études et de recherches internationales (CERI), European Media Institute et International IDEA, Stockholm.

SAWER, Marian (1997), « Mirroring the Nation ? Electoral Systems and the Representation of Women », *Current Affairs Bulletin*, 73, 5 : 8-12.

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA FRANCOPHONIE, Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie (2000), 1<sup>ère</sup> Réunion préparatoire au Symposium sur le Bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés. *Synthèse des travaux*, Paris, Agence intergouvernementale de la Francophonie, 14 février.

SIGNORI, Céline (1998), « Intervention en première séance plénière : La démocratisation en Afrique et les processus électoraux », *Parlements et Francophonie*, 106 : 41-49.

SINÉ, Babacar (1998), « Intervention en première séance plénière : La démocratisation en Afrique et les processus électoraux », *Parlements et Francophonie*, 106 : 76-78.

TRAORÉ, Mélégué (1998), « Intervention en première séance plénière : La démocratisation en Afrique et les processus électoraux. Synthèse », *Parlements et Francophonie*, 106 : 79-80.