Globethics Repository



Intégrité électorale

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Le Réseau du Savoir Electoral
Publisher	Le Réseau du Savoir Electoral
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-02 09:18:51
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224854

Le Réseau du Savoir Electoral

L'Encyclopédie ACE:
Intégrité électorale

Préserver la possibilité pour les électeurs de participer à des élections honnêtes est une question centrale de l'intégrité électorale. Ce thème explore par conséquent les questions de transparence, de redevabilité et d'exactitude appliquées à l'administration électorale, ainsi que l'éthique des principaux acteurs susceptibles de contribuer à la préservation de cette intégrité. Les moyens de protéger l'intégrité des élections sont variables et jalonnent le processus électoral: ils se retrouvent dans le cadre juridique des élections, sont mis en œuvre par le biais de la structure institutionnelle et sont gérés par les organismes de gestion électorale et d'autres autorités concernées par l'administration électorale. Les mécanismes de protection officiels de l'intégrité électorale sont eux-mêmes renforcés par un électorat actif et informé, par des partis politiques et des candidats réels et responsables ainsi que par l'observation nationale et internationale objective des élections. En d'autres termes, l'intégrité des élections est une question transversale.

LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL ET L'ENCYCLOPEDIE ACE

Le Réseau du Savoir Électoral ACE est la première ressource en ligne en matière électorale et le plus grand référentiel de connaissances électorales en ligne au niveau mondial. ACE fournit plus de 10 000 pages d'informations thématiques spécialisées, des informations spécifiques et des données comparatives par régions et par pays, ainsi qu'un calendrier électoral mondial, les dernières actualités et événements électoraux et un service d'échange de connaissances en temps réel via le Réseau d'experts ACE. Le site Web est disponible en anglais, arabe, espagnol, français et russe.

L'encyclopédie ACE comprend 13 domaines thématiques qui traitent en profondeur les étapes clés du processus électoral. (La présente série réunit chacun de ces sujets en version PDF imprimable.)

Les éditions du Réseau du Savoir Électoral ACE sont indépendantes de tout intérêt spécifique national ou politique. Les opinions exprimées dans cette édition ne représentent pas forcement les opinions du Réseau du Savoir Électoral ACE et de ces Partenaires.

Pour accéder à l'Encyclopédie en ligne et pour en savoir plus, veuillez aller sur www.aceproject.org

Droits d'auteur

1998-2013 © ACE Electoral Knowledge Network

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette édition doit être adressée à:

ACE Electoral Knowledge Network

Email: secretariat@aceproject.org

Informations sur le livret: Intégrité électorale

Première édition: 1998

Numéro de révision: 3

Révisé: 2012

Table Des Matières

1. INTÉGRITÉ ÉLECTORALE……7

2. APERÇU……..……..…..7

3. PRINCIPES DIRECTEURS DE L'INTÉGRITÉ ÉLECTORALE…….……..…10

4. CONTEXTE…….……...15
4.1 Considération associées aux coûts……..……..**19**

5. PRINCIPES DE L'INTÉGRITÉ ÉLECTORALE…….……22
5.1 Comportement éthique……..……**22**
5.2 Processus équitable……..…..…**24**
5.3 La transparence et la redevabilité…….....**26**

6. CADRE LÉGISLATIF DE L' INTÉGRITÉ ÉLECTORALE…….…….28
6.1 La Constitution……**30**
6.2 La loi……**31**
6.3 Les règlements……..**34**
6.3.1 Codes de conduite……**35**

7. POLITIQUE ÉLECTORALE ET SURVEILLANCE……36
7.1 Organisme chargé d'établir des politiques électorales……..…..**37**
7.2 L'Organisme de gestion électorale……...**38**
7.3 Les organismes de surveillance……**40**
7.4 Les partis politiques……..**43**
7.4.1 Code de conduite des partis politiques……**44**
7.5 Les Groupes d'intérêts particuliers……...……**45**
7.5.1 Les organisations non gouvernementales……**47**
7.6 Les Observateurs indépendants……...……**47**
7.7 Les Médias……...……**50**
7.7.1 Code de conduite des médias……..**51**
7.8 Les Organismes charges de l'application des lois……..**53**

8. CONTRÔLE DE L'INTÉGRITÉ ÉLECTORALE……...……..……..…….56
8.1 Surveillance Officielle……..**57**
8.1.2 Problèmes d'intégrité électorale……..**58**
8.2 Contrôle exercé par les partis politiques……..**61**
8.3 Contrôle exercé par les médias……**63**
8.4 Contrôle exercé par les particuliers……..**65**
8.5 Observation électorale nationale organisée……..**65**
8.5.1 Efficacité de l'observation électorale nationale……..**69**
8.6 Observation électorale internationale……...**70**
8.6.1 Rôles et règles de l'observation internationale……**72**
8.6.2 Principes relatifs à l'évaluation électorale……...**74**
9. APPLICATION DE L'INTÉGRITÉ ÉLECTORALE……..……75
9.1 Types d'infraction……**78**
9.2 Dépôt d'une plainte……...…**79**
9.3Enquêtes……..……...… **80**

9.3.1 Fonctions et comportement éthique des enquêteurs……...**82**
9.3.2 Décision d'enquêter……..…83
9.3.3 Procédures et pouvoirs des enquêteurs……..**…..85**
9.3.3.1 Droits des personnes au cours de l'enquête**..87**
9.3.4 Manipulation des pièces à conviction……**88**
9.3.5 L'analyse des enquêteurs……**91**
9.3.6 Décision d'engager des poursuites……...**93**
9.4 Contrôles……..**95**
9.5 Poursuites et procédures judiciaires……**96**
9.5.1 Droits des accusés/ des prévenus……**99**
9.5.2 Affaires civiles……...**100**
9.6 Peines et sanctions……..**101**
9.7 Application de la loi: contrôle et surveillance……**101**
9.8 Enquêter dans des circonstances difficiles……**102**

10. INTEGRITÉ DE L'ADMINISTRATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL……..104
10.1 Gestion électorale……**105**
10.1.1 Budget……..**109**
10.1.1 Éviter les problèmes d'intégrité liés à L'insuffisance de fonds……**...111**
10.1.2 Dotation et recrutement……...**111**
10.1.3 Approvisionnements ……...**113**
10.2 Mode de scrutin……**116**
10.3 Découpage électoral……**118**
10.4 Calendrier électoral……..**120**
10.5 Éducation des électeurs……**122**
10.6 Inscription des électeurs……...**123**
10.6.1 Facilités d'inscription……...**126**
10.6.2 Éviter la fraude concernant les inscriptions sur les listes électorales……**127**
10.6.3 Confidentialité de l'information……...**130**
10.7 Enregistrement des entités politiques……...**131**
10.7.1 Enregistrement des partis politiques……**131**
10.7.2 Enregistrement des candidats……..**134**
10.7.3 Menaces à l'ordre constitutionnel ou social……**136**
10.8 Campagnes électorales……**138**
10.8.1 Sondages d'opinion publique……...**140**
10.8.2 Financement Politique……**141**
10.8.2.1 Réglementation du financement politique……..**142**
10.8.2.2 Régulation du financement politique**.....144**
10.8.2.3 Mesures exécutoires en matière de financement politique……**148**
10.8.2.3.1 Lois et règlements clairs…..**..... 151**
10.8.2.3.2 Création d'une fonction indépendante de contrôleur du financement politique……**....153**
10.8.2.3.3 Pouvoirs de surveillance du contrôleur du financement politique……..……**155**
10.8.2.3.4 Surveillance du financement

politique-Communication..……..**157**
10.8.2.3.5 Surveillance du financement politique Vérifications…….**160**
10.8.2.3.6 Surveillance du financements politique-Enquêtes…….**162**
10.8.2.3.7 Pouvoirs exécutoires du contrôleur du financement politique…….**164**
10.8.2.3.8 Pouvoirs exécutoires- Incitatifs versés en nature…….**165**
10.8.2.3.9 Pouvoirs exécutoires-Sanctions administratives……...**166**
10.8.2.3.10 Pouvoirs exécutoires- Poursuites civiles et criminelles……..**169**
10.8.2.4 Accès à l'information sur le financement politique.....**170**

11. VOTATION……..…….174
11.1 Secret du vote……...**176**
11.2 Sécurité……**176**
11.3 Mécanismes de vote……**179**
11.3.1 Possibilité de voter en ligne……**180**
11.4 Discrimination, intimidation et fraude……**181**

12. DÉPOUILLEMENT……..……..…..183
12.1 Dépouillement électronique des votes……**186**
12.2 Demandes et recours……....**189**
12.3 Résultats officiels……**190**

13. ÉCHANTILLIONS……190

14. INTÉGRITÉ ÉLECTORALE- ÉTUDE DE CAS……..191
14.1 Achat de cites……...**191**
14.2 Abus de fonctions et utilisation abusive des ressources administratives-**195**
14.3 Absence de recours juridiques effectifs……..**199**
14.4 Surveillance et supervision officielles……**204**

15. INTÉGRITÉ ÉLECTORALE -BIBLIOGRAPHIE……..….208

16. PERSONNES AYANT CONTRIBUÉ À LA RUBRIQUE «INTÉGRITÉ ÉLECTORALE».. ……..215

1. Introduction

Ce thème aborde l'importance de l'intégrité du processus électoral, les difficultés qu'engendre sa préservation et les moyens existant pour la protéger. Pour des informations d'ordre général sur ce thème, consultez la section « Présentation générale ».

Préserver la possibilité pour les électeurs de participer à des élections honnêtes est une question centrale de l'intégrité électorale.[1] Ce thème explore par conséquent les questions de transparence, de redevabilité et d'exactitude appliquées à l'administration électorale, ainsi que l'éthique des principaux acteurs susceptibles de contribuer à la préservation de cette intégrité. Les moyens de protéger l'intégrité des élections sont variables et jalonnent le processus électoral : ils se retrouvent dans le cadre juridique des élections, sont mis en œuvre par le biais de la structure institutionnelle et sont gérés par les organismes de gestion électorale et d'autres autorités concernées par l'administration électorale. Les mécanismes de protection officiels de l'intégrité électorale sont eux-mêmes renforcés par un électorat actif et informé, par des partis politiques et des candidats réels et responsables ainsi que par l'observation nationale et internationale objective des élections. En d'autres termes, l'intégrité des élections est une question transversale.

C'est la raison pour laquelle les problèmes d'intégrité et des méthodes de résolution de ces difficultés sont présentés pour chaque étape du processus électoral, à savoir: la gestion des élections, la procédure de vote, le découpage de la carte électorale, l'information des électeurs et leur inscription sur les listes électorales, le dépôt des candidatures et autres modalités d'inscription, les campagnes électorales, le rôle des médias, le financement, le scrutin, le dépouillement des bulletins de vote et la publication des résultats. Cette démarche vise principalement à présenter divers moyens de mettre en œuvre cette intégrité par le biais de mesures spécifiques applicables aux différents stades du processus électoral.

Les présentations de ce thème peuvent être lues en parallèle à des discussions apparentées sur d'autres domaines des opérations électorales, par exemple sur le cadre juridique, le découpage de la carte électorale, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis politiques et ainsi de suite. Les informations contenues dans le thème de l'intégrité électorale se distinguent en ce sens qu'elles portent précisément sur les questions de redevabilité dans ce domaine, auxquelles elles apportent un éclairage transversal.

2. Aperçu

Le concept

Il n'existe pas de définition universelle du terme « intégrité électorale » et rien ne permet d'établir, à l'heure actuelle, qu'il constituerait un concept exhaustif et indépendant, une norme de qualité primordiale ou un synonyme de « bon déroulement des élections ». Pour

[1] Organisation des Nations unies, article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976): « Tout citoyen a le droit et la possibilité […] de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis [et] de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes […] assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ».

autant, cela ne signifie pas que les discussions relatives à l'intégrité des élections sont inutiles ou sans importance. Dans le monde de la recherche et des politiques, le terme fait l'objet d'un débat de plus en plus animé. La Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité a notamment apporté à ce sujet une contribution majeure avec la publication d'un rapport intitulé «Renforcer la démocratie: une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde » (septembre 2012).[2]

Pour définir la notion d'« élections menées avec intégrité », le rapport de la Commission prend pour point de départ les significations les plus courantes. Ainsi relève-t-il que l'intégrité correspond à « l'incorruptibilité ou une adhésion stricte à un code de valeurs morales », suggérant que cela suppose, dans le cas d'élections, d'adhérer à des principes démocratiques. Le terme peut également désigner, de manière générale, « l'état de ce qui est sain, qui n'a subi aucune altération ». Évoquer des élections menées avec intégrité reviendrait dès lors à faire référence à des élections menées « de façon compétente et professionnelle ». Enfin, toujours selon ce rapport, l'intégrité signifie aussi « l'état de ce qui est complet, qui a toutes ses parties », ce qui, associé aux élections, suggèrerait que « la rigueur et les pratiques éthiques doivent être appliquées tout au long du cycle électoral, et pas uniquement le jour du scrutin ». En conséquence, les auteurs du rapport définissent une élection menée avec intégrité comme « toute élection reposant sur les principes démocratiques de suffrage universel et d'égalité politique tels qu'ils figurent dans les normes et accords internationaux, et menée de façon professionnelle, impartiale et transparente dans sa préparation et dans sa gestion, tout au long du cycle électoral ».[3]

La Commission a répertorié cinq défis principaux à relever afin de mener des élections avec intégrité:

- « construire l'État de droit pour justifier les demandes en matière de droits humains et de justice électorale;
- mettre en place des organismes de gestion électorale (OGE) professionnels et compétents, pouvant agir en toute indépendance pour assurer le déroulement d'élections transparentes et dignes de la confiance de l'opinion publique;
- mettre en place des institutions et des normes de compétition pluraliste et de division des pouvoirs qui renforcent la démocratie en tant que garantie de sécurité réciproque entre les adversaires politiques;
- éliminer les obstacles juridiques, administratifs, politiques, économiques et sociaux à une participation politique universelle et égale;
- réglementer le financement incontrôlé, occulte et opaque des groupes politiques. »

Dans le même temps, la Commission reconnaît que « sur le fond, l'intégrité des élections est un problème politique », car elle dépend en grande partie « de la confiance de l'opinion

[2] Publié par International IDEA et la Fondation Kofi Annan (26 novembre 2012), 70 p. La Commission était alors présidée par M. Kofi Annan.

[3] *Ibid.*, p. 6

publique dans les processus électoraux et politiques. Il ne suffit pas de réformer les institutions : les citoyens doivent être convaincus que les changements sont réels et qu'ils méritent leur confiance. L'inclusion, la transparence et la responsabilité sont des éléments fondamentaux pour instaurer cette confiance. »

L'importance accordée aux mesures visant à instaurer la confiance, qui s'ajoute à l'adhésion aux normes internationales, transparaît également dans la réflexion du Secrétaire général des Nations unies, qui souligne le rôle des élections pour parvenir à une paix durable : « Le succès d'une élection se mesure à l'aune de la confiance que son déroulement et son résultat inspirent à l'opinion. Lorsqu'un scrutin est régulier et transparent, qu'il est organisé dans le respect des droits fondamentaux et avec l'appui actif et impartial des institutions d'État, et que les participants (dirigeants, candidats ou électeurs) y font preuve de responsabilité, il y a de grandes chances que son issue soit pacifique et acceptée par tous. »[4]

Discussion générale

Une élection est le fruit d'un processus complexe exigeant la participation d'une multitude d'acteurs. Toutes les élections produisent des gagnants et des perdants. Les enjeux étant élevés, la tentation est grande de s'assurer la victoire par des moyens illégaux ou contestables sur le plan éthique (abus, voire corruption). Les résultats d'une élection peuvent être falsifiés pour déterminer à l'avance les vainqueurs et les perdants. Une élection peut même être perturbée, semant ainsi le doute sur la légitimité du processus.

L'intégrité électorale ne doit pas être tenue pour acquise. Les organismes officiels chargés de gérer les élections ou de soutenir leur administration mettent souvent en place des mécanismes assurant la promotion et le maintien de l'intégrité dans tous les aspects du processus électoral. Ces mécanismes permettent de contrôler les interventions d'administration électorale et d'assurer la surveillance du processus électoral par d'autres secteurs ou institutions du gouvernement, par la société civile et par les médias. Ils garantissent également l'application des règles électorales par des voies administratives ou juridiques.
De bonnes normes et pratiques électorales permettent de déceler, de contrer et d'empêcher les abus et irrégularités, et donc de garantir l'intégrité. Le cadre juridique instaure en général des mécanismes de protection et établit la structure institutionnelle qui soutiendra l'intégrité des élections.

La surveillance du processus électoral par les partis politiques, les médias, les citoyens et les observateurs nationaux et internationaux est un autre moyen important de protéger l'intégrité électorale. À l'instar des mécanismes d'équilibre des pouvoirs mis en place entre les organismes administratifs, la surveillance publique permet de cerner les problèmes et de les résoudre. La surveillance et la supervision actives garantissent la redevabilité des participants au processus électoral. Elles favorisent la transparence, assoient la crédibilité du processus électoral et permettent d'assurer le respect du cadre juridique.

[4] Document A/66/314 de l'Organisation des Nations unies : « Affermissement du rôle des Nations unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation. Rapport du Secrétaire général » (19 août 2011).

L'application de règles électorales est particulièrement importante. Sans une application efficace, en effet, même les meilleures règles ne dépassent pas le stade des bonnes intentions. Lorsqu'ils sont efficaces, les mécanismes d'application permettent de repérer toute personne enfreignant la loi ou les règles électorales et d'assujettir les contrevenants à des sanctions rapides, pertinentes et impartiales. L'application de la loi en cas d'irrégularités ou de violation des règles électorales permet non seulement de préserver l'intégrité du processus électoral, mais également de prévenir les problèmes ultérieurs.

En assurant la promotion internationale des élections démocratiques par le biais, entre autres, de l'assistance technique et de l'observation électorale, les organisations internationales, les donateurs nationaux, les ONG internationales et autres organismes ont fortement contribué à améliorer la qualité et la crédibilité des processus électoraux dans de nombreux pays. On pense parfois que l'intégrité pose surtout problème dans les pays en transition vers la démocratie. Le déroulement de certaines élections dans des démocraties établies démontre cependant que les questions d'intégrité y revêtent tout autant d'importance. Citons à titre d'exemple les débats relatifs aux pratiques en matière d'inscription des électeurs qu'ont connus les États-Unis lors des élections nationales organisées entre 2000 et 2008[5] ou la fraude qui a entaché les votes par correspondance en Grande-Bretagne en 2005[6].

3. Principes directeurs de l'intégrité électorale

L'intégrité électorale s'appuie sur un système juridique et institutionnel qui encourage et protège des élections justes et équitables ainsi que l'application de mesures spécifiques visant à protéger l'intégrité en fonction des normes et bonnes pratiques relatives aux élections démocratiques. Les mesures adéquates doivent être adaptées au contexte social et politique de chaque pays, mais les objectifs fondamentaux sont identiques et découlent de la nécessité de garantir des élections honnêtes et crédibles. Parmi les principes directeurs susceptibles de contribuer à l'organisation d'élections menées avec intégrité, on peut citer:

- le respect des principes de la démocratie électorale;
- un comportement éthique;
- le professionnalisme et la rigueur;
- des mesures de protection institutionnelles;
- la surveillance et l'application de la loi;
- la transparence et la redevabilité.

---

[5] Voir, par exemple, les rapports finaux de l'OSCE/BIDDH sur les missions internationales d'observation électorale conduites à l'occasion des élections nationales aux États-Unis en 2000, 2004 et 2008.

[6] Voir Birch, Sarah, « Explaining Confidence in the Conduct of Elections », document présenté à la Conférence sur l'opinion publique et les partis politiques organisée par l'université de l'Essex, en Grande-Bretagne, du 9 au 11 septembre 2005. Voir également le chapitre 13 de la loi britannique de 2002 sur la prévention de la fraude électorale (Irlande du Nord).

Le respect des principes de la démocratie électorale

Selon les principes de la démocratie électorale, tous les citoyens jouissent de mêmes droits de participer en tant qu'électeur et que candidat ; ils doivent tous jouir des mêmes droits de vote ; le secret du vote doit être assuré; les électeurs doivent avoir véritablement accès aux informations relatives aux élections et à la campagne électorale ; l'administration des élections doit être organisée de manière équitable et impartiale ; les élections doivent être organisées régulièrement; enfin, les résultats des scrutins doivent dépendre des suffrages librement exprimés par les citoyens.

Pour qu'une élection soit jugée honnête et crédible, il ne suffit pas que l'administration électorale se déroule de manière relativement ordonnée et professionnelle. La tenue d'une élection libre dépend aussi des libertés d'expression, de réunion, d'association et de circulation, mais aussi de l'absence de toute crainte. La régularité de l'élection suppose en outre un processus électoral transparent, des lois, règlements et systèmes électoraux équitables, l'égalité des chances de tous les participants, l'existence d'une commission électorale indépendante et impartiale, l'absence d'intimidation, des procédures en bonne et due forme, une compilation exacte et l'acceptation des résultats de l'élection.[7]

En réalité, on sous-estime généralement à quel point les principes de la démocratie électorale se fondent sur le droit international (essentiellement le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses interprétations officielles) et sur les normes connexes de mise en œuvre. Pour consolider les liens existants entre les normes électorales et le droit international, la Fondation Carter a créé une ressource en ligne de suivi des principes de la démocratie électorale baptisée « Database of Obligations for Democratic Elections » (base de données des obligations en vue d'élections démocratiques).[8]

Un comportement éthique

L'intégrité d'une élection dépend du comportement éthique des administrateurs électoraux, des responsables électoraux, des candidats, des partis et de tous les participants au processus. Cela suppose que tous les participants se conduisent de manière à favoriser un processus libre et équitable et à décourager toute attitude qui remettrait en cause l'intégrité des opérations. Pour y parvenir, ils doivent s'acquitter de leurs obligations avec professionnalisme, transparence et impartialité. Ainsi, les agents publics (y compris les administrateurs électoraux) ne doivent pas utiliser leurs fonctions à des fins personnelles ou dans l'intérêt de leur parti. De même, les candidats et les partis ne doivent pas utiliser les dons de campagne à mauvais escient. Enfin, les participants et les intérêts extérieurs ne doivent pas se servir de leur argent ou d'autres moyens de persuasion pour influencer

[7] Pour de plus amples renseignements d'ordre général sur des élections libres, équitables et démocratiques, voir Elklit, Jorgen et Palle Svensson, « What Makes Elections Free and Fair? », *Journal of Democracy*, vol. 8 (3), 1997; Beetham, David, « Freedom as the Foundation », *Journal of Democracy*, vol. 15 (4), 2004, p. 61-67 ; Union interparlementaire, *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 1994; Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif*, 2002.

[8] La base de données peut être consultée en ligne (en anglais) à l'adresse: www.cartercenter.org/des-search/des/Default.aspx

indûment un administrateur électoral ou un agent public. En revanche, ils sont tenus de divulguer les fonds versés et les dépenses engagées, conformément à la loi.

Un comportement éthique se définit également par le respect des droits et activités politiques d'autrui; par l'acceptation − tant par les citoyens que par les administrateurs électoraux − du droit de chacun à débattre librement de questions politiques et à défendre des opinions politiques différentes ; et par l'acceptation du fait que nul n'a le droit d'interférer avec les actions menées par les partis politiques pour diffuser leur message ou avec les activités politiques d'autres citoyens.

De nombreuses lois électorales prévoient des codes de conduite qui définissent le comportement attendu des différents participants à une élection, c'est-à-dire les candidats et les partis politiques, le personnel et les responsables électoraux, les autres agents publics ainsi que les médias dans certains cas. Certains systèmes abordent également d'autres problèmes, tels que l'achat de voix ou la corruption électorale, en imposant des restrictions particulières aux activités concernées (comme la remise d'argent ou la fourniture d'autres avantages aux électeurs d'une circonscription ou à leur communauté), plus spécialement en période électorale.[9]

Le professionnalisme et la rigueur

On estime souvent que les problèmes d'intégrité découlent de pratiques malhonnêtes ou frauduleuses, mais ils peuvent aussi résulter d'une erreur humaine ou d'une erreur de bonne foi. Il est indispensable que l'administration des élections soit professionnelle et rigoureuse. Une négligence ou des inexactitudes dans le décompte des voix peuvent soulever des questions d'intégrité et compromettre la validité des résultats. Les mesures visant à limiter les abus de pouvoir et à assurer la redevabilité peuvent également permettre de repérer les erreurs. Si les tentatives délibérées de détourner le processus électoral ou de manipuler les résultats du scrutin constituent une infraction pénale, les problèmes provoqués par des erreurs ou des inexactitudes entraînent habituellement, quant à eux, des sanctions disciplinaires ou civiles. Les imprécisions, erreurs ou ambiguïtés du cadre juridique et institutionnel, de même que celles figurant dans la description des mécanismes régissant sa mise en œuvre ou son exécution, peuvent involontairement causer de nombreux problèmes, voire encourager les pratiques déloyales ou frauduleuses. Par exemple, le personnel et les responsables électoraux n'osent parfois pas appliquer avec vigueur les principes d'identification des électeurs ou enquêter sur d'autres irrégularités dans les scrutins ou dans l'inscription des électeurs en raison de l'existence de dispositions

[9] En Arménie, par exemple, plusieurs tentatives visant à influencer les électeurs au moyen d'avantages offerts par les candidats ou leurs partisans aux électeurs eux-mêmes ou à leur communauté lors des campagnes électorales ont été signalées. Ces fraudes ont été observées notamment au cours d'élections parlementaires menées avec scrutin majoritaire parallèle au niveau des circonscriptions. Le Code électoral s'est efforcé de remédier à ces abus en abaissant le niveau de la preuve (portant sur le critère d'intention des actes, les relations entre les auteurs de la tentative et les candidats et même les tentatives visant à influencer indirectement les électeurs par le biais de cadeaux à leur communauté). L'application de ces mesures s'est malheureusement révélée problématique, car les électeurs hésitent à témoigner à ce sujet devant les autorités, de peur d'être poursuivis pour corruption. Dans tous les cas, il a été difficile de prouver que l'influence exercée sur eux avait été suffisante pour affecter leur choix. Voir *OSCE/BIDDH, Final Report, Republic of Armenia Parliamentary Elections, 12 May 2007, Election Observation Mission Report*, (Varsovie, 10 septembre 2007), p. 12-13. Voir également, plus loin dans ce chapitre, l'étude de cas consacrée à l'achat de voix.

légales engageant leur propre responsabilité en cas d'atteintes au droit de vote. (Le cas s'est produit, notamment, dans les ex-Républiques yougoslaves.)

Les mesures de protection institutionnelles

Des mesures de protection institutionnelles fondées sur un système d'équilibre des pouvoirs sont parfois utilisées pour protéger l'intégrité des élections. Le principe consiste à partager le pouvoir de mener les différentes opérations électorales entre plusieurs organismes afin de créer des contrepoids dans l'administration électorale. Des dispositions légales peuvent par exemple distinguer l'administration et l'application d'une loi afin de limiter les conflits de compétence. Elles peuvent également dissocier les pouvoirs des autorités judiciaires et des tribunaux qui rendent des jugements. Les pouvoirs associés à la surveillance peuvent être délégués à une inspection générale ou à un tribunal (parfois à une cour électorale spéciale).

En cas de division des pouvoirs électoraux entre plusieurs organismes, il est important de développer une coordination efficace entre les organismes concernés afin qu'ils puissent œuvrer de concert sans que leurs activités se chevauchent ou se contredisent. De même, il est important de veiller à ce que l'opinion publique, la classe politique et les partis soient informés des rôles et responsabilités de chaque organisme pour éviter toute confusion ou tout malentendu.

En Nouvelle-Zélande, par exemple, la responsabilité de tâches électorales précises est répartie entre diverses institutions. Le Directeur général des élections, fonctionnaire du ministère de la Justice, est chargé d'organiser les élections. Le Centre d'inscription électorale (qui dépend de la poste néo-zélandaise) gère l'inscription des électeurs et la maintenance des listes électorales. La Commission électorale est une institution indépendante qui a pour mandat d'enregistrer les partis politiques et leurs logos, d'informer le grand public des questions électorales, d'allouer des fonds publics pour la diffusion des campagnes à l'antenne et de recevoir les rapports sur le financement des campagnes électorales. La police est chargée d'enquêter sur les violations de la loi électorale et de poursuivre les contrevenants. La Commission de représentation est un organisme public indépendant responsable du découpage de la carte électorale. Un comité parlementaire supervise l'administration des élections et peut recommander des modifications de la législation électorale.[10]

Dans les pays en transition ou dans lesquels il n'existe pas de fonction publique fiable, un moyen de limiter l'influence des institutions existantes consiste à mettre en place une commission électorale indépendante dotée de pouvoirs étendus, à l'instar de la Commission électorale australienne. Par exemple, beaucoup de pays du Commonwealth ont abandonné le modèle britannique d'administration directe des élections par des agents de la fonction publique au profit de la création de commissions électorales aux compétences exécutives variables.

[10] Voir, à titre général, Commission électorale néo-zélandaise, *Everything You Need to Know About Voting Under MMP*, Wellington, GP Publications, 1996.

Le système électoral mexicain, marqué par une série de réformes entre 1990 et 1996, est un bon exemple de réforme électorale efficace instaurant la séparation des pouvoirs et un système d'équilibre entre ces pouvoirs. L'administration des élections ne relève plus de la compétence du ministère de l'Intérieur. Elle a été transférée à un organisme de gestion électorale permanent, impartial et autonome, l'Institut fédéral électoral (IFE). En outre, un tribunal judiciaire spécial a été créé pour trancher les litiges électoraux. (Les réformes comportaient également d'autres éléments.[11]

La surveillance et l'application de la loi

Pour obliger les administrateurs et les participants à rendre des comptes, les cadres juridiques et institutionnels prévoient la surveillance et l'application des lois électorales. La surveillance constante des opérations par le biais de mécanismes internes et externes permet de repérer les problèmes du système et d'identifier les groupes ou les individus responsables.

Il est indispensable d'appliquer des mesures juridiques et réglementaires pour contrôler les actes servant des intérêts personnels ou particuliers. Les activités répressives ont un pouvoir dissuasif sur les individus qui envisagent des actions illicites ou contraires à l'éthique. Elles permettent également de sanctionner ceux qui ont transgressé la loi. Sans cela, le sentiment d'impunité et l'absence de répression peuvent favoriser un climat de corruption et des performances médiocres. L'application constante des lois est une priorité importante pour éradiquer toute corruption du processus électoral, poursuivre les responsables en justice et entretenir la confiance dans le système.

La transparence et la redevabilité

Les pays adoptent également des règles de transparence afin de protéger l'intégrité électorale. Grâce à la transparence, les structures institutionnelles et les mesures ou décisions qu'elles prennent sont largement accessibles et mieux comprises. Il est difficile de maintenir ou de justifier publiquement un système qui autorise les abus et la corruption. Avec une législation appropriée, les administrateurs et responsables électoraux peuvent être appelés à rendre compte des décisions qu'ils prennent en matière d'administration électorale ; les législateurs endossent la responsabilité du contenu des lois qu'ils adoptent et du montant des fonds alloués aux élections ; quant aux candidats et aux partis politiques, ils rendent compte de leur conduite et de celle de leurs partisans pendant la campagne électorale.

En général, la confiance des participants à une élection augmente s'ils ont accès à des informations détaillées sur les procédures et s'ils peuvent comprendre le fonctionnement du processus électoral. La transparence, au même titre que l'examen public qui s'ensuit, fournit habituellement aux administrateurs et responsables électoraux une motivation supplémentaire d'agir dans le respect des règles et de se tenir prêts à rendre compte de leurs actes.

[11] Schedler, Andreas, Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico, Mexico, FLACSO, 1999

Des consultations régulières des organismes d'élaboration de politiques et de gestion électorale ainsi que des participants aux élections permettent d'instaurer une administration électorale transparente et d'inspirer davantage confiance à ces derniers. Ces consultations régulières sont d'autant plus utiles dans les pays en transition, où l'élaboration des procédures n'est pas encore terminée et où les candidats peuvent s'inquiéter de la capacité de l'institution électorale et d'autres organismes à mener des élections libres et équitables.

La transparence permet également de comprendre les opérations, les difficultés rencontrées et les raisons pour lesquelles les administrateurs et responsables électoraux prennent leurs décisions. De ce fait, une transparence accrue renforce la crédibilité du processus et la légitimité des résultats. Si le processus électoral est libre, équitable, exact, transparent et dûment contrôlé, et si les lois et règlements sont appliqués comme il se doit, il devient plus difficile pour les participants et les électeurs de refuser les résultats d'un scrutin ou la légitimité des nouveaux élus.

4. Contexte de l'intégrité électorale

Contexte général : la promotion d'élections libres et équitables

La mondialisation et les progrès accomplis en matière de technologies de l'information facilitent à la fois la diffusion d'informations relatives aux élections et l'observation de ces dernières. Le monde entier étant avisé de la tenue d'élections sujettes à caution, essentiellement par le biais des médias, un désir quasi universel d'élections libres et équitables a vu le jour. Grâce aux nouveaux outils de communication, au commerce et aux voyages, les habitants des pays non démocratiques découvrent les systèmes politiques démocratiques ou en transition. La volonté d'élire ses dirigeants en suivant un processus honnête et crédible se fait entendre aux quatre coins du monde. L'Assemblée générale des Nations unies a maintes fois réaffirmé que « la démocratie est une valeur universelle qui émane de la volonté librement exprimée des peuples » et que « quand bien même les démocraties ont des caractéristiques communes, il n'existe pas de modèle unique de démocratie et […] la démocratie n'est pas l'apanage d'un pays ou d'une région » [12]

À la faveur du mouvement de démocratisation, les élections sont devenues un vecteur essentiel de participation politique des citoyens. L'importance croissante des élections a cependant donné lieu, en parallèle, à des formes de plus en plus sophistiquées et diversifiées de fraude électorale. Certains pays ont combattu efficacement ce problème, d'autres ont eu moins de succès. C'est pour cette raison que la communauté internationale soutient les élections qui se déroulent à travers le monde.

Plusieurs organisations internationales fournissent une assistance électorale sous différentes formes : coordination des observateurs internationaux[13], soutien et assistance technique, mobilisation des ressources, organisation des élections dans certains cas, ou

[12] Premier et deuxième paragraphes du préambule de la résolution 66/163 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 19 décembre 2011

[13] Voir, par exemple, Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité, *Policy Directive: UN Support to International Election Observers, Ref. FP/03/2012 (29 juin 2012).*

encore supervision et vérification (certification) du processus électoral[14]. Les organisations les plus importantes à cet égard sont l'ONU, avec notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), ainsi que le Commonwealth, l'Organisation des États américains (OEA), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) par l'intermédiaire de son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA). Des donateurs nationaux soutiennent également des activités analogues par le biais de leurs partenaires d'exécution. C'est le cas notamment de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) et de la Fondation Carter.

Les missions d'observation électorale internationale et d'assistance technique ont largement contribué à susciter l'intérêt international pour les questions d'intégrité électorale. Elles ont également permis de relever les bonnes pratiques et principes électoraux internationaux, d'améliorer la transparence et d'encourager la redevabilité.

Caractéristiques du contexte social et politique national

Les mesures visant à assurer l'intégrité des élections doivent être adaptées à la situation locale. Ce qui constituera un problème grave exigeant des mesures de protection dans un pays pourra se révéler négligeable dans un autre et nécessiter de ce fait un degré moindre d'attention ou de protection. Le système de gouvernance, la culture politique et les attitudes de la population, en particulier, influencent la nature et l'ampleur des questions d'intégrité électorale, ainsi que l'efficacité des mesures dans ce domaine.

Le système de gouvernance

Chaque pays possède sa propre forme de gouvernance, façonnée par son histoire politique, économique et culturelle. Dans les pays où le principe de l'État de droit est établi depuis longtemps, où les procédures sont transparentes et les agents publics tenus de rendre des comptes, l'environnement est généralement propice à la tenue d'élections honnêtes et crédibles. Les violations de la loi électorale et des procédures peuvent être repérées et corrigées, les infractions poursuivies en justice. Dans les pays confrontés à des problèmes de gouvernance et de primauté du droit, en revanche, il est beaucoup plus difficile de préserver l'intégrité électorale. L'organisme de gestion électorale et le système politique doivent prouver leur capacité institutionnelle et administrative ainsi que leur crédibilité. Il peut se révéler difficile d'assurer la neutralité, le professionnalisme et la transparence de la politique et de l'administration électorales et d'imposer des mesures supplémentaires. En l'absence de systèmes juridiques et judiciaires dignes de foi, l'organisme de gestion électorale peut être amené à trancher lui-même les litiges relatifs au comportement des responsables électoraux, des partis, des candidats ou d'autres personnes.

La culture politique

La culture politique d'un pays peut également influencer l'attitude de l'opinion publique à l'égard du processus électoral et de ce qui constitue des problèmes d'intégrité. Des normes

[14] Voir, par exemple, Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité, *Policy Directive: Principles and Types of Electoral Assistance, Ref. FP/01/2012 (11 mai 2012).*

universelles variables ont été définies en matière d'élections démocratiques, mais elles doivent être appliquées et interprétées dans leur contexte. Or, la culture politique peut influencer cette démarche. Par exemple, le comportement éthique des participants aux élections est un élément important de l'intégrité électorale au sens large, mais la définition des types d'actes autorisés des participants est variable.

Dans les pays marqués par de profonds clivages sociaux et politiques, il peut être difficile de convenir d'une norme nationale d'intégrité. C'est pour cela qu'il est important d'adopter une politique électorale adaptée à la culture politique du pays concerné lors de la création d'un système électoral. Il est beaucoup plus simple d'assurer l'intégrité électorale lorsqu'il existe un consensus national ou général autour des règles du jeu et de la valeur de l'intégrité.

La culture politique a également une incidence sur la nature et l'intensité de la participation des citoyens. Certains pays ont souvent connu des actions de masse (manifestations, par exemple) imposant l'adoption de mesures de sécurité physique afin d'assurer l'intégrité électorale pendant la campagne ou durant le scrutin. Dans d'autres pays, la participation du public est majoritairement tranquille, mais le taux d'abstention sera si élevé qu'il sèmera le doute sur l'intégrité de l'élection. À chaque fois, les mesures requises pour encourager et protéger une participation saine doivent être adaptées au contexte culturel.

Considérations propres aux pays en transition

Des considérations particulières sont souvent appliquées dans les pays en développement et les pays en phase de transition d'un régime autoritaire vers un système démocratique. Outre des problèmes de sécurité et un manque de confiance liée à la transition, ces pays manquent souvent de ressources financières et doivent faire appel à une assistance internationale considérable[15].

De nombreux pays ont réussi leur transition vers la démocratie dans les années 1990. La vague de démocratisation qui a balayé l'*Afrique* s'est soldée par des élections au Bénin, au Ghana, au Mali, à Maurice et au Sénégal que les observateurs ont jugé libres et équitables. Cette vague a quelque peu reflué dans les années 2000, marquées par des élections problématiques au Nigéria, au Kenya et en Côte d'Ivoire.

Toujours dans les années 1990, en *Asie*, l'Indonésie a fourni un exemple notable de transition réussie vers une gouvernance démocratique. En *Amérique latine*, le Mexique a mené à bien une réforme majeure qui a posé les fondations de l'intégrité électorale. À la même époque, les pays d'*Europe de l'Est* ont continué d'adopter des pratiques de gouvernance démocratique pour se démarquer du socialisme.

Les élections organisées après un conflit dans le cadre d'un accord de paix global posent des problèmes particuliers concernant la préservation de l'intégrité. Il peut être plus difficile de garantir la transparence et l'honnêteté du processus électoral dans ces conditions que dans les pays où la démocratie est solidement ancrée.

Manque de financement et dépendance à l'aide extérieure

[15] Voir Kumar, Krishna, dir., *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

Certains pays ne possédant pas suffisamment de ressources pour gérer une élection sans aide extérieure peuvent devenir tributaires de cette aide. Le pourcentage de financement des élections assuré par des donateurs internationaux varie selon les besoins du pays et le degré d'intérêt des donateurs. Un niveau élevé d'assistance électorale étrangère associé à des restrictions imposées par les donateurs concernant l'usage des fonds peut jeter le doute sur les motivations de ces derniers et sur l'intégrité du processus électoral.

Les fonds étrangers peuvent également soulever des incertitudes quant au budget électoral et à la programmation, ce qui est dangereux pour l'intégrité des opérations. Même si les donateurs s'engagent à couvrir les coûts estimés, les dépenses imprévues peuvent engendrer des lacunes. Le financement des donateurs dépend également des cycles de financement et de la règlementation en vigueur dans chaque pays donateur. Les fonds peuvent arriver tard, obligeant l'organisme de gestion électorale à se démener pour couvrir les dépenses courantes. En outre, si les conditions requises ne sont pas remplies, les fonds promis peuvent ne jamais se matérialiser.

Possibilités de conflit entre les intervenants

La communauté internationale fournit une assistance technique aux organismes de gestion électorale des pays en développement et des pays en transition. Cette assistance technique joue un rôle précieux en aidant des responsables électoraux manquant d'expérience à comprendre les éléments requis pour assurer l'intégrité électorale et la viabilité des processus électoraux. Mais si les différents donateurs ou contributeurs sont en désaccord sur des questions de fond ou de procédure, la dépendance à l'aide internationale peut engendrer des conflits institutionnels et des incertitudes en ce qui concerne la programmation.

Sécurité

Les questions de sécurité sont un autre facteur susceptible de saper l'intégrité électorale. Dans les pays en développement et les sociétés en proie à des conflits post transition, la sécurité physique peut revêtir une grande importance. Les responsables électoraux et le personnel des bureaux de vote peuvent faire l'objet de menaces ou de violences de la part d'individus cherchant à influencer le scrutin, tout comme les observateurs nationaux indépendants. Dans ce cas, la présence d'observateurs internationaux est particulièrement utile. Elle peut même contribuer à accroître la sécurité des observateurs nationaux.

Manque de confiance

Le manque de confiance est un facteur essentiel dans les pays où les citoyens ont peu confiance dans les institutions gouvernementales ou estiment que les partis politiques ne respecteront pas les règles du jeu. Le degré de méfiance doit être pris en compte pour déterminer les structures administratives et institutionnelles nécessaires à la tenue des élections, ainsi que les garanties supplémentaires requises pour protéger l'intégrité des opérations.

Problèmes liés au maintien de la paix

Les élections qui se déroulent dans le cadre d'un accord de paix sont un élément essentiel du processus de paix et de réconciliation. Elles sont en outre indispensables pour rétablir la

légitimité des institutions nationales. L'aide internationale en faveur du processus de paix est souvent généreuse. Si des forces de maintien de la paix sont nécessaires pour assurer l'intégrité des élections, d'autres problèmes peuvent survenir. Par exemple :

– Le calendrier électoral, ou du moins la date de l'élection, sont généralement fixés dans l'accord de paix à la suite de longues négociations politiques. Il peut cependant avoir été établi en fonction de demandes politiques plutôt que de considérations techniques. Dans ce cas, le délai prévu pour la préparation de l'élection peut se révéler irréaliste.

– Dans les sociétés polarisées, les problèmes techniques peuvent dégénérer en crises politiques et, dans certains cas, retarder le processus de plusieurs mois.

– L'insécurité, marquée notamment par l'intimidation et les atteintes aux droits de l'homme, dissuade les électeurs et les candidats de participer. Elle est également néfaste à l'administration électorale, car les responsables électoraux et le personnel des bureaux de vote peuvent nourrir des inquiétudes légitimes quant à leur sécurité personnelle.

– Les populations déplacées n'auront peut-être pas le temps ou la capacité de rentrer chez elles pour s'inscrire et voter.

– La deuxième élection organisée après une transition peut également poser des difficultés, car les forces internationales de maintien de la paix ont pu se retirer totalement ou en partie, alors même qu'un certain niveau d'insécurité et d'intimidation persiste.

4.1 Considérations associées aux coûts

Les coûts associés à l'intégrité électorale dépendent des systèmes utilisés et de l'ampleur des garanties requises. L'opportunité d'adopter des mécanismes donnés de protection de l'intégrité devrait être soupesée en regard du niveau de risque potentiel pour l'intégrité à chaque étape du processus électoral. Les élections qui ne sont pas intègres ne seront pas perçues comme étant crédibles et les résultats ne sembleront pas légitimes. Il arrive que les candidats et les électeurs craignent de participer lorsque la sécurité n'est pas assurée. Il peut aussi arriver que l'apparence d'irrégularités jette le doute sur la conduite d'une élection et sur la conformité des résultats à la volonté de la majorité des électeurs. Le fait de devoir recommencer les élections à cause de problèmes d'intégrité peut coûter beaucoup plus cher que d'adopter des mesures de garantie préventives.

Les administrateurs électoraux et les concepteurs de politiques devraient déterminer si les coûts de chacun des mécanismes envisagés justifient leur adoption. La question qui s'impose est suivante : comment l'intégrité du processus électoral sera-t-elle touchée si les mesures ne sont pas prises? [16]

Cette évaluation diffère selon le contexte social et politique de chaque pays. Les systèmes électoraux qui sont caractérisés par de hauts niveaux de méfiance adoptent normalement

[16] Harris, Paul, New Zealand Electoral Commission, communication avec Sue Nelson.

des garanties complexes pour assurer l'intégrité du processus et pour rassurer les participants. Ces garanties peuvent coûter cher, mais les dépenses additionnelles peuvent être justifiées si les résultats mènent à une élection crédible qui est acceptée par le pays. D'un autre côté, dans les systèmes électoraux établis, où les procédures électorales sont de routine et non contestées, les avantages procurés par des garanties supplémentaires peuvent ne pas justifier les coûts supplémentaires.

Certaines mesures de protection de l'intégrité peuvent ne pas occasionner de grandes dépenses. Par exemple, une planification efficace et l'élaboration de bons systèmes ne nécessitent qu'un bon usage du temps et la compétence de professionnels électoraux. Il en est de même pour les mesures de contrôle internes qui font partie de toute administration électorale.

La transparence et le fait de tenir les administrateurs et les fonctionnaires électoraux responsables de leurs actes sont des moyens de garantir l'intégrité et ne coûtent rien. Des protections institutionnelles basées sur un système de vérifications et contrôles sont également un facteur crucial au maintien de l'intégrité et elles n'impliquent pas de coûts financiers additionnels.

Par contre, plusieurs garanties de l'intégrité électorale sont plus coûteuses et nécessitent une évaluation en regard des avantages qu'elles peuvent apporter. Quelles sont les possibilités que le problème en cause se présente vraiment et comment minerait-il l'intégrité de l'élection? À quel point le moyen envisagé est-il efficace? Augmentera-t-il la confiance dans l'intégrité du processus? Augmentera-t-il la crédibilité du processus? A-t-on les ressources nécessaires pour le mettre en œuvre et peut-on le maintenir dans le temps? Y a-t-il des façons moins dispendieuses d'obtenir les mêmes résultats? Les mesures suivantes entraînent des coûts financiers importants :

Un personnel adéquat. Les coûts associés au personnel constituent les dépenses les plus importantes de l'administration électorale. Les risques augmentent si le nombre d'employés est insuffisant ou s'ils ne sont pas bien formés.

Les mesures de protection du matériel électoral peuvent aussi faire augmenter les coûts d'une élection. Par exemple, la numérotation des talons des bulletins de vote augmente les coûts d'impression. En revanche, elle fournit un moyen simple et efficace de retracer les bulletins. Il existe aussi des mesures plus sophistiquées, mais plus coûteuses. L'utilisation d'un filigrane sur le papier à bulletins de vote pour les sécuriser coûtera plus cher que l'utilisation d'un papier ordinaire. Les sources d'approvisionnement d'un papier spécial ou autre matériel électoral spécialisé sont possiblement plus rares; il faut donc plus de temps pour obtenir les fournitures.

L'utilisation des nouvelles technologies peut rendre le système plus intègre, par exemple en informatisant les inventaires et les listes d'inscription et en y intégrant des mesures de vérification et de contrôle. Cependant, le recours aux nouvelles technologies peut aussi créer des risques quant au maintien de l'intégrité, par exemple si l'on prévoit la possibilité de s'inscrire ou de voter en ligne.

La nouvelle technologie peut être dispendieuse, mais les coûts peuvent être amortis dans le temps si l'équipement et les logiciels sont utilisés aux élections subséquentes. Une technologie qui tient compte des conditions locales peut habituellement assurer un rapport coûts-avantages favorable.

Au lieu d'acheter la technologie, on peut du reste louer l'équipement, et ainsi réduire les risques associés à l'obsolescence; ou on peut utiliser l'équipement d'autres organisations comme cela s'est fait aux élections de 1999 en Indonésie où le réseau d'ordinateurs d'une banque a servi pour compter les votes. En de telles circonstances, il faut toutefois examiner les questions d'intégrité associées à l'utilisation d'un système et de personnel provenant de l'extérieur [17].

L'adoption de moyens technologiques modernes pour améliorer l'intégrité peut s'avérer dispendieuse à court terme en raison des dépenses d'investissement et de formation. Cependant, à long terme, si les moyens sont efficaces, ils peuvent épargner de l'argent.

La surveillance de l'intégrité électorale et l'application de la loi sont des facteurs clés dans le maintien de l'intégrité électorale qui peuvent coûter cher. Toutefois, la surveillance peut apporter des économies à long terme, si elle assure l'acceptation de l'élection par tous les partis impliqués. L'application de la loi, les enquêtes et les procès entraînent des coûts importants mais ils combattent efficacement la corruption, garantissent l'intégrité du processus et aident à prévenir les problèmes futurs.

L'éducation de l'électeur est une autre mesure de protection importante. Toutefois, quand les fonds sont peu élevés, les programmes d'éducation populaire sont parmi les premiers à être sacrifiés. Les administrateurs électoraux peuvent trouver des options peu coûteuses pour disséminer l'information, comme la négociation de temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision, la tenue régulière de conférences de presse et l'utilisation d'organismes non gouvernementaux pour la diffusion de messages d'importance cruciale aux électeurs.

5. Principes de l'intégrité électorale

Les importants enjeux politiques et personnels des résultats d'une élection peuvent être la source de plusieurs problèmes d'intégrité. Ils peuvent susciter des comportements non éthiques qui visent à influencer les résultats de l'élection. C'est pourquoi un ensemble de normes de « bonne conduite » – un comportement éthique largement accepté – est essentiel pour préserver l'intégrité électorale. Cependant, ces normes ne sont pas une condition suffisante. Il faut que le processus soit basé sur les principes et les valeurs inhérents à une élection juste, équitable et compétitive. Les plus importants sont l'équité qui encourage la confiance du public envers le processus électoral et la responsabilisation de tous les administrateurs et fonctionnaires électoraux et participants, qui doivent être redevables de leurs actions.

5.1 Comportement éthique

Un comportement éthique est essentiel au maintien de l'intégrité électorale. La déontologie incarne les idéaux qu'on devrait tenter de réaliser et impose des règles de conduite. La

[17] Harris, Paul, New Zealand Electoral Commission, communication avec Sue Nelson.

définition d'un comportement éthique peut varier selon le contexte social et politique de chaque pays. Toutefois, certains principes fondamentaux communs s'appliquent pour assurer la tenue d'élections libres et justes.

La loyauté et les efforts des administrateurs d'électoraux et autres acteurs de l'administration de l'élection sont encadrés par la Constitution et le cadre juridique. Les administrateurs et les fonctionnaires électoraux doivent accomplir leurs tâches pour le bien public et ne pas profiter de leurs fonctions pour des fins personnelles ou partisanes.

La plupart des systèmes électoraux institutionnalisent les principes de comportement éthique dans des codes de conduite qui spécifient les détails du comportement escompté. Ces codes varient selon les systèmes et les pays, mais il en existe habituellement pour les partis politiques, pour les groupes de pression, pour les médias et pour les observateurs accrédités.

Les codes qui sont incorporés dans le cadre législatif ou réglementaire ont un caractère obligatoire. Ces documents prévoient des pénalités et des sanctions imposables à ceux qui enfreignent le code. D'autres codes sont des normes de comportement auxquelles les participants souscrivent volontairement; ils sont habituellement l'aboutissement de négociations entre les acteurs du processus électoral. Le code de conduite des électeurs est réglementé par les lois de chaque pays pour la protection de la personne et de la propriété, et est appliqué par le système judiciaire.

Les normes de bonne conduite auxquelles on s'attend habituellement pendant une élection libre et juste sont les suivantes :

Normes pour les administrateurs et les fonctionnaires électoraux :

- respecter la Constitution et le cadre juridique avec ses règles et règlements;
- se conduire de façon neutre dans l'accomplissement de ses devoirs, y compris éviter d'accorder un traitement préférentiel et d'afficher le logo d'un parti politique, ses symboles ou ses couleurs;
- n'accepter aucun avantage (argent, offre d'emploi, cadeaux, voyages, etc.) en échange d'un traitement préférentiel ou pour donner accès à des renseignements officiels ou protégés;
- ne pas faire de discrimination contre une personne à cause de sa race, sa couleur, sa religion, sa classe sociale, son sexe, son origine, son âge ou un handicap;
- embaucher des gens en raison de leurs talents professionnels et non en fonction de leur allégeance politique;
- utiliser les commodités de son poste (heures de travail, installations et équipement) pour accomplir ses tâches et non à des fins personnelles ou partisanes;
- ne pas faire pression ou intimider d'autres membres du personnel en vue de leur faire favoriser un certain candidat;
- divulguer régulièrement les renseignements financiers pertinents, si la loi le requiert;
- aviser les autorités appropriées en cas de pertes, fraudes, abus et corruption connus.

Normes pour les partis politiques et les candidats :

- respecter le cadre juridique et les règlements électoraux;
- répudier toute violence et ne pas encourager ses partisans à se comporter de façon violente ou criminelle;
- respecter les droits des autres partis et éviter de s'ingérer dans d'autres campagnes ou de mener des campagnes négatives en attaquant personnellement d'autres candidats ou leurs partisans;
- respecter le droit des électeurs à obtenir de l'information et ne pas les intimider ou les contraindre à voter pour un parti ou candidat en particulier;
- respecter le droit des médias de couvrir les campagnes;
- faciliter le travail des observateurs nationaux et étrangers et ne pas entraver la surveillance par les autres partis politiques;
- respecter les résultats officiels de l'élection.

Normes pour les membres de groupes de pression :

- respecter le cadre juridique et les règlements y afférents;
- se conduire de manière professionnelle dans ses transactions avec les autres participants du processus électoral;
- divulguer en entier les dépenses encourues pendant les activités de pression comme l'exige la loi;
- répudier l'usage de la violence, du harcèlement ou d'intimidation envers les autres participants du processus électoral;
- respecter le droit des électeurs aux renseignements politiques et ne pas intimider les électeurs ou exercer de pression sur eux pour qu'ils appuient ou votent pour un candidat, parti ou poste en particulier;
- respecter le droit des médias de donner une information politique variée relativement aux campagnes et de diffuser des opinions et publicités adverses;
- accepter les résultats officiels des élections.

Normes pour les observateurs :

- respecter la souveraineté du pays, ses lois et son cadre juridique électoral;
- obtenir une accréditation avant de se présenter dans des locaux électoraux;
- observer et surveiller de manière professionnelle et neutre de façon à ne pas déranger le processus électoral;
- n'intervenir que lorsqu'une loi ou une procédure électorale n'est pas respectée ou est ignorée;
- divulguer les buts et objectifs de l'observation en faisant rapport de tout échange avec les acteurs politiques, le public et les médias;
- faire rapport avec exactitude et sans exagération, après avoir suffisamment observé le processus et visité assez de locaux électoraux pour que le rapport soit représentatif de la situation réelle;
- demeurer indépendant (non partisan).

Normes pour les médias :

- respecter les lois du pays et les principes de liberté de la presse;
- assurer la diffusion aux électeurs de l'information sur le processus électoral;

- produire des reportages exacts et équilibrés, avec preuves à l'appui des faits et chiffres publiés, identifier les sources de renseignements et faire la distinction entre les faits et les rumeurs;
- étiqueter les opinions comme telles et les limiter aux pages éditoriales et d'opinion;
- éviter de se laisser manipuler par les politiciens, les partis politiques ou les groupes d'intérêts;
- refuser tout cadeau de la part des vedettes de l'actualité, des politiciens ou autres qui pourrait compromettre l'intégrité journalistique;
- éviter d'offrir des contreparties pour des nouvelles ou d'acheter de l'information;
- traiter équitablement tous les annonceurs, y compris pour ce qui est de l'accès et des tarifs de publicité;
- étiqueter clairement les annonces afin qu'elles ne soient pas prises pour des nouvelles;

Pour plus de renseignement voir Code de conduite des médias.

5.2 Processus équitable

Le principe de l'équité est une composante essentielle d'une élection intègre. Le traitement de tous les participants doit être équitable et les mesures pour protéger l'intégrité doivent s'appliquer à tous les participants et à l'ensemble du processus. Pour y arriver, il faut respecter trois normes de base :

- un cadre législatif acceptable;
- une administration neutre;
- un traitement équitable.

Cadre législatif acceptable

Le système électoral repose sur un cadre législatif. Pour protéger l'intégrité électorale, ce cadre doit assurer les principes d'une élection libre, juste et compétitive. Il doit être non partisan et définir les droits et les pouvoirs de tous les participants au processus électoral de façon juste et impartiale; il doit aussi prévoir des mesures institutionnelles (la surveillance, l'application de la loi et un système de freins et de contrepoids) susceptibles de garantir l'intégrité. Ce cadre législatif, avec ses lois et ses règlements, doit garantir le traitement équitable de tous les participants au processus électoral.

Un cadre législatif qui est rédigé clairement et avec précision fait en sorte que ces dispositions ne soient pas ambiguës et qu'elles soient interprétées selon l'esprit de la loi. Un cadre législatif à jour qui reflète la situation actuelle du pays, par exemple en prescrivant la délimitation des circonscriptions selon le principe de l'égalité des suffrages, peut éviter beaucoup des problèmes d'intégrité.

Administration neutre

Le cadre législatif et institutionnel n'est intègre que dans la mesure où sa mise en œuvre est adéquate. Les autorités électorales sont responsables de la mise en œuvre du processus

électoral tel qu'il est prescrit par la loi. Elles doivent accomplir leurs tâches de manière impartiale et objective, sans ingérence politique.

Une administration neutre traite tous les partis politiques et tous les candidats équitablement, sans discrimination ou traitement de faveur. La perception d'une administration partisane peut anéantir la confiance du public dans le système.

Les systèmes électoraux peuvent adopter une variété de mesures pour assurer la neutralité de l'administration. Dans les pays où les citoyens ont confiance dans l'impartialité du gouvernement, c'est souvent lui qui administre les élections. C'est le cas par exemple pour la France, la Norvège ou la Suède, où l'administration électorale est confiée à des responsables gouvernementaux aux échelons national ou local[18] . Dans les pays qui ont connu une histoire de manipulation du processus, il peut être opportun d'adopter un système qui prévoit une commission électorale indépendante et qui isole l'administration électorale de l'influence du parti au pouvoir. Plusieurs pays d'Europe de l'Est ont institué des commissions indépendantes au moment de leur transition démocratique dans la période 1989-1990[19] . Un tel système permet d'instaurer un climat de confiance et d'impartialité des élections.

Toutefois, même si plusieurs spécialistes de l'observation électorale considèrent que les commissions électorales indépendantes garantissent une responsabilisation accrue de l'administration, cette indépendance ne peut être réalisée sans l'isolation de toute ingérence politique[20].

Faute de pouvoir trouver des personnes reconnues comme impartiales, il existe une solution qui consiste à assurer un équilibre politique en intégrant des représentants des différents partis au sein de l'administration électorale. Cette représentation sert à contrôler et à équilibrer l'administration. Plusieurs systèmes adoptent une combinaison de ces deux mesures, soit une commission indépendante et un équilibre politique.

Certains systèmes tentent d'assurer la neutralité des principaux administrateurs électoraux en les retirant du milieu politique. Ils peuvent être nommés pour un nombre fixe d'années, sans que le gouvernement puisse les relever de leurs fonctions sauf par des moyens extraordinaires, comme une instance judiciaire. En Inde par exemple, la commission électorale est un organisme permanent de l'organisme constitutionnel. Le commissaire électoral principal et les commissionnaires électoraux sont nommés par le président pour

---

[18] Guy S. Goodwin-Gill. *Élections libres et régulières. Droit international et pratique,* Union interparlemantaire, 1994.

[19] Ibid.

[20] Au sujet de l'importance de l'administration électorale indépendante voir Elklit, Jorgen et Andrew Reynolds, « The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies », *Commonwealth and Comparative Politics*, 40(2), (2002), p. 86-119; López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, 2000, New York : Programme des Nations Unies pour le développement; Mozaffar, Shaheen et Andreas Schedler, « The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction », *International Political Science Review*, 23 (1),2002, p. 5-27; Pastor, Robert A., « The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions : Implications for Policy and Research », *Democratization*, 6(4), 1999, p. 1-27.

six ans ou jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans. Le commissaire électoral principal ne peut être relevé de ses fonctions que sur destitution par le Parlement.

D'autres systèmes défendent aux principaux administrateurs électoraux de prendre part à la politique. Au Canada, le directeur général des élections et le directeur général adjoint des élections n'ont pas le droit de vote à une élection fédérale. On peut aussi demander aux administrateurs électoraux d'abandonner leur poste au sein d'un parti politique pendant qu'ils sont en fonction au sein d'un organisme électoral.

Traitement équitable

Le traitement équitable, y compris le fait d'assurer à tous des chances égales et un accès égal, fait aussi partie d'une élection juste. Cela signifie que les administrateurs et les fonctionnaires électoraux traitent tous les participants équitablement et leur offrent les mêmes occasions de participer. Tous doivent avoir un accès égal à l'information, aux médias, aux électeurs, à une véritable procédure d'inscription, aux moyens de vote ainsi qu'aux mécanismes pour porter plainte.

Une exigence fondamentale de l'égalité est que toutes les parties doivent rivaliser dans des conditions égales. Dans la plupart des pays, il existe des partis dominants et les plus petits partis doivent redoubler d'efforts pour s'établir et transmettre leurs messages aux électeurs. Le niveau de leurs ressources humaines et financières est inégal, tout autant que le degré de leur évolution organisationnelle et leurs forces pour atteindre les électeurs. Même si les chances sont égales, l'inégalité des ressources peut créer un sentiment d'injustice.

5.3 La transparence et la redevabilité

La redevabilité est un autre aspect important de l'intégrité électorale. Les élections sont après tout le principal moyen pour les citoyens d'obtenir de leurs élus qu'ils rendent des comptes. Les administrateurs électoraux et les décideurs engagent de ce fait leur responsabilité concernant la qualité du processus électoral qu'ils gèrent.

L'opinion publique a le droit de savoir si les fonds de l'État sont gérés conformément aux lois et aux règlements en vigueur, si les organismes électoraux parviennent aux résultats escomptés et si leur fonctionnement est économique et efficace. Les administrateurs électoraux utilisent les ressources publiques à des fins officielles et doivent rendre compte de l'usage de ces fonds.

Les responsables électoraux doivent eux aussi endosser la responsabilité des décisions qu'ils prennent au cours du processus électoral et des conséquences de ces décisions. Ils sont responsables des détails de l'administration électorale et du fonctionnement effectif de l'ensemble du processus électoral. Les responsables électoraux, pour leur part, sont tenus de respecter l'intégralité des lois et règlementations et de veiller à ce que les procédures qu'ils appliquent et supervisent soient elles aussi conformes aux normes en vigueur.

La redevabilité électorale dépend elle-même de la transparence, c'est-à-dire de la possibilité pour les participants aux élections d'acquérir des renseignements complets sur les opérations électorales et sur les décisions à l'origine de leur mise en place et de leur mode de fonctionnement. Une transparence absolue est également essentielle pour

préserver la crédibilité du processus électoral et pour dissiper les doutes, incertitudes et soupçons concernant ses différents aspects.

La redevabilité des agents repose habituellement sur l'obligation de rendre compte de leurs actes auprès des organismes de surveillance, des sources de financement et d'autres intervenants importants. La redevabilité de l'administration électorale peut être garantie par un contrôle régulier et par des vérifications des rapports financiers et de performances. Ces deux méthodes permettent d'évaluer l'intégrité de l'organisme de gestion électorale et sa gérance des opérations.

D'autres participants non officiels au processus électoral peuvent également être amenés à rendre compte de leurs activités. Ainsi, les partis politiques, les candidats et leurs agents endossent-ils la responsabilité de leur conduite au cours du processus électoral. Les observateurs ont des responsabilités quant à la manière dont ils s'acquittent de leur tâche et de la communication de leurs observations.

Quelques pays accordent l'immunité aux agents publics ou aux élus. Dans le cas des responsables électoraux et d'autres personnes exerçant des fonctions connexes, cette immunité ne dispense pas l'État de son obligation d'offrir les conditions propices à des élections libres et équitables et contrer et de sanctionner les abus. Pour rappel, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose notamment que les personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés (ce qui inclut les droits électoraux, énoncés dans l'article 25) devront « disposer d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » [21]. Il peut également être souhaitable de revoir l'immunité des agents publics de manière plus générale afin de vérifier qu'elle ne s'oppose pas à leur redevabilité ou qu'elle ne nuit pas à l'intégrité du processus électoral.

6. Cadre juridique de l'intégrité électorale

Le cadre juridique pose les fondations sur lesquelles sont bâties les institutions de l'État. En matière d'intégrité électorale, il est généralement défini par plusieurs lois liées entre elles et complétées par des règlements. Un bref aperçu des différentes démarches adoptées pour la conception et l'élaboration du cadre juridique des élections, et notamment des dispositions relatives à l'intégrité électorale, est donné dans la présentation générale consacrée à l'égalité et à l'impartialité.

Le cadre juridique est aussi l'un des fondements de la protection de l'intégrité des élections. Les constitutions énoncent les libertés politiques requises pour mener des élections pluralistes. Les règlements garantissent la régularité des opérations, l'égalité des chances et la redevabilité de tous les participants. Les codes de conduite permettent d'éviter les comportements contraires à l'éthique.

[21] Article 2.3.a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Dans la plupart des cas, le système électoral trouve son fondement dans la Constitution, c'est-à-dire la loi suprême d'un pays. (Le « système électoral » au sens large désigne pour l'essentiel la manière dont les citoyens peuvent viser une fonction d'élu et les modalités d'attribution de cette fonction à l'issue d'un scrutin.) Si la Constitution elle-même contient une description complète (par exemple, le nombre exact de mandats disponibles au parlement national), les caractéristiques précises sont souvent déterminées par voie législative, notamment par le biais d'une loi organique ou constitutionnelle. Dans de nombreux pays, par exemple, la Constitution prévoit une fourchette pour définir le nombre de sièges au Parlement (entre 50 et 70, par exemple, aux *îles Salomon*).

Dans certains pays, les bases de l'administration électorale proprement dite (telles que la nomination, la structure et les fonctions d'une commission électorale nationale) sont également définies par la Constitution. Cette base solide rehausse le rang perçu des administrateurs électoraux et permet de garantir leur indépendance et leur statut professionnel. Cela dit, la structure de l'administration électorale peut être définie tout aussi efficacement par d'autres lois.

De même qu'il existe deux grandes approches (professionnalisme et impartialité *contre* équilibre politique) en matière de constitution des commissions électorales nationales, plusieurs approches peuvent régir les nominations en vue de l'administration électorale. Dans certains systèmes, c'est le Parlement lui-même qui supervise les organismes électoraux et nomme leurs membres (même si ces fonctions peuvent être jugées contraires aux principes de la séparation des pouvoirs, puisque le pouvoir législatif exerce certaines fonctions du pouvoir exécutif). Dans d'autres systèmes, on applique le principe de l'équilibre des pouvoirs : un ou plusieurs organismes (y compris, le cas échéant, le Parlement et des associations non gouvernementales telles que les conseils judiciaires ou de la magistrature) proposent des nominations et le Parlement ou le chef de l'État les entérine, ou inversement.

Le fait d'introduire un équilibre des pouvoirs dans la procédure de nomination, ou plus généralement la notion que les nominations doivent être le fruit d'un consensus politique, contribue à renforcer la confiance dans un organisme de gestion électorale et sa crédibilité. Dans ce contexte, la nomination du président revêt une grande importance politique, en particulier s'il détient une voix prépondérante dans une commission. Ce point a constitué une pierre d'achoppement majeure dans les négociations entre partis politiques organisées par l'OSCE, le Représentant spécial de l'Union européenne et l'ambassade des États-Unis dans l'ex-République yougoslave de *Macédoine* avant les élections parlementaires de 2002. Il s'agissait des premières élections au Parlement depuis la guerre civile. (En fin de compte, il a été décidé que le président de la Commission électorale de l'État serait nommé par décision du président de la République, soumise à l'approbation du Parlement.)

Le cadre juridique des élections englobe également d'autres textes législatifs : les lois électorales, le code pénal et le code de l'organisation judiciaire, les lois de protection des droits civils, mais aussi les règlements et les codes de conduite ou d'éthique promulgués par les autorités électorales, habituellement en concertation avec les organisations concernées (partis politiques, société civile, médias, fonction publique, etc.).

Le cadre juridique peut octroyer à certains organismes des pouvoirs relatifs à certaines fonctions particulières. Il peut toutefois restreindre ces pouvoirs en les partageant entre différentes institutions soumises au principe de l'équilibre des pouvoirs, aussi appelé système de freins et contrepoids. Ainsi, il est possible de séparer l'administration électorale

de l'exécution des lois ; ou bien d'accorder à un organisme électoral le pouvoir d'administrer les élections, et à un autre celui de découper la carte électorale ou de gérer les fonds publics destinés aux partis politiques. Un « frein » peut être instauré en déléguant à une organisation de supervision ou à un bureau (l'inspection générale, par exemple) la responsabilité de surveiller l'administration des élections, de cerner les éventuels problèmes et de recommander des solutions. Dans plusieurs pays, comme en Allemagne, en Autriche, en Croatie ou en Roumanie, la Cour constitutionnelle exerce des fonctions de supervision et d'appel en ce qui concerne le processus électoral.

L'exécution des lois est indispensable pour protéger l'intégrité électorale. Le cadre juridique doit instaurer des mécanismes permettant d'exécuter les normes électorales, d'assurer la redevabilité des autorités électorales et des autres participants tout au long du processus et aussi de prévenir tout comportement irrégulier ou illégal. La compétence répressive est habituellement confiée au système judiciaire, à la police et aux tribunaux, mais des sanctions administratives et civiles peuvent également être prévues pour les cas moins graves.

Dans les démocraties récentes, les règles relatives à l'organisation d'élections libres et équitables peuvent ne pas être encore tout à fait fixées. Dans ce cas, il peut être important d'inclure les principes fondamentaux de l'administration électorale dans le cadre juridique. Une fois le cadre juridique de base établi, il est possible de continuer à développer le cadre institutionnel et administratif des élections. Dans les pays en transition d'un régime autoritaire à un système démocratique, « la difficulté consiste à négocier des règles électorales qui pourront être acceptées et respectées par toutes les parties » [22].

Une réforme du cadre juridique menée à d'autres fins peut également permettre de renforcer l'intégrité du processus électoral. C'est notamment le cas du *Mexique*, où une réforme de la loi a opéré des changements démocratiques. Un nouveau cadre institutionnel a vu le jour, caractérisé notamment par un Tribunal électoral fédéral, ainsi que par de nouveaux modes de participation des citoyens. Les nouvelles institutions ont ensuite instauré des procédures et des modes opératoires qui ont renforcé les nouvelles dispositions relatives à l'intégrité électorale [23].

Dans la plupart des pays, le cadre juridique des élections repose désormais sur une association complexe de lois, de règlements, de décisions judiciaires et de pratique. Certaines lois électorales peuvent être nouvelles et actualisées, tandis que d'autres n'ont pas changé, mais sont encore en vigueur. Dans un but d'intégrité, il est important de revoir régulièrement l'ensemble du cadre juridique et de déterminer s'il est nécessaire d'y apporter des modifications. En particulier, il est essentiel de combler les lacunes, les chevauchements et les incompatibilités des différentes dispositions du cadre juridique. Qu'ils créent un nouveau système ou qu'ils révisent celui qui est en place, les administrateurs électoraux et les décideurs politiques devront examiner attentivement l'ensemble des lois, règlements et procédures qui contribuent à protéger l'intégrité électorale.

---

[22] Pastor, Robert A., « Mediating Elections », *Journal of Democracy*, vol. 9(1), 1998, p. 160

[23] Schedler, Andreas, *Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico*, Mexico, FLACSO, 1999

Les administrateurs électoraux doivent être à même de comprendre comment s'agencent les différents éléments juridiques et administratifs, de manière à fournir un cadre juridique cohérent permettant d'encourager et de protéger l'intégrité électorale. Par exemple : le code pénal couvre-t-il la fraude électorale, qui est de nature pénale ? Dans un système fédéral, les autorités nationales ou étatiques ont-elles compétence en matière de conduite des élections ? Une violation pourrait-elle échapper à la détection et aux sanctions en raison d'un vide juridique ou d'une faille dans le cadre administratif ?

6.1 La Constitution

La Constitution est la loi suprême d'un pays. Elle fournit le cadre juridique applicable au pouvoir exécutif, définit les pouvoirs et les fonctions des branches du gouvernement ou des administrations gouvernementales et fixe le lien existant entre le peuple et les autorités. Elle énonce les droits et obligations fondamentaux des citoyens et définit habituellement les fondements du système électoral du pays. L'intégrité électorale peut être renforcée en inscrivant le principe du suffrage universel dans la Constitution, en définissant la fréquence des élections et en précisant les critères de base relatifs à l'éligibilité aux principales fonctions électives et à l'inscription des citoyens sur les listes électorales. Une Constitution garantit en général les libertés politiques fondamentales requises pour des élections pluralistes, à savoir la liberté d'opinion, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de circulation et la liberté d'expression (y compris celle de la presse).

Il est important que les rédacteurs de la Constitution prennent en compte les capacités et la situation du pays. Par exemple, un intervalle trop court entre deux élections peut être lourd à gérer pour les pays les moins avancés. La Constitution établit d'ordinaire le système global d'élection des candidats aux charges nationales. Dans le cas des élections parlementaires, la décision de base porte sur l'adoption d'un système proportionnel ou majoritaire, c'est-à-dire si l'on élit des candidats inscrits sur les listes présentées par les partis politiques (auquel cas les gagnants sont déterminés par la proportion des suffrages accordés à chaque parti) ou si l'on élit individuellement des candidats qui se présentent dans des circonscriptions.

Une Constitution peut également autoriser diverses institutions à exercer certaines fonctions électorales ou connexes. Par exemple, elle peut créer une commission indépendante chargée d'administrer les élections ou octroyer certaines fonctions électorales aux organismes gouvernementaux existants. Elle peut également attribuer un pouvoir de règlement des contentieux électoraux au système judiciaire ordinaire ou à une cour de justice spéciale (telle qu'une cour constitutionnelle ou un tribunal électoral spécial).

6.2 La loi

Les lois sont édictées par le pouvoir législatif, promulguées par le corps exécutif et appliquées par les institutions du corps exécutif et par le corps judiciaire. L'intégrité électorale peut être soutenue par un réseau de lois interdépendantes. Ce réseau peut inclure une loi électorale spécifique définissant les infractions électorales et intégrant des dispositions pour les sanctionner, mais aussi d'autres lois visant à faire appliquer les lois et

règlements applicables. Les codes pénaux et civils peuvent également contenir des dispositions applicables en cas de préjudice et d'atteintes aux droits.

Le droit à un recours effectif en cas d'atteinte aux droits civils et politiques d'une personne est un principe bien établi en droit international [24]. Comme indiqué précédemment, les victimes d'abus électoraux sont concernées par cette protection, car le droit à la participation électorale est inscrit dans l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En outre, selon une interprétation officielle des droits des personnes dont les droits civils et politiques ont été violés, l'État est expressément tenu de prévenir ces infractions et est responsable des infractions commises non seulement par ses représentants, mais aussi par des tiers lorsqu'aucune mesure préventive n'a été mise en place. Le fait de ne pas prendre de mesures correctives afin de rétablir un droit non respecté peut également constituer une deuxième violation de ce droit. Par ailleurs, les États sont censés prendre des mesures institutionnelles très variées afin de prévenir et de punir les atteintes aux droits des personnes, que leur auteur soit un agent public ou non. Les demandeurs sont en droit d'exiger une réparation de la part de l'État en plus de leurs autres recours (déclaration de responsabilité, réparation du préjudice, etc.) [25].

Le pouvoir législatif est en général responsable de la création légale de toutes les institutions officielles et de l'adoption des lois requises pour la mise en œuvre de la constitution nationale. En matière d'intégrité électorale, les lois mettent en pratique les principes d'une élection libre, équitable et pluraliste et posent les bases de l'application et du respect de ces principes. Ces lois doivent être régulièrement révisées pour suivre le rythme des changements politiques et des progrès techniques.

En *Nouvelle-Zélande*, le Comité électoral parlementaire est chargé des réponses législatives aux questions électorales. Ce comité est nommé par le Parlement au moment de son renouvellement. Après chaque élection générale, il examine les dimensions administratives et juridiques du scrutin. Il étudie les rapports remis par le Directeur général des élections, par le ministère de la Justice et par le Centre d'inscription électorale, ainsi que les commentaires reçus du public. Il formule ensuite des recommandations à l'intention du Parlement, notamment en matière de révision de la loi électorale en vigueur[26].

Loi électorale

[24] L'article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à : a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ; c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. »

[25] Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Observation générale n° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, document CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (Observations générales) de l'ONU, 24 mai 2004.

[26] Commission électorale néo-zélandaise, *Everything You Need to Know About Voting Under MMP*, Wellington, GP Publications, 1996

Un grand nombre de pays ont préféré promulguer un code électoral à part entière, qui régit la plupart des aspects du processus électoral, plutôt qu'une série de lois. L'adoption d'un code unique en la matière permet de réduire le risque de conflits entre différents éléments de la législation, notamment au fur et à mesure de leur évolution dans le temps.

Parmi les principaux éléments pris en compte dans un code électoral complet, on trouve : la nomination, la composition et le mandat des organismes de gestion électorale ; le calendrier des élections ; les conditions d'admissibilité et d'inscription des électeurs ; les modalités d'enregistrement des candidats et des partis politiques ; les procédures applicables au scrutin et au dépouillement des bulletins ; les mécanismes de surveillance et d'exécution du code ; et les sanctions en cas d'infraction. En outre, la législation principale prévoit généralement des procédures et des mécanismes de prise en charge des réclamations et contentieux concernant le processus électoral, à l'exception des aspects relatifs aux procédures de plainte et d'appel qui peuvent être régis par des normes administratives, civiles, judiciaires et pénales.

Droit pénal applicable

La plupart du temps, les questions d'intégrité électorale impliquant fraude, corruption, intimidation ou violence relèvent également de la compétence du droit pénal national. Le code pénal s'applique en règle générale aux actes qui sortent du cadre des problèmes propres aux élections et relèvent de l'ordre public, ou de la fraude et de la corruption de manière générale. Certains codes pénaux comprennent également des lois traitant directement de fraude électorale et de corruption. C'est le cas, par exemple, des dispositions réglementant le financement des campagnes, réprimant les tentatives de corruption des électeurs ou régissant les droits civils fondamentaux (y compris le droit de vote).

Il est important de veiller à la compatibilité des dispositions des différents codes ou lois en vigueur en matière de violation du droit électoral et de s'assurer que les infractions pénales ne demeurent pas impunies en raison de conflits ou d'omissions. Cette nécessité a été reconnue lors des récentes réformes électorales au Mexique : un ministère public spécial a été créé afin de faire appliquer les dispositions du code pénal mexicain en cas d'actes contraires à la loi électorale [27].

Lois relatives aux droits civils

Certains pays ont adopté des lois sur les droits civils afin de prévenir toute discrimination à l'encontre des personnes exerçant leurs droits civils et politiques, et plus particulièrement afin de protéger leur droit de vote. Complémentaires à d'autres dispositions visant à protéger les droits de la personne, ces lois portent sur des domaines spécifiques de la discrimination ou sur le traitement arbitraire ou inégal réservé aux minorités ou à d'autres groupes par les autorités ou par des personnes privées.

[27] Saldana, Agustin Ricoy, « Electoral Offenses (Mexico) », recherche présentée au cours de la troisième conférence trilatérale annuelle sur les systèmes électoraux, Washington, 8-10 mai 1996 ; Proceedings of the Third Annual Trilateral Conference on Electoral Systems, IFES, 1996, p. 10

Aux *États-Unis*, par exemple, le Congrès a adopté une série de lois sur les droits civils dans les années 1960 afin d'éradiquer la discrimination raciale. Cette législation a proscrit toute discrimination arbitraire lors de l'inscription des électeurs et créé une commission chargée d'enquêter sur les questions ayant trait aux droits civils. Le Congrès a par ailleurs adopté une loi sur le droit de vote qui a interdit divers procédés employés jusqu'alors pour empêcher les électeurs appartenant aux groupes minoritaires d'exercer leur droit de vote ou pour restreindre par d'autres moyens l'égalité des suffrages [28]. Le ministère américain de la Justice a encore compétence aujourd'hui pour examiner les modifications apportées aux systèmes électoraux dans les États qui appliquaient par le passé une discrimination en matière de vote, même si certains des États concernés souhaiteraient invalider ce pouvoir.

6.3 Les Règlements

Les règlements sont des ensembles de normes, de procédures et de règles que les institutions gouvernementales adoptent en vertu des lois afin de mettre en œuvre les responsabilités qui leur sont confiées par le cadre législatif. En règle générale, les organismes d'exécution ou les ministères ont le pouvoir d'édicter des règles et procédures internes sans repasser par la voie législative. Si les règles et procédures d'une institution touchent aux droits des personnes, il est plus juste de parler de « règlements », et ceux-ci doivent être fondés sur un mandat législatif spécifique.

Souvent, la Constitution ou les lois électorales des pays concernés autorisent les organismes de gestion électorale à adopter des règlements. Ce mécanisme est appréciable, en ce sens qu'il permet d'adopter des textes infralégislatifs qui appliquent, interprètent et clarifient la législation électorale et peuvent, au besoin, en combler les lacunes. Dans certains pays, cependant, les commissions électorales ne possèdent aucune compétence exécutive. Elles se contentent d'organiser les opérations électorales sans chercher à réglementer le comportement des participants aux élections ou d'autres parties dans ce domaine. Ce pouvoir est réservé aux lois en vigueur, et leur application aux institutions de tutelle ou particulières. C'est notamment le cas en *Autriche* [29] et en *Croatie*, où une nouvelle loi sur la Commission électorale de l'État a conservé une démarche fondamentalement non exécutive, tout en organisant la marche permanente de la Commission et en renforçant son autorité en ce qui concerne les listes électorales [30].

Les règlements électoraux régissent non seulement l'organisation des élections par les autorités, mais également le comportement attendu des participants aux élections (parmi lesquels les partis et les candidats). Les règlements édictés par les organismes de gestion électorale ou d'autres entités peuvent également s'appliquer à d'autres aspects d'une élection, notamment la couverture par les médias et le financement de la campagne.

Pour être efficace, un règlement électoral doit être clair, juste et équitable, et doit limiter les restrictions excessives des libertés politiques des candidats et des électeurs. Un bon

---

[28] Plano, Jack et Milton Greenburg, *The American Political Dictionary*, 8e éd., New York, Holt, Rinehart and Winston, 1989, p. 108.
[29] Voir OSCE/BIDDH, *Final Report on Austrian Presidential Election*, 2010, *op. cit.*

[30] Voir OSCE/BIDDH, République de Croatie, *Draft Law on the State Election Commission, OSCE/ODIHR Commentaries*, (D. Finn, rédacteur ; Varsovie, 5 décembre 2005), p. 8-9

règlement permet de garantir un processus régulier, l'égalité des chances et la redevabilité de tous les participants. Les règlements étant édictés par une institution, ils sont plus faciles à modifier et à actualiser qu'une loi. Ils fournissent ainsi aux administrateurs électoraux des instruments permettant d'intervenir en cas de problème lié à l'intégrité électorale.

Les règlements sont comparables aux lois. Ils confèrent aux agents électoraux la compétence d'agir de manière autonome dans l'exercice de certaines tâches, mais ils limitent également leur pouvoir discrétionnaire. Pour préserver l'intégrité électorale, le respect et l'exécution des règlements doivent être systématiquement surveillés.

Les sanctions en cas de manquement des administrateurs électoraux (notamment les sanctions disciplinaires et administratives) sont principalement prévues par des règlements. Lorsque les participants aux élections enfreignent la loi (ou un règlement d'application), les peines sont normalement établies par la loi et peuvent prendre la forme d'amendes ou de sanctions pénales. Dans certains cas, cependant, les autorités électorales sont légalement habilitées à infliger des sanctions administratives aux participants à une élection : amendes légères en cas de violation des procédures ou suspension de certains privilèges électoraux (nomination des candidats ou participation à certaines activités liées à la campagne électorale).

Décrets

Certains systèmes juridiques autorisent le gouvernement à publier des décrets dans différents domaines, notamment en matière électorale. Les décrets se rapprochent des règlements en ce sens qu'il s'agit de décisions du pouvoir exécutif ayant force de loi. En Argentine, par exemple, c'est un décret présidentiel qui a créé en 1997 le Bureau national de l'éthique publique au sein de la Présidence. Ce bureau a pour mission d'élaborer des règles nationales d'éthique publique et de surveiller leur application[31].

6.3.1 Codes de conduite

On appelle habituellement « code de conduite » un ensemble de règles écrites qui régit le comportement des agents publics ou de personnes ou organisations privées. De nombreux systèmes électoraux ont instauré des codes de conduite applicables aux agents électoraux, aux autres agents publics exerçant des fonctions en lien avec des élections, aux partis politiques, aux candidats et parfois aux médias. Les codes de conduite visent à prévenir et à réprimer les comportements contraires à l'éthique. S'ils ont force de loi, les personnes et entités qui y sont soumises peuvent être amenées à répondre de leurs actes devant la justice. Sans aller jusque-là, ces codes peuvent inclure des mécanismes de suivi et de règlement des litiges, par exemple en créant un conseil des signataires habilité à se réunir pour trancher les différends.

Le code de conduite peut être un document autonome ou s'inscrire dans une législation plus large. Aux États-Unis, par exemple, la *loi d'éthique et de divulgation* de l'État du Wyoming fait partie de la législation relative à la fonction publique, et les agents publics et

[31] Argentine, Présidence de la Nation, *Journal officiel n° 28 590*, première partie, 20 février 1997

électoraux du Wyoming sont tenus d'en respecter les dispositions. En *Afrique du Sud*, le code de conduite des agents électoraux est un règlement spécialement conçu pour eux.

Les codes de conduite inscrits dans une loi ou un règlement sont exécutoires et peuvent définir des peines et sanctions en cas de violation (p. ex. amende, mise à pied ou inéligibilité). Les infractions au code associées à des infractions pénales relèvent généralement de la compétence du système judiciaire pénal.

En *Inde*, les partis politiques et les candidats doivent respecter un code de conduite qui a été édicté par la Commission électorale sur consensus des partis politiques. Ce code pose les grandes lignes du comportement attendu des partis et des candidats durant une campagne électorale [32].

Les codes de conduite électoraux visent à fixer des limites acceptables aux campagnes électorales, à prévenir les heurts et conflits entre les partis politiques ou leurs partisans, à maintenir l'ordre et à éviter les perturbations pendant la campagne et ensuite, jusqu'à la proclamation des résultats. Le code doit également imposer des lignes directrices au parti au pouvoir afin d'assurer des conditions égales et d'éviter toute réclamation au motif que le parti au pouvoir aurait abusé de sa position officielle dans le cadre de sa campagne électorale.

7. Politique électorale et surveillance

La politique électorale et la politique de surveillance abordent à la fois des questions politiques (tel que le système électoral au sens large) et de procédure (notamment les règles et règlements). La responsabilité en matière d'adoption de la politique électorale varie selon les pays, mais le législateur joue un rôle capital puisqu'il adopte la législation pertinente. Parfois, un organisme de gestion ou de surveillance électorale est également chargé de rédiger ou d'examiner la législation électorale envisagée ainsi que d'assurer la surveillance et la supervision des élections. (Par exemple, la Constitution des *îles Salomon* a octroyé à la Commission électorale un pouvoir de contrôle sur les projets de loi électorale, avant qu'ils ne soient soumis au Parlement [33].)

Adoption de politiques protégeant l'intégrité électorale

Voici quelques-unes des questions auxquelles les décideurs politiques sont confrontés lors de leur réflexion sur la politique électorale et sur le rôle des différentes institutions participant à son élaboration :

- Les élections peuvent-elles être pluralistes et libres ?
- Les dates fixées par le calendrier électoral sont-elles raisonnables ?
- Les cadres juridique et institutionnel garantissent-ils l'égalité des chances et du traitement ?
- Les électeurs ont-ils la possibilité de s'inscrire et de voter librement, sans problèmes superflus ?

[32] Commission électorale indienne, *The Electoral System of India*, (New Delhi, n.d.)

[33] Article 58 de la Constitution des îles Salomon de 1978 dans sa version modifiée.

- Les suffrages exprimés ont-ils tous été correctement décomptés et présentés dans les résultats officiels ?
- Les partis politiques ont-ils la possibilité de s'enregistrer et de participer aux élections ? Peuvent-ils librement mener campagne et diffuser leur message ?
- Les partis et les candidats ont-ils tous le même accès aux médias ?
- Les candidats et les partis peuvent-ils communiquer leurs messages aux électeurs sans interférence ?
- Les circonscriptions électorales sont-elles découpées de manière équitable ?
- La formule de distribution des ressources publiques (temps gratuit de diffusion à l'antenne, financement des campagnes, etc.) est-elle juste et appliquée de bonne foi ?

Rédaction d'une législation électorale protégeant l'intégrité électorale

Si l'organisme de gestion électorale est également chargé d'examiner ou de rédiger des lois, il doit s'assurer que la législation proposée prévoit les dispositions nécessaires à la protection de l'intégrité électorale. La législation doit préciser, entre autres, le rôle et le mandat de chaque institution concernée, les pouvoirs qui lui sont octroyés pour s'acquitter de ses responsabilités et les mécanismes de contrôle applicables à chaque étape du processus.

Supervision de l'intégrité électorale

Les organismes de surveillance électorale veillent à ce que le processus électoral se déroule de manière neutre et transparente, à ce que les participants aux élections aient les moyens de communiquer leurs messages aux électeurs et à ce que les résultats expriment fidèlement la volonté de ces derniers. Ces organismes doivent également vérifier que les fonds publics affectés à l'organisation des élections sont suffisants et utilisés à bon escient et que les responsables électoraux rendent compte de la manière dont ils gèrent les fonds, mènent l'élection et administrent les opérations.

7.1 Organisme chargé d'établir des politiques électorales

L'organisme chargé d'établir des politiques électorales doit établir des politiques de principe et des politiques de prise de décisions en ce qui a trait à la conduite des élections. L'ampleur de son mandat varie selon le pays; chacun doit cependant prendre des décisions de principe relativement à l'administration des élections. Dans certains cas, l'organisme chargé d'établir des politiques électorales est également chargé de rédiger la loi électorale et de surveiller les élections.

Plusieurs acteurs peuvent participer au processus d'élaboration des politiques de principe et de prise de décisions. Si, par exemple, c'est le Parlement qui en a la responsabilité, l'organisme électoral peut lui recommander des mesures à prévoir et l'aider à élaborer la législation. Les électeurs, les médias et autres participants au processus électoral peuvent également apporter leur contribution en soulignant les valeurs et les principes qui leur sont importants.

Le rôle de l'organisme chargé des politiques électorales, en ce qui concerne le maintien de l'intégrité, comprend les éléments suivants.

L'adoption de politiques qui protègent l'intégrité électorale

Le rôle principal de l'organisme chargé d'établir des politiques électorales devrait être assuré d'une manière indépendante et non partisane. Il doit répondre, entre autres, aux questions suivantes à l'égard des politiques d'intégrité :

- les élections sont-elles concurrentielles et libres?
- les dates fixées sur le calendrier électoral sont-elles raisonnables?
- les structures institutionnelles et juridiques garantissent-elles un traitement équitable et des chances égales?
- les électeurs peuvent-ils s'inscrire et voter librement et sans problème?
- tous les votes déposés sont-ils comptés correctement et repris dans les résultats officiels?
- les partis politiques peuvent-ils s'inscrire et participer aux élections, y compris en faisant campagne et en diffusant leur message librement?
- tous les partis et candidats ont-ils un accès égal aux médias?
- la délimitation des circonscriptions se fait-elle sur une base équitable?
- la formule utilisée pour distribuer les ressources publiques, comme le temps d'antenne gratuit ou le financement public des campagnes, est-elle juste et appliquée honnêtement?

La rédaction de lois électorales qui protègent l'intégrité électorale

Si l'organisme chargé d'établir les politiques électorales est aussi chargé de rédiger les lois, il est essentiel qu'il veille à ce que toutes les lois comprennent des mesures pour protéger l'intégrité électorale. Parmi ces mesures, il s'agit de préciser le rôle et le mandat de toutes les institutions, les pouvoirs qui leur sont conférés pour accomplir leur rôle et les mécanismes de contrôle auxquelles elles sont assujetties, à chaque étape du processus.

La surveillance du bon fonctionnement des mécanismes d'intégrité

Lorsque l'organisme chargé d'établir les politiques électorales doit également agir comme organisme surveillant, il doit veiller à ce que le processus se déroule de manière neutre et transparente et que les résultats des élections soient exacts et représentent fidèlement la volonté des électeurs. Il peut aussi voir à ce que les ressources publiques qui servent à la tenue d'élections soient adéquates et utilisées à bon escient, et que les administrateurs d'élections soient tenus responsables de la gestion des fonds, du déroulement de l'élection et de l'administration du processus.

7.2 L'Organisme de gestion électorale

Le principal organisme de gestion électorale (OGE) [34] est chargé de l'administration des élections. Ces organismes doivent mettre en œuvre les normes, règlements et procédures du cadre juridique de manière exhaustive, équitable et impartiale. À ce titre, ils traitent des questions techniques et prennent des décisions d'ordre politique.

[34] Par commodité, les initiales OGE désignent les organismes de gestion électorale. Le contexte permet d'établir s'il s'agit des organismes des différents échelons pris collectivement ou de l'OGE principal en particulier

Dans nombre de pays, l'OGE principal a également le droit ou le devoir d'édicter des règlements électoraux, pouvant avoir force exécutoire, dans tout ou partie des domaines suivants : Le personnel et les agents électoraux, les partis politiques et les candidats, les représentants et les partisans des partis ou des candidats, les électeurs et d'autres responsables gouvernementaux. (De même, l'OGE principal élabore habituellement les procédures propres à des questions telles que l'inscription des électeurs, l'enregistrement des candidats, le scrutin et le dépouillement des bulletins.)

Afin de s'acquitter de sa fonction principale, à savoir organiser des élections crédibles, un OGE effectue en général les tâches suivantes :

Gérer le processus électoral dans le strict respect des lois

Les administrateurs électoraux doivent gérer les opérations en toute impartialité et conformément à toutes les conditions prévues par la loi. Les lois doivent être respectées et l'organisme doit assumer la responsabilité pleine et entière de leur application.

En cas de problème avec la loi, l'OGE ne peut pas décider d'appliquer la loi de manière sélective, ce qui pourrait soulever de graves questions d'intégrité. Il est tenu d'aviser les autorités compétentes afin qu'elles examinent le problème ou qu'elles y remédient.

Assurer une administration professionnelle, neutre et transparente

L'administration professionnelle et transparente des opérations est indispensable pour instaurer la confiance. Le processus décisionnel et les opérations doivent être aussi exacts et aussi transparents que possible. L'organisme de gestion électorale doit également se comporter de manière à être jugé indépendant et impartial, sous peine de nuire à sa crédibilité. Pour éviter qu'il soit perçu comme favorisant un résultat donné, ses activités doivent être transparentes et fournir autant d'informations que possible et dès que possible aux partis politiques, aux candidats, aux médias, aux observateurs et au public.

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale a élaboré un code de conduite type à l'intention des administrateurs électoraux afin de les aider à assurer l'intégrité des élections [35].

Adopter des procédures protégeant l'intégrité de ses opérations

Les procédures de gestion interne et opérationnelles adoptées par l'organisme de gestion électorale ont d'importantes répercussions sur l'intégrité perçue du processus électoral. Les procédures adoptées et mises en œuvre sont généralement enregistrées et rendues publiques afin d'informer l'opinion publique et de permettre leur inspection. Les procédures pertinentes couvrent habituellement tous les aspects de l'administration électorale : gestion des élections, gestion interne, recrutement et supervision, procédures opérationnelles, y compris les règles en matière d'approvisionnement. (Pour plus de précisions sur les mécanismes visant à protéger l'intégrité à tous les stades de l'administration d'une élection, voir Intégrité de l'administration électorale.)

---

[35] Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Code de conduite :administration électorale éthique et professionnelle*, 1997

Déterminer et évaluer les risques pour l'intégrité et prendre des mesures préventives ou correctives

Les procédures opérationnelles et de gestion interne de l'organisme de gestion électorale peuvent inclure des mécanismes permettant de cerner les risques en matière d'intégrité et de les évaluer. Elles peuvent également veiller à ce que les personnes ou les organisations compétentes soient contactées et à ce que des mesures correctives soient prises dans les plus brefs délais. L'OGE devra souvent s'assurer qu'il dispose d'un mécanisme fonctionnel afin de recevoir et de traiter les réclamations formulées par les partis politiques, les observateurs et les organismes de surveillance. C'est un facteur important pour l'intégrité du système électoral et pour la promotion de la redevabilité des administrateurs et des participants.

Sensibiliser les électeurs à l'intégrité électorale

Dans la mesure du possible, l'organisme de gestion électorale doit informer les citoyens sur le système électoral, sur les mécanismes de protection de son intégrité et sur le fait que les citoyens doivent contribuer activement à la protection de leurs droits électoraux. Ces informations peuvent être diffusées par l'intermédiaire de conférences de presse, de programmes d'éducation des électeurs et de cours d'instruction civique dans les établissements scolaires.

7.3 Les organismes de surveillance

La surveillance active du processus électoral est un moyen important de protéger l'intégrité des élections. Dans de nombreux systèmes électoraux, une autorité gouvernementale précise exerce une surveillance, voire une fonction plus active de supervision du processus électoral. Cette autorité peut être située au sein de l'OGE proprement dit, ou dans une institution distincte, par exemple le bureau d'un contrôleur général, une commission indépendante ou un tribunal. Au *Canada*, c'est le Commissaire aux élections fédérales qui assume cette responsabilité. Au *Mexique*, le Tribunal électoral fédéral joue un rôle similaire.

Parfois, des conflits peuvent surgir en raison d'actes d'agents du gouvernement, par exemple des *ombudsmans* ou défenseurs des droits, qui exercent leur compétence générale (non liée aux élections) afin d'enquêter sur des atteintes aux droits civils ou humains et d'y donner suite. Leurs actes risquent cependant de discréditer l'organisation ou les résultats d'une élection de manière irréversible. Ainsi, en *Géorgie*, le très respecté Défenseur public de l'époque avait exigé la production de la vidéo qui filmait en continu certains bureaux de vote (dans le cadre d'un programme pilote auxquels les partis de l'opposition étaient attachés) lors des élections parlementaires de 2008. Les procédures de réclamation et d'appel étaient alors terminées et les résultats définitifs avaient été proclamés. Par cette demande, le Défenseur voulait déterminer si le total des suffrages enregistrés dans ces bureaux de vote était bien aussi important que l'indiquaient les rapports. Quoique louables en soi, ces actions peuvent entacher la crédibilité du processus électoral après que les résultats ont été acceptés.

Les organismes de surveillance traitent en règle générale des problèmes d'intégrité potentiels ou réels qui peuvent survenir dans tous les aspects du processus électoral, c'est-à-dire :

- l'administration et la gestion des élections ;
- l'inscription des électeurs et l'enregistrement des candidats ;
- les campagnes électorales ;
- le financement des candidats ; et
- le scrutin et le dépouillement des bulletins.

En plus d'assurer la surveillance ordinaire du processus électoral, les organismes de surveillance peuvent aussi être habilités à enquêter ou à examiner des réclamations. Pour être efficaces, ils doivent habituellement présenter les caractéristiques suivantes :

- être libres de décider des questions qu'ils doivent examiner ;
- avoir accès aux informations nécessaires à ces examens ;
- avoir la possibilité de publier leurs observations et recommandations sans censure ni interférence politique ; et
- n'avoir aucun intérêt personnel ou institutionnel dans l'issue de leur mission de surveillance.

Afin de protéger l'intégrité électorale, les organismes de surveillance peuvent exercer les fonctions suivantes :

Assurer la surveillance du processus électoral de manière indépendante

Cela demande :

- un suivi constant et impartial de l'administration électorale afin de vérifier que les objectifs sont atteints, que les fonds sont protégés, que les lois et règlements sont respectés et que des mécanismes sont en place pour protéger le processus et ses avantages ;
- un contrôle régulier, indépendant et objectif de l'administration électorale et des opérations financières, ainsi que, le cas échéant, des enquêtes et des audits spécifiques réalisés pour traiter les réclamations ou les préoccupations soulevées lors du suivi ordinaire ; et
- une évaluation indépendante des performances de l'administration électorale afin d'obtenir les informations nécessaires pour garantir la transparence et la redevabilité face au public et éclairer les décisions et les mesures correctives.

Vérifier le respect des lois et règlements

Les organismes de surveillance peuvent :

- examiner les politiques et procédures électorales pour s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences légales ;
- vérifier si l'administration électorale respecte les exigences de performance applicables et qu'elle soumet les rapports financiers requis par la loi ;
- envisager des mesures destinées à promouvoir la redevabilité en matière d'administration électorale.

Au *Canada*, par exemple, l'objectif de l'agent de surveillance, le Commissaire aux élections fédérales, est « d'aider à maintenir la confiance du public dans l'égalité du processus électoral en visant au respect de la loi électorale et à la résolution des contraventions par des mesures correctives plutôt que répressives, le cas échéant, et en appliquant la loi au moyen d'injonctions ou en autorisant les poursuites lorsqu'il en va de l'intérêt public[36] ».

Déceler et prévenir les problèmes, y compris la corruption, les abus de pouvoir et les pratiques discriminatoires

Les organismes de surveillance peuvent encourager l'utilisation efficace et économique des actifs et des systèmes administratifs. Ils peuvent également chercher à déceler et à prévenir le gaspillage, la fraude et les abus. Par ailleurs, ils peuvent examiner les lois et règlements et formuler des recommandations concernant leur impact sur les économies et l'efficacité de l'administration et des opérations électorales. Ils peuvent recommander des politiques visant à favoriser les économies ou à déceler et prévenir les fraudes et abus.

Selon le mandat de l'organisme, la surveillance peut également porter sur des questions telles que les malversations des responsables électoraux, l'achat de votes, la fraude électorale, les entraves à l'exercice de la justice et toute autre atteinte à la confiance du public en lien avec des élections.Promouvoir la transparence et la crédibilité du processus électoral

L'accès du public aux résultats de la surveillance contribue à la transparence du processus électoral et renforce la crédibilité et la légitimité des résultats. L'opinion publique doit pouvoir vérifier si les décisions prises par l'organisme de gestion électorale sont conformes à la législation et aux règlements et si elles dissuadent les actes discriminatoires, frauduleux ou abusifs.

Les rapports de surveillance présentent les problèmes qui découlent des programmes et des opérations et les portent à la connaissance de l'organisme de gestion électorale et des principaux administrateurs électoraux, ainsi qu'à tous ceux qui doivent être informés (notamment les comités de contrôle parlementaire et leurs membres et les instances chargées de contrôler la redevabilité du gouvernement). Dans les pays en transition vers la démocratie, il est possible d'améliorer la confiance dans les opérations et de stimuler le taux de participation des électeurs au moyen d'un mécanisme de surveillance neutre et professionnel ayant gagné la confiance des partis politiques et des administrateurs électoraux grâce à son travail objectif et professionnel.

Assurer la conformité au cadre juridique

Les organismes de surveillance peuvent jouer un rôle se rapprochant de celui des organismes chargés de l'application de la loi s'ils sont habilités à déterminer les responsabilités et à infliger des sanctions. Le pouvoir d'application de la loi d'un organisme de surveillance dépend du mandat qui lui a été conféré, mais il peut comporter l'adoption de mesures correctives ou répressives, par exemple des sanctions civiles (amendes, mises à pied), à l'encontre des contrevenants. Dans les cas les plus graves,

[36] Élections Canada, Commissaire aux élections fédérales, *Investigators' Manual*, 2004, p. 5

l'organisme de surveillance peut recommander des sanctions administratives (notamment disciplinaires) telles qu'un licenciement ou la saisine de la juridiction pénale en la matière.

Contrôler la conformité, y compris aux codes de conduite

Certains systèmes électoraux prévoient des comités de surveillance chargés de contrôler le comportement des administrateurs électoraux et des candidats. Ces comités ou organismes peuvent être composés de citoyens ou relever d'une administration ou d'une inspection. Ils sont chargés de surveiller l'application des codes d'éthique prévus par le système électoral.

Aux États-Unis, par exemple, la ville de Seattle a créé une Commission d'éthique électorale. Composée de citoyens, cette commission interprète, gère et applique le Code électoral, le Code de valeurs et les autres codes associés applicables à Seattle. Elle enquête sur les réclamations reçues concernant des violations du code et peut régler une demande soit directement avec l'employé concerné soit par l'intermédiaire d'une audition publique. Elle peut imposer des sanctions en cas de violation, mais n'a pas de pouvoir disciplinaire. (Elle peut uniquement recommander des mesures disciplinaires à l'employeur, qui pourra rendre compte par la suite de la décision qu'il a prise.)

7.4 Les Partis Politiques

Les partis politiques diffusent et font connaître leurs programmes, et ils proposent les candidats qui concourront lors d'une élection. Les partis peuvent contribuer à équilibrer la protection de l'intégrité électorale en veillant à ce que les autres partis ou candidats ne puissent pas corrompre le processus, manipuler les résultats des élections ou chercher ou recevoir un traitement de faveur. La vigilance des partis politiques joue un rôle important dans le maintien d'un processus électoral honnête.

Effets positifs sur l'intégrité

Pour garantir la protection de leurs intérêts politiques, les partis politiques et les candidats peuvent officiellement observer le processus électoral. La plupart des partis politiques surveillent la totalité du processus : la composition de l'organisme de gestion électorale, le déroulement de l'inscription des électeurs et de l'enregistrement des candidats, les conditions de campagne des autres partis et candidats, le déroulement du scrutin et du dépouillement des votes ainsi que les modalités d'annonce des résultats. Ils peuvent ainsi repérer les fraudes, la discrimination ou tout autre écart de la réglementation.

Contrairement aux observateurs indépendants, les superviseurs des partis politiques jouissent en général d'une certaine autorité leur permettant d'intervenir dans le processus s'ils jugent que les lois ou règlements ne sont pas respectés. Il leur est parfois demandé de certifier les documents relatifs aux élections (le résultat des décomptes de voix, par exemple) en apposant leur signature. S'ils estiment qu'ils n'ont pas pleinement accès aux processus, ils peuvent déposer une réclamation auprès de l'organisme électoral. Cela permet aux administrateurs électoraux ou aux organismes politiques de cerner les problèmes et d'améliorer la crédibilité et la transparence du processus électoral.

Par leurs activités de suivi, les partis politiques et les candidats jouent un rôle permettant l'équilibre dans le processus électoral. Les rapports mettant en lumière un grand nombre

d'irrégularités peuvent susciter des débats publics et entraîner l'adhésion du public en faveur de réformes électorales ou de mesures correctives. Les rapports positifs peuvent rassurer le public concernant les questions d'intégrité et favoriser sa confiance dans le système.

Effets négatifs possibles sur l'intégrité

Puisqu'ils ont un intérêt dans le résultat de l'élection et qu'ils concourent les uns contre les autres lors des campagnes, les activités des partis politiques et des candidats peuvent aussi donner lieu à des problèmes d'intégrité. Les partis politiques ou les candidats peuvent tenter de contourner le système ou d'utiliser des méthodes contraires à l'éthique pour remporter une élection ou contester ses résultats. Dans les pays en transition vers la démocratie, en particulier, un parti dominant peut monopoliser les médias et bénéficier d'un traitement de faveur de leur part. Un parti au pouvoir peut également détourner les fonds publics aux fins de sa campagne. En réaction, les partis moins importants pourraient boycotter le processus, en contestant sa régularité ou sa transparence.

Pour éviter cela, certains systèmes électoraux utilisent un code de conduite afin d'encadrer le comportement des partis politiques, des candidats et de leurs partisans lors d'une élection. Ces codes de conduite doivent être adaptés aux conditions propres à chaque système électoral. Dans les démocraties établies, lorsque le financement des campagnes peut poser problème, des codes de valeurs fournissent des instructions détaillées sur ce qui est autorisé et ce qui est interdit au cours d'une campagne électorale. Dans les démocraties émergentes, les codes visent principalement à interdire le recours à la violence et à promouvoir l'acceptation des résultats du scrutin.

7.4.1 Code de conduite des partis politiques

Code de conduite volontaire

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) a élaboré un modèle de Code de conduite pour les partis politiques se présentant à des élections démocratiques. Ce code volontaire pose des règles de base en matière de comportement éthique. Il s'adresse aux partis politiques et aux candidats du monde entier.

Code de conduite obligatoire

Certains systèmes électoraux prévoient l'adhésion obligatoire de tous les partis politiques et candidats à un code de conduite s'ils se présentent à des élections. Ce code peut faire partie du cadre juridique ou réglementaire, et les contrevenants être passibles de sanctions administratives et légales. Les candidats qui ne s'y conforment pas peuvent être prononcés inéligibles et poursuivis en justice. La plupart des codes sont toutefois volontaires. Ils peuvent parfois être utilisés à des fins de consultation ou de médiation concernant les circonstances et les effets de leur non-respect.

Le Code de conduite électoral destiné aux partis politiques de l'Afrique du Sud, rédigé en 1995, est un exemple de code instauré par un pays en transition. Ce code est contraignant pour tous les candidats, partis ou représentants de ces derniers qui souhaitent se présenter à des élections. Pour l'essentiel, il impose certaines obligations aux participants :

- Condamner publiquement la violence et l'intimidation.
- Ne pas commettre d'actes de violence ou d'intimidation, et ne rien dire ou faire qui puisse conduire à des actes de violence ou d'intimidation.
- Interdire le port d'armes durant les réunions politiques, lors des marches et manifestations, dans les bureaux de vote, etc.
- Ne pas publier ou répéter d'allégations inexactes, diffamatoires ou incendiaires au sujet de leurs adversaires politiques.
- Coopérer avec les autres partis politiques afin d'éviter la tenue d'activités politiques en même temps et au même endroit.
- Ne pas empêcher des électeurs habilités à voter d'accéder à leurs adversaires politiques.
- Ne pas détruire, dégrader ou retirer les supports de campagne des autres partis politiques.
- Ne pas plagier les symboles, les couleurs ou les sigles des autres partis politiques.
- Ne pas tenter de corrompre des électeurs habilités à voter.
- Ne pas abuser de leur position d'autorité, de leur influence ou de leurs privilèges.
- Ne pas exercer de discrimination fondée sur la race, le sexe, l'apparence ethnique, la classe sociale ou la religion.
- Faciliter l'égalité des sexes en termes de participation et l'accès des femmes aux activités politiques et au scrutin.
- Coopérer avec les autorités électorales dans le cadre d'enquêtes portant sur des problèmes ou des allégations liés à l'élection.
- Faire tout ce qui est en leur pouvoir pour protéger les responsables électoraux, les agents chargés de l'inscription des électeurs et leurs représentants contre les insultes, les dangers ou les menaces dans l'exercice de leurs fonctions.
- Rassurer les électeurs sur le secret du vote et l'intégrité du scrutin, et sur le fait que leur vote restera anonyme.
- Prendre des mesures nécessaires et raisonnables pour inciter à la discipline les représentants des partis et des candidats, leurs employés ou leurs partisans, et pour les guider afin qu'ils appliquent le code, qu'ils respectent les lois et règlements, qu'ils ne commettent aucune irrégularité lors des élections et qu'ils appliquent la réglementation électorale.
- Établir et maintenir la communication avec le gouvernement, les agents d'inscription des électeurs, les directeurs de scrutin et les comités électoraux, ainsi qu'avec les partis et les candidats dans les provinces et au niveau local. Cela peut supposer d'échanger les noms, les adresses et les numéros de téléphone ou de fax de leurs agents, superviseurs et représentants[37].

7.5 Les groupes d'intérêt particulier

Les groupes d'intérêt particulier ne sont pas directement concernés par les scrutins. Leur objectif principal est d'influencer les politiques publiques, ce qui les conduit parfois à soutenir les partis et les candidats aux élections qui sont favorables aux intérêts de leurs membres ou partisans. Ces groupes peuvent ne s'intéresser qu'à une question donnée ou à la victoire d'un candidat ou d'un parti politique partageant plus généralement leur point de

[37] Commission électorale d'Afrique du Sud, « Electoral Code of Conduct for Political Parties », in *Election Administration Manual of South Africa*, 1995, chapitre 5, p. 29

vue. Ils peuvent varier en termes de taille, de ressources, de puissance et d'objectifs, mais ils utilisent tous les mêmes méthodes pour influencer l'opinion publique et promouvoir leur position : lobbying, campagnes de sensibilisation, publicités dans les médias de masse ou encore information des candidats, des législateurs et des décideurs politiques.

Cette section porte sur les groupes d'intérêt particulier représentant un intérêt social, économique ou idéologique particulier. Les groupes qui interviennent dans l'intérêt général sont étudiés dans la rubrique Organisations non gouvernementales.

Les groupes d'intérêt particulier peuvent jouer un rôle positif en matière d'intégrité électorale, car ils surveillent les opérations afin de s'assurer que les intérêts adverses ne sont pas privilégiés. Toutefois, le montant des sommes que certains dépensent pour influencer l'opinion publique et les préférences politiques pose des problèmes d'intégrité. Ces questions sont approfondies dans la section consacrée au financement des campagnes.

La quantité d'argent dépensé et son utilisation soulèvent des inquiétudes quant au fait que certains groupes d'intérêt particulier, par leurs activités, tentent d'acheter leur influence et d'obtenir un traitement de faveur. C'est pourquoi de nombreux pays exigent que les groupes d'intérêt particulier se constituent en association publique et divulguent leurs activités globales et leurs dépenses. En règle générale, ils ne sont cependant pas obligés de s'enregistrer auprès des autorités électorales, mais uniquement auprès des autorités fiscales compétentes et des responsables de l'enregistrement des organisations civiles.

Les groupes d'intérêt particulier organisés qui soutiennent activement des candidats ou des partis lors d'une élection, en particulier au moyen de contributions financières, peuvent être amenés à divulguer ces contributions dans le cadre des rapports financiers électoraux. On peut également envisager d'obliger les groupes d'intérêt particulier actifs sur le plan politique, notamment durant des élections, à fournir de plus amples informations sur leurs activités, par exemple sur leurs campagnes publicitaires, en particulier lorsqu'elles sont menées pour soutenir des participants aux élections ou de concert avec eux.

Aux *États-Unis*, il s'est révélé difficile de suivre ou de contrôler les actions de divers groupes d'intérêt particulier, en raison notamment de désaccords au sein de la Commission électorale fédérale, de composition bipartite. Par ailleurs, la Cour suprême des États-Unis a estimé que les activités menées par ces groupes relevaient de la liberté d'expression, protégée par la Constitution. La Cour a néanmoins veillé à laisser ouverte l'option d'exiger la communication ou le compte rendu des activités menées par ces groupes dans le cadre d'élections, y compris le montant de leurs dépenses[38].

Il serait toutefois possible d'inclure les groupes d'intérêt particulier dans la sphère de la gestion électorale, par l'intermédiaire notamment de codes de conduite appropriés. Cela exigerait probablement des efforts soutenus de la part de la société civile.

[38] *Citizens United v. Federal Election Commission,* 558 U.S. 310 (2010)

7.5.1 Les organisations non gouvernementales

À la différence des autres groupes d'intérêt particulier, les organisations non gouvernementales (ONG) reposent sur le concept qu'elles doivent agir dans l'intérêt public, de manière éthique, et qu'elles ne doivent pas être organisées comme des entreprises lucratives. Bien que les ONG n'aient aucun but lucratif à la base, il ne leur est pas interdit d'exercer certaines activités lucratives, à la condition que celles-ci soutiennent leurs autres objectifs et y soient liées.

Contrairement aux autres groupes d'intérêt particulier qui ne jouent normalement aucun rôle officiel dans le processus électoral, les ONG peuvent y participer en tant qu'observatrices indépendantes. Celles qui se sont constituées à cette fin poursuivent généralement une mission de protection et de défense des droits de l'homme, de promotion de la démocratie et d'amélioration du processus électoral[39]. Souvent, les autorités électorales examinent également leurs activités antérieures dans ces domaines en plus de leur charte.

Lors d'élections, les observations et les comptes rendus des ONG contribuent à la transparence des opérations. Ces organisations peuvent également contribuer à la transparence du financement des campagnes en surveillant étroitement et en rendant publiques les contributions fournies et les dépenses engagées. Elles peuvent mettre en œuvre des programmes d'éducation des électeurs, avec l'aide parfois des autorités ou de sources internationales d'aide, et aider à la diffusion des informations relatives aux élections. Au-delà du processus électoral proprement dit, elles peuvent influencer les décideurs politiques et les administrateurs électoraux en faveur de l'amélioration des politiques électorales et des lois protégeant les droits et libertés individuels ou en faveur d'une réglementation plus efficace, notamment en matière de financement des campagnes.

7.6 Les observateurs indépendants

Les observateurs indépendants jouent un rôle important dans la protection de l'intégrité électorale. Qu'ils soient nationaux ou internationaux, ils sont censés surveiller le processus en toute objectivité. Leur intérêt étant de veiller à ce que les élections soient honnêtes et irréprochables, les observateurs ne doivent pas prendre position sur des questions politiques en lien avec les élections. En tant qu'observateurs indépendants, ils doivent également fournir des communications objectives sur le processus électoral.

Observer une élection suppose de surveiller attentivement les opérations, de recueillir des informations sur ses différents aspects et de présenter une évaluation générale. International IDEA a identifié plusieurs avantages systémiques à la présence d'observateurs indépendants, parmi lesquels :

- la légitimation du processus électoral ;
- le renforcement de la confiance ;
- l'amélioration des perspectives de démocratisation ;

[39] C'est le cas de plusieurs pays des Balkans, parmi lesquels l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Roumanie.

- l'amélioration du processus électoral ;
- la réduction ou la prévention des conflits [40].

Observation nationale

Une large sélection d'ONG et d'autres groupes organisés de la société civile assument la fonction d'observateurs nationaux. La surveillance active par des observateurs nationaux fournit aux administrateurs électoraux et aux décideurs politiques des renseignements sur les problèmes rencontrés. Cela permet d'apporter des corrections au cours du processus, lorsqu'il est encore temps d'agir. À cet égard, la surveillance active (qui peut requérir l'élaboration de rapports intermédiaires au cours du processus électoral) peut être plus efficace pour préserver l'intégrité des élections qu'une surveillance passive, qui suppose simplement la production d'un rapport à l'issue du processus, sans grande interaction avec les administrateurs électoraux. Des observateurs nationaux impartiaux peuvent donc favoriser la tenue d'élections libres et équitables. Ils peuvent avoir les fonctions suivantes :

- Déceler et dissuader les problèmes d'intégrité en surveillant étroitement le processus et mettre en lumière les irrégularités ou les problèmes d'intégrité observés ;
- Améliorer la transparence en présentant des rapports publics sur le processus, en cernant les problèmes et en évaluant leur impact sur les résultats des élections ;
- Évaluer l'intégrité de l'élection. Dans les démocraties récentes, les observateurs peuvent être amenés à déterminer si les élections ont été « acceptables », « pluralistes » ou « libres et équitables », et si les résultats reflètent réellement la volonté des électeurs. (Dans les démocraties établies, la surveillance nationale s'intéresse davantage à l'influence de l'argent investi par les groupes d'intérêt particulier sur la qualité de la campagne électorale, et moins à la manière dont les élections se déroulent.)
- Recommander des modifications de procédures ou de politiques afin de renforcer l'intégrité électorale.

Observation internationale

Les observateurs internationaux exercent une fonction de surveillance dans les pays qui reçoivent une aide internationale pour les élections et dans les pays en transition vers la démocratie. De nombreuses organisations différentes peuvent exercer une observation internationale, en particulier des organisations internationales (Commonwealth, Organisation des États américains, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Union Africaine, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) et des ONG internationales (IFES, International IDEA, Fondation Carter), avec le soutien de donateurs nationaux et supranationaux.

L'ONU ne participe pas à l'observation électorale, à moins d'avoir reçu un mandat en ce sens de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Toutefois, un tel mandat est rare : la dernière mission d'observation remonte à 2001. Il convient de distinguer ces missions de

[40] Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997.

celles de « certification » ou de « vérification » des élections confiées à l'ONU, qui se sont également raréfiées. L'organisation fournit cependant parfois un soutien logistique aux observateurs électoraux internationaux ou d'autres formes d'appui aux groupes d'observateurs nationaux [41].

L'observation internationale peut remplir les fonctions suivantes :

- Identifier les problèmes et les porter à l'attention des organismes de gestion électorale ou d'élaboration des politiques ;
- Appliquer des mesures correctrices et de suivi des problèmes, et s'assurer que ces mesures conditionnent le financement des donateurs ;
- Publier des rapports d'observation qui contribuent à la transparence et à la légitimité du processus ;
- Aider à renforcer la confiance des électeurs, et ainsi augmenter le nombre d'électeurs habilités à voter qui s'inscrivent sur les listes électorales et participent au scrutin ;
- Faciliter le travail des observateurs nationaux en posant les questions délicates qu'ils peuvent hésiter à poser, en reconnaissant que les observateurs nationaux ne peuvent se renseigner que sur les sujets observés et ne doivent pas tenter d'intervenir dans le processus ;
- Rassurer les observateurs nationaux confrontés à des problèmes d'intimidation ou d'insécurité, même si la sécurité relative des observateurs internationaux en raison de leur statut ne peut être étendue aux observateurs nationaux ;
- Par leur présence et leur vigilance, avoir un effet dissuasif sur ceux qui souhaitent contourner le système. Toutefois, il faut garder à l'esprit que même l'observation internationale la plus poussée ne permettra pas d'éviter toutes les manœuvres de fraude, y compris dans les bureaux de vote et dans les centres de dépouillement.

Cela dit, une observation internationale qui ne serait pas impartiale ou équilibrée peut elle-même poser des problèmes d'intégrité.

7.7 Les médias

La libre circulation des informations est indispensable pour la tenue d'élections libres et équitables. Les médias diffusent les informations relatives à l'élection et remplissent plusieurs fonctions susceptibles d'influencer l'intégrité électorale. D'une part, les journalistes surveillent les élections du point de vue de l'actualité. Ils peuvent intervenir en tant que reporters nationaux ou internationaux accrédités pour les élections. Ils peuvent découvrir des cas de fraude ou de corruption électorales, ou encore fournir au public des informations sur le déroulement des élections.

---

[41] Voir Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, Département des affaires politiques, Division de l'assistance électorale, et Division des affaires du Conseil de sécurité, *Policy Directive: UN Support to International Election Observers, Ref. FP/03/2012 (29 juin 2012) ;* Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, Département des affaires politiques, Division de l'assistance électorale et Division des affaires du Conseil de sécurité, *Policy Directive: Principles and Types of Electoral Assistance*, Ref. FP/01/2012 (11 mai 2012).

Le travail des médias contribue largement à améliorer la transparence du processus électoral, et donc à préserver l'intégrité des élections. Cependant, des reportages inexacts ou tendancieux peuvent susciter des impressions erronées, fausser les perceptions du public concernant un candidat particulier ou le processus dans son ensemble, et par conséquent saper la crédibilité d'une élection. Un tel comportement est contraire à la responsabilité première des médias, qui est d'informer le public de manière objective.

Surveillance du processus électoral par les médias

Les médias peuvent contribuer à la protection de l'intégrité électorale en révélant les cas de fraude et de corruption, ainsi que les irrégularités du processus électoral. Ils permettent d'assurer que les décideurs électoraux répondent de leurs actions, et peuvent aussi dissuader les comportements contraires à l'éthique ou illicites de la part des responsables ou des participants aux élections. En outre, pour de nombreux électeurs, les médias constituent une source d'informations importante sur les processus électoraux et sur le déroulement des opérations.

La transparence permet d'améliorer le système électoral. En effet, lorsque des dysfonctionnements, des problèmes ou d'autres faiblesses sont décelés et rendus publics, les administrateurs électoraux ou les décideurs politiques peuvent être contraints d'y remédier.

Responsabilité de présenter des comptes rendus honnêtes et nuancés

Les électeurs sont souvent informés du processus électoral principalement par la couverture médiatique des élections, peut-être davantage que par les campagnes publicitaires ou les programmes officiels des partis politiques. Étant donné le pouvoir d'information des électeurs que détiennent les médias et la foi que les citoyens ont dans ce qu'ils lisent dans les journaux, entendent à la radio ou voient à la télévision, les médias ont une responsabilité particulière à l'égard du public. Ils doivent offrir des comptes rendus honnêtes et nuancés et s'assurer que tout le monde est traité de la même manière. Dans le cas contraire, ils peuvent constituer une lourde menace pour l'intégrité électorale.

Des comptes rendus inexacts peuvent donner une fausse impression aux électeurs et aux décideurs. Cela peut arriver lorsque les médias rapportent de fausses déclarations, utilisent les faits de manière sélective ou ne respectent tout simplement pas les normes professionnelles, par exemple en omettant de vérifier les informations ou en présentant une rumeur comme un fait.

Ce qui ressemble à de l'irresponsabilité peut en réalité être délibéré. Les représentants de la presse peuvent chercher à influencer l'opinion publique en choisissant leurs anecdotes et le ton qu'ils adoptent pour les présenter.

Les médias peuvent encourager les sentiments nationalistes ou discriminatoires en présentant sous un jour négatif les immigrants, les minorités ethniques ou un parti politique donné.

Ils peuvent détruire la crédibilité d'un candidat en alléguant d'activités illégales ou contraires à l'éthique sans le moindre fondement.

Les médias partiaux peuvent accorder un traitement de faveur à des annonceurs importants. La plupart des partis politiques, des candidats et des groupes d'intérêt particulier placent

des publicités payantes dans les médias. Ces avantages commerciaux peuvent saper le principe de traitement égal de tous les participants aux élections.

De même, de prétendus journalistes peuvent indiquer leurs préférences politiques en favorisant un parti donné et en critiquant davantage les autres.

Les comptes rendus de sondages d'opinion dans les quelques jours qui précèdent le scrutin peuvent inconsciemment influencer les électeurs.

Pour atténuer le risque que des reportages inappropriés ne compromettent l'intégrité du processus électoral, les pratiques des médias peuvent être réglementées par la loi. Ainsi, les législations *française, italienne, sud-africaine* et *canadienne* imposent des restrictions variables concernant la publication des sondages d'opinion liés aux élections. En outre, l'obligation des médias de fournir un compte rendu honnête, exact et nuancé est inscrite dans la loi de plusieurs pays. En *Autriche*, par exemple, le Comité fédéral des communications (BKS) exerce cette fonction, y compris en période électorale [42]. Les groupes de presse ou les sociétés de radiodiffusion intègrent souvent un code de conduite dans le contrat de travail que doivent signer leurs journalistes, mais il n'est pas forcément spécifique aux reportages électoraux.

7.7.1 Code de conduite des médias

Voici des principes éthiques applicables aux médias qui s'inspirent du Code d'éthique de la Society of Professional Journalists, de la déclaration de principes éthiques des rédacteurs en chef d'Associated Press et des principes de conduite éthique des salles de presse de la division Journaux de Gannett [43].

Véracité des informations

- Assurez la surveillance des processus politiques et électoraux.
- Assurez la diffusion exacte, nuancée et impartiale des informations. Vérifiez que le contenu des informations est corroboré, exact, complet et placé en contexte.
- N'émettez pas d'hypothèses. Vérifiez les faits et efforcez-vous de bonne foi, avant la publication, d'obtenir des commentaires de la part des personnes ou des organisations impliquées.
- Lorsque vous exposez des problèmes et des faits de corruption, cherchez des solutions pour y remédier.
- Utilisez un vocabulaire neutre pour garantir l'impartialité et l'objectivité de votre reportage ou de votre article. Maniez avec précaution les termes techniques, les statistiques, les estimations et les résultats des scrutins. Choisissez les titres avec précaution et veillez à ce qu'ils illustrent les faits évoqués.

[42] Voir OSCE/BIDDH, *Final EAM Report on Austrian Presidential Election*, 2010, *op. cit.*

[43] Society of Professional Journalists, *Code of Ethics for Journalists*, 1996 ; rédacteurs en chef d'Associated Press, *Statement of Ethical Principles*, 1994 ; division Journaux de Gannett, *Principles of Ethical Conduct for Newsrooms*, 1999

- Évitez d'exacerber les émotions concernant les sujets controversés.
- Signalez les opinions et les interprétations personnelles comme telles et limitez les articles d'opinions et les éditoriaux aux pages prévues à cet effet.
- Signalez clairement les publicités afin d'éviter toute confusion avec l'information.
- Faites preuve d'honnêteté et d'équité dans la manière dont les informations sont rassemblées, rapportées et présentées. Abstenez-vous de mentir ou d'inventer. Lors de votre enquête journalistique, ne vous faites pas passer pour un agent de police, un agent public ou quelqu'un d'autre qu'un journaliste. Citez toujours vos sources. Ne modifiez pas des photographies ou des illustrations dans le but d'induire le public en erreur.

Limitation du préjudice occasionné

- Faites preuve de transparence et d'honnêteté envers le lecteur.
- Comportez-vous de manière honorable et éthique envers vos sources d'information, le public et vos collègues.
- N'exposez pas la vie privée d'un simple citoyen sans raison.
- Faites preuve de sensibilité pendant les entretiens, et soyez conscients que la collecte d'informations peut causer du tort ou de l'embarras.
- Respectez les droits des personnes mentionnées par les informations. Respectez les principes élémentaires de moralité et traitez les gens avec dignité, respect et compassion.
- Trouvez le juste équilibre entre le droit à un procès équitable des personnes mises en examen et le droit à l'information du public.

Indépendance

- Évitez les conflits d'intérêts en refusant cadeaux, faveurs et autres avantages de la part de personnes concernées par un article ou de la part des acteurs de l'information, des politiciens ou d'autres journalistes.
- Évitez de vous laisser influencer par les annonceurs concernant le contenu de vos reportages ou de vos articles.
- N'accordez pas de tarifs préférentiels à un annonceur politique au détriment des autres.
- Ne monnayez pas vos sources ou vos récits.

Redevabilité

- Assumez l'honnêteté et l'exactitude de vos écrits face au public.
- Respectez les promesses d'anonymat faites à vos sources, sinon citez-les.
- Assumez votre comportement et vos méthodes de recueil d'informations.
- Respectez les lois et les principes d'un journalisme éthique.

7.8 Les Organismes chargés de l'application des lois

Les organismes chargés de l'application des lois, notamment de la législation électorale, jouent un rôle important en matière d'intégrité électorale. La répression exerce un pouvoir dissuasif sur ceux qui envisagent de corrompre le système et permet d'identifier et de sanctionner les contrevenants.

En règle générale, plusieurs organismes se partagent la responsabilité de l'application des lois selon la nature et la gravité des infractions. Une enquête peut être ouverte par un organisme de supervision ou de surveillance, puis confiée par la suite à un organisme chargé de l'application des lois. Les infractions pénales découvertes au cours d'un audit de routine, par exemple, peuvent être transférées au système judiciaire. Si les autorités judiciaires décident de donner suite à l'affaire, elles peuvent inculper et poursuivre l'auteur présumé devant les tribunaux, qui détermineront la peine applicable si sa culpabilité est établie.

Pour être efficace, la répression exige un système légal opérationnel et le respect des lois. Afin d'assurer l'intégrité du système d'exécution, son indépendance doit être préservée. Dans les pays dans lesquels le système pénal est inadapté, une cour électorale ou un organisme similaire peuvent être habilités à faire appliquer les lois électorales. Voici les principaux organismes chargés de l'application des lois qui préservent l'intégrité électorale :

Organismes de gestion électorale et de surveillance des élections

Les organismes de gestion électorale et de surveillance des élections peuvent recevoir des pouvoirs d'application de la loi. Au *Mexique*, par exemple, l'Institut fédéral électoral et le Tribunal électoral fédéral ont pour mission de surveiller l'application de la législation électorale, d'étudier les contestations éventuelles et de sanctionner les erreurs administratives.

Les organismes de gestion électorale peuvent disposer de pouvoirs d'application des lois. Ils interviennent généralement à la suite du dépôt d'une réclamation. Les sanctions qu'ils infligent se limitent en général à des mesures administratives (y compris dans les affaires disciplinaires) ou à des sanctions civiles mineures. Toutefois, ils peuvent également saisir le ministère public pour certaines infractions électorales.

En *Afrique du Sud*, le Directeur général des élections peut engager des poursuites au civil, notamment devant la Cour électorale, afin de faire respecter les dispositions de la loi électorale.

Autorités réglementaires

Les autorités réglementaires ont souvent le pouvoir de faire appliquer leur propre réglementation, sous réserve de certaines obligations de procédure. Les organismes de gestion électorale dotés d'un pouvoir réglementaire peuvent également sanctionner les particuliers reconnus coupables d'infractions à la réglementation et, selon les circonstances, infliger des sanctions administratives ou des amendes ou prendre des dispositions en vue de poursuites pénales.

Organismes d'enquête

Chaque pays dispose d'institutions et de procédures visant à enquêter sur les allégations de malversations électorales ou de comportement répréhensible sur le plan pénal. Les enquêteurs peuvent :

enquêter sur les incidents et les plaintes afin d'établir les faits et de recueillir des éléments de preuve à l'encontre de particuliers ou d'organisations ;

dresser un constat des faits, résumer les éléments de preuve recueillis et présenter les résultats de leur enquête à l'administrateur responsable, qui peut être un organisme de gestion électorale.

Les autorités administratives et les organes chargés des poursuites s'appuient sur les rapports d'enquête, sur les pièces à conviction recueillies et sur leurs constats pour déterminer s'il y a lieu d'engager des poursuites administratives, civiles ou pénales à l'encontre d'une personne ou d'un groupe. Cette tâche peut être confiée à un organisme chargé de l'application des lois ou à une instance spécialement chargée des enquêtes liées à des élections. Au *Canada*, par exemple, cette responsabilité incombe au Commissaire aux élections fédérales, tandis qu'en *Nouvelle-Zélande* elle relève de la compétence des forces de police.

Forces de sécurité

La sécurité des élections relève de la compétence du gouvernement. Elle est généralement assurée par la police. Une bonne sécurité est essentielle pour préserver l'intégrité des élections. Elle assure aux électeurs et aux candidats que la campagne se déroulera dans un climat ouvert, exempt de toute crainte ou de toute intimidation. Elle peut encourager la participation des électeurs et leur confiance dans le secret du scrutin. Les fonctions principales des forces de sécurité durant les élections sont les suivantes :

- assurer la sécurité physique des particuliers, des sites électoraux et du matériel inhérent à une élection ;
- enquêter sur les infractions et, le cas échéant, arrêter des suspects ;
- dissuader tout recours à la violence ou à la fraude à des fins électorales.

Poursuites judiciaires

La poursuite des malversations électorales est un élément essentiel du mécanisme répressif. Les personnes qui envisageraient de manipuler ou de corrompre le processus électoral sont ainsi prévenues que ces manœuvres ne seront pas tolérées et seront sanctionnées. Afin de préserver l'intégrité électorale, les autorités chargées des poursuites peuvent :

- ouvrir une enquête (selon le système) ;
- déterminer si les pièces à conviction recueillies justifient des poursuites judiciaires, ainsi que la personne ou l'organisation à poursuivre ;
- fixer un ordre de priorité concernant la poursuite des affaires en cours ;
- poursuivre en justice les particuliers accusés d'infraction aux lois ou réglementations liées aux élections.

Dans la plupart des pays, l'autorité chargée des poursuites est un fonctionnaire ou un élu. (Dans ce dernier cas, elle est par définition plus sensible à l'opinion publique, voire au contexte politique des affaires dont elle est saisie.) Cette autorité jouit d'un pouvoir de discrétion considérable concernant la détermination des affaires qu'elle poursuivra. Les abus de ce pouvoir peuvent soulever des questions quant à l'intégrité du processus de répression.

Autorités judiciaires

Le système judiciaire veille au respect des lois sur la base de normes légales impartiales, et non de facteurs politiques ou autres. Le rôle des autorités judiciaires en matière de protection de l'intégrité électorale varie selon le système électoral des pays concernés et le niveau de confiance dans le système judiciaire. Dans les pays où l'on se défie de l'organisme de gestion électorale ou du système judiciaire ordinaire, des tribunaux spéciaux peuvent être créés, comme au *Mexique* et au *Kenya*. Ces tribunaux peuvent jouer un rôle actif dans le règlement de contentieux électoraux qui auraient sinon été tranchés par un organisme de gestion électorale.

En règle générale, pour protéger l'intégrité électorale, les autorités judiciaires peuvent :

- fournir une tribune non politique pour entendre des affaires de violation de la loi électorale, qu'elles soient d'ordre pénal ou civil ;
- aider à la résolution des contentieux électoraux par l'intermédiaire de solutions spéciales telles que le recomptage des voix ou la certification des résultats ;
- interpréter les lois électorales, voire déterminer leur conformité à la Constitution ;
- en fonction de la nature de l'infraction commise, déterminer les responsabilités et infliger des sanctions aux personnes et aux organisations reconnues coupables.

8. Contrôle de l'intégrité électorale

Le contrôle de l'ensemble du processus électoral contribue grandement à son intégrité. Il s'agit de l'un des mécanismes qui permettent de protéger la viabilité et l'honnêteté de l'administration électorale, ainsi que la participation équitable des participants à l'élection.

Le contrôle encourage le respect du cadre juridique et aide à dissuader les activités douteuses. Les comptes rendus publics des superviseurs renforcent la transparence et permettent de garantir la redevabilité des responsables électoraux.

Le contrôle englobe la surveillance officielle opérée par un auditeur ou un organisme public ainsi que l'observation des opérations par les partis politiques, les médias et les électeurs, mais aussi les ONG nationales et les groupes internationaux.

Ce contrôle peut être partisan (assuré par les partis politiques) ou indépendant (quand il est assuré par des observateurs nationaux ou internationaux accrédités). Un contrôle partisan vise à protéger les intérêts d'un candidat ou d'un parti donné. C'est pourquoi il est important que des observateurs de différents partis politiques participent activement tout au long du processus.

Un contrôle indépendant se doit d'être impartial et objectif. L'évaluation d'une élection supposant de formuler une opinion concernant la qualité du processus, l'intégrité du contrôle lui-même est primordiale. Les problèmes d'intégrité liés au contrôle sont abordés dans cette section.

Pour être efficace, le contrôle doit porter sur l'ensemble du processus électoral, et non sur une partie seulement des aspects (inscription sur les listes électorales, déroulement du scrutin, etc.). Les superviseurs doivent notamment examiner :

- la portée et l'efficacité du cadre juridique ;
- l'adéquation des procédures électorales et des préparatifs, y compris la formation du personnel électoral ;
- le découpage des circonscriptions électorales ;
- l'inscription des électeurs sur les listes électorales ;
- les programmes d'information et d'éducation ;
- l'enregistrement des partis politiques et des candidats ;
- la liberté d'association, de réunion et de circulation ;
- l'absence de crainte ou d'intimidation ;
- la liberté d'expression et l'égalité d'accès aux médias ;
- l'utilisation des fonds publics aux fins de la campagne électorale ;
- les activités menées le jour du scrutin ;
- le dépouillement et la consolidation des résultats ;
- l'adaptation des procédures de réclamation relatives au déroulement et aux résultats des élections et celle des procédures pour les traiter[44].

Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes

Une étape importante a été franchie dans l'évolution du contrôle et de l'observation indépendants des élections avec l'élaboration, à l'initiative du Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections (GNDEM), d'une Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et d'un Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections. La conclusion de la Déclaration et du Code de conduite a été commémorée par l'Organisation des Nations Unies en 2012, date à laquelle des dizaines de réseaux citoyens, de partisans internationaux et d'ONG avaient adopté le document[45]

8.1 Surveillance officielle

Dans la plupart des systèmes électoraux, au moins un organisme est chargé de la surveillance et de la supervision officielles de l'administration électorale. Il peut s'agir d'une charge distincte au sein du principal organisme de gestion électorale (auditeur, inspecteur général, etc.). Mais il peut également s'agir d'une institution à part entière, par exemple un comité législatif, un tribunal ou un organisme statutaire spécial. C'est le cas notamment du Commissaire aux élections fédérales du Canada, du Tribunal électoral

[44] Boneo, Horacio, « Observation of Elections », Rose, Richard, éd., *International Encyclopedia of Elections*, Washington, Congressional Quarterly Press, 2000, p. 197-98.

[45] Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections (GNDEM), *Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections*, 21 p., commémorés par l'ONU le 3 avril 2012.

fédéral du Mexique et des cours constitutionnelles en Allemagne, en Autriche, en Croatie et en Roumanie.

Le bureau de l'inspecteur général ou de l'auditeur général peut assurer la surveillance du processus électoral de manière régulière. Dans certains systèmes, ils collaborent avec les administrateurs électoraux afin d'améliorer la gestion et les opérations électorales. Il leur incombe en effet de garantir l'efficacité et la redevabilité, d'encourager les économies et de lutter contre le gaspillage, la fraude et les abus. Ce genre de surveillance peut aider les responsables à déceler les défaillances du système et à y remédier afin d'assurer la conformité à tous les règlements et de parvenir aux résultats escomptés.

L'inspecteur général ou la commission de surveillance indépendante peuvent également enquêter sur les réclamations déposées par des employés ou par d'autres participants au processus électoral. Ces réclamations peuvent porter sur des allégations de mauvaise gestion, de mauvais comportement, d'activités illicites, de gaspillage, d'abus de pouvoir ou de menace pour la sécurité ou la sûreté publiques [46].

8.1.1 Problèmes d'intégrité liés à la surveillance

Il est essentiel de réunir certaines conditions pour que la surveillance officielle soit efficace et joue correctement son rôle de protection de l'intégrité électorale.

Indépendance

Les organismes de surveillance et les inspecteurs généraux disposent en général d'un degré d'indépendance suffisant pour garantir leur impartialité. En d'autres termes, ils disposent de suffisamment de ressources humaines et financières pour exercer leurs fonctions sans devoir dépendre exagérément d'autres institutions. Les membres de leur personnel s'abstiennent de toute démarche partisane et n'ont aucun intérêt personnel dans l'issue de leur travail. En tant qu'organisation, les organismes de surveillance doivent pouvoir s'acquitter librement de leurs tâches, sans ingérence aucune.

Les auditeurs doivent être protégés de toute pression politique, afin de garantir leur objectivité et de leur permettre de présenter leurs conclusions et leurs opinions sans crainte de représailles. Dans la mesure du possible, il convient d'appliquer le principe du mérite pour déterminer leur rémunération, leur formation, leur ancienneté et leur promotion [47].[

Au *Canada*, où la surveillance officielle relève donc des responsabilités du Commissaire aux élections fédérales, celui-ci est indépendant et libre d'agir sans être influencé par les partis politiques ou le gouvernement. Il est placé sous l'autorité du Parlement, par l'intermédiaire du Directeur général des élections. L'absence d'indépendance peut donner lieu à divers problèmes :

[46] Contrôleur général des États-Unis, *Government Auditing Standards*, révision de 2003.

[47] Ibid

- une ingérence ou une influence indue qui limite ou modifie l'envergure de la surveillance, de l'audit ou des enquêtes ;
- des restrictions concernant les procédures et mécanismes de surveillance qu'il est possible de sélectionner ;
- des restrictions déraisonnables en matière de délai accordé pour la réalisation d'une enquête ou d'un audit ;
- des interférences dans le choix du personnel pour la surveillance, les audits ou les enquêtes ;
- une limitation des fonds ou des ressources nécessaires à la surveillance qui empêche l'organisation de s'acquitter de ses responsabilités ;
- l'exercice d'une influence visant à modifier le contenu des rapports d'audit ou d'enquête ;
- des menaces de licenciement dirigées contre le personnel de surveillance, les auditeurs ou les enquêteurs, en raison du contenu de leurs rapports.

Accès

Pour qu'une surveillance soit efficace, l'organisme responsable doit pouvoir accéder sur demande aux bureaux électoraux, au personnel et aux informations. Il doit pouvoir examiner les documents et les fichiers ou bases de données informatiques. Il a besoin d'un accès physique pour vérifier l'existence et l'état des produits et services achetés avec des fonds publics. Cet accès est généralement garanti par la loi et les règlements. En outre, dans de nombreux systèmes, les organismes de surveillance officielle sont habilités à obliger les autorités électorales ou autres, ainsi que des tiers, à fournir des informations ou des documents.

Qualité et précision

Une bonne surveillance doit être professionnelle, impartiale, précise et réalisée dans les temps impartis. Ces qualités sont plus faciles à réunir si les organismes responsables disposent d'un personnel dûment qualifié qui applique les bonnes pratiques, fait preuve de bon sens et comprend le système électoral et son contexte juridique.

Les conclusions des organismes de surveillance doivent être précises et refléter la situation dans son intégralité. Les problèmes et les cas de non-conformité doivent être consignés et communiqués dans leur contexte. Les rapports de surveillance ne doivent pas recourir à une approche subjective, ni contenir d'opinion infondée ou tendancieuse. Des rapports factuels fidèles et impartiaux renfermant toutes les informations pertinentes peuvent aider les administrateurs électoraux à corriger les problèmes d'intégrité.

Les organismes de surveillance tireraient parti d'un système interne de contrôle qualité vérifiant les rapports d'enquête avant leur diffusion. Un contrôle interne permettrait de garantir le respect des normes, politiques et procédures applicables. L'efficacité du

contrôle qualité dépend de divers facteurs, notamment l'étendue des ressources dont dispose l'organisme, son degré d'autonomie et sa structure organisationnelle [48].

Autorité

L'intégrité sera d'autant meilleure si l'organisme de surveillance peut publier ses conclusions et recommandations sans examen inutile ni interférence potentielle. Les rapports ou leurs conclusions ne doivent être ni supprimés, ni censurés, ni modifiés au motif qu'ils critiquent ou pourraient embarrasser l'administration électorale, le gouvernement ou le parti au pouvoir, certains participants aux élections ou leurs partisans.

L'aptitude à publier des conclusions et des recommandations est primordiale pour l'indépendance de l'organisme de surveillance. Elle est vitale pour la transparence du processus et pour garantir la redevabilité des administrateurs électoraux et des participants aux élections.

Usage politique de la surveillance

La surveillance officielle ne doit cependant en aucun cas devenir un instrument politique. Au contraire, elle doit viser à fournir des contrôles impartiaux réguliers de l'administration électorale et des actions des participants aux élections.

Toutefois, les politiciens élus ont eux aussi une fonction de surveillance légitime, par exemple en tant que membres des comités législatifs compétents en matière de lois électorales ou de système électoral. Il faut cependant tenir compte du fait que les parlementaires peuvent parfois utiliser leur fonction et leur pouvoir législatif à des fins politiques. Ainsi, des considérations politiques peuvent influencer la planification d'une enquête (qui serait ouverte, par exemple à une période sensible sur le plan politique), son étendue ou la période à laquelle un rapport est publié (juste avant une élection, par exemple). Tous ces éléments peuvent entraver l'administration des élections, par exemple en entraînant le gel du financement ou l'appel à la démission des principaux responsables de l'organisme de gestion électorale ou d'autres organismes ou entités.

La surveillance législative exerce une fonction essentielle d'équilibre des pouvoirs, mais il peut être difficile de séparer la dimension politique de ce type de surveillance. Le contrôle indépendant exercé notamment par les médias et les ONG constitue un des facteurs d'équilibre de la surveillance législative.

Mise en pratique des conclusions

Les problèmes d'intégrité cernés par les organismes de surveillance exigent une attention soutenue. La plupart des systèmes sont dotés de mécanismes garantissant que l'organisme de gestion électorale ou d'autres organisations concernées donnent suite aux conclusions et aux recommandations de la surveillance. Des enquêteurs spéciaux sont chargés d'établir

[48] Contrôleur général des États-Unis, *Ibid.*

les faits, de réunir des preuves et, selon le cas, de consulter les autorités chargées des poursuites au sujet d'éventuelles procédures officielles.

Ces mécanismes figurent habituellement dans le cadre juridique, qui peut également garantir la conformité en autorisant que des sanctions telles que le gel des fonds publics ou l'imposition d'amendes soient infligées aux contrevenants. Quant aux infractions pénales révélées par la surveillance, le système judiciaire en est généralement saisi.

8.2 Contrôle exercé par les partis politiques

Les partis politiques sont les mieux placés pour évaluer l'environnement politique, déterminer les obstacles à la liberté des campagnes électorales et comprendre les dimensions politiques du système électoral proprement dit. C'est tout particulièrement le cas des partis qui peuvent assurer une présence dans tous les bureaux de vote le jour du scrutin. Les superviseurs des partis politiques sont donc un élément essentiel de la protection de l'intégrité électorale [49].

Ces superviseurs, ou observateurs, sont des représentants des partis politiques en compétition lors d'une élection. Dans la plupart des systèmes, ils sont habilités non seulement à surveiller passivement le processus électoral, mais aussi à intervenir (par exemple en soulevant une objection ou en s'abstenant de signer les documents électoraux) s'ils jugent que les exigences légales ne sont pas respectées.

Les superviseurs des partis contribuent également directement au processus administratif en cosignant les feuilles de pointage et d'autres documents électoraux afin de les valider, et parfois en participant aux procédures de vote et au comptage des voix. Ce rôle est volontaire dans la plupart des pays, car le scrutin et le dépouillement doivent avoir lieu même si aucun superviseur des partis politiques n'est présent. Cependant, les représentants des partis politiques sont souvent les seuls agents électoraux à siéger dans les bureaux de vote.

Les fonctions des superviseurs des partis politiques et des candidats ne sont pas les mêmes. Les candidats font campagne en s'efforçant de convaincre les électeurs de les soutenir, tandis que les superviseurs sont des observateurs qui ne doivent pas tenter d'influencer ceux qu'ils observent. Le contrôle doit être effectué de manière professionnelle, et les représentants de partis politiques doivent éviter d'adopter une démarche ouvertement partisane dans l'exercice de leurs fonctions. C'est d'autant plus important que ces actions pourraient conduire les électeurs à conclure que le secret de leur vote risque d'être compromis par la présence de ces représentants au bureau de vote.

La présence même de candidats dans un bureau de vote peut créer une atmosphère de tension et de conflits. Même si les candidats ne se comportent pas de manière menaçante,

[49] Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 1999

les électeurs peuvent se sentir intimidés en leur présence et douter du secret de leur vote, en particulier dans les régions marquées par des conflits et des actes de violence entre partis [50]. C'est particulièrement vrai lorsque ces candidats sont des politiciens ou des responsables gouvernementaux élus. Pour cette raison, les règlements électoraux doivent interdire la présence de candidats dans les bureaux de vote et empêcher les responsables gouvernementaux, y compris des autorités locales, d'effectuer davantage que de courtes visites, conformément aux pratiques internationales.

Les *agents* des partis ou des candidats dûment formés aux divers aspects de la loi et des règlements électoraux sont les mieux à même non seulement de contrôler les procédures, mais aussi de protéger plus directement les intérêts de leur candidat ou parti. Le rôle de l'agent d'un parti est très différent de celui d'un observateur, car il y a en général beaucoup moins d'agents présents dans les structures électorales, et ils sont généralement habilités à soulever et à examiner les problèmes avec les autorités électorales.

Cependant, le rôle des agents et des superviseurs des partis et des candidats ne pourra être constructif que s'ils comprennent exactement ce que l'on attend d'eux, la teneur de leurs droits et responsabilités ainsi que ce qu'il leur est interdit de faire. Les partis politiques doivent veiller à ce que chacun de leurs agents ou superviseurs reçoive une formation adéquate et soit prêt à respecter le code de bonne conduite relatif aux élections et toute autre réglementation applicable.

Afin de protéger l'intégrité du processus et les intérêts des partis et candidats, les superviseurs peuvent remplir les fonctions suivantes, dans le respect toutefois de la loi et des règlements électoraux pertinents :

- Vérifier les listes électorales pour s'assurer qu'elles semblent exactes, que les électeurs ne sont pas inscrits plusieurs fois et qu'aucune personne non autorisée n'est inscrite. S'ils sont présents dans les bureaux d'inscription, les superviseurs des partis politiques peuvent également observer si les partisans de leur parti ont pu s'inscrire sans interférence ni autre problème ;

- Poser des questions dès qu'un événement anormal ou douteux se produit au cours de l'inscription des électeurs, du scrutin ou du dépouillement. S'ils ne reçoivent pas de réponse acceptable des autorités électorales, ils doivent porter réclamation par écrit dans les plus brefs délais. Pour ce faire, ils peuvent suivre la procédure de réclamation officielle, en utilisant les formulaires correspondants et en joignant toutes les pièces justificatives requises. Une copie de la réclamation pourra être également envoyée au parti politique ou au candidat du superviseur, aux observateurs nationaux et internationaux et, indirectement, aux médias ;

- Signer les relevés des suffrages exprimés et les feuilles de pointage afin de certifier l'exactitude des informations consignées dans les rapports. En cas de divergence entre le rapport officiel et les observations des superviseurs, ces derniers peuvent

[50] Cf., notamment, Commission électorale d'Afrique du Sud, « Code of Conduct for Political Parties », in *Election Administration Manual of South Africa*, 1995, chapitre 5, p. 28.

généralement noter leur désaccord sur le formulaire officiel ou s'abstenir de signer. Ils doivent également se procurer une copie validée de tous les rapports de vote qu'ils ont signés ;

- Soutenir un comptage parallèle des votes fondé sur les copies des feuilles de pointage recueillies dans chaque bureau de vote contrôlé. Le comptage parallèle peut être comparé aux résultats officiels et les superviseurs doivent immédiatement signaler toute différence en suivant le mécanisme de réclamation officielle. Les copies des feuilles de pointage litigieuses doivent être jointes à la réclamation. Les observateurs nationaux et internationaux, ainsi que les médias, peuvent recevoir une copie de la réclamation ;

- Valider les documents électoraux afin de certifier leur caractère officiel et leur régularité ;

- Signer les résultats officiels pour certifier leur exactitude.

8.3 Contrôle exercé par les médias

Les médias contribuent au contrôle du processus électoral en tenant l'opinion publique informée des opérations électorales et de la campagne politique. Ils jouent également un rôle d'investigation important en aidant à détecter et à rendre publics les cas de fraude et de corruption dans ce domaine.

Conditions requises pour un contrôle efficace des médias

Plusieurs conditions sont généralement réputées indispensables pour que les médias puissent servir de mécanisme efficace de contrôle de l'intégrité. Ils doivent avoir accès au processus électoral et à ses participants. Ils doivent disposer d'un environnement sûr leur permettant d'enquêter et de communiquer les informations sans subir d'intimidation ou craindre des représailles. Ils doivent également pouvoir publier leurs rapports sans être censurés. Plus précisément, les médias requièrent :

- *La liberté d'expression et la liberté de la presse* : les médias doivent pouvoir librement couvrir et rapporter les événements liés aux élections sans subir de restriction ou de censure. Les lois sur la diffamation ne doivent pas être utilisées pour menacer les journalistes et les forcer à limiter leur couverture médiatique.

- *Une protection contre l'intimidation et la violence :* les médias doivent pouvoir enquêter et communiquer sur les événements sans subir d'intimidation ou être victimes d'actes de violence.

- *La liberté de circulation :* les journalistes doivent pouvoir se déplacer librement afin de suivre les *campagnes nationales des candidats* et de vérifier le déroulement de l'administration électorale dans tout le pays, y compris dans les régions éloignées.

- *Un accès :* les journalistes doivent pouvoir accéder aux responsables électoraux, aux sites des élections, aux candidats et aux électeurs. Ils doivent avoir accès aux informations du gouvernement afin de pouvoir enquêter et vérifier l'exactitude de leurs travaux.

- *Une égalité de traitement :* les médias doivent être traités sur un pied d'égalité, qu'ils appartiennent à un propriétaire privé ou qu'ils soient contrôlés par l'État, et sans qu'il

soit fait référence aux tendances politiques qu'ils pourraient éventuellement refléter. Cette égalité de traitement doit se retrouver dans l'accès aux personnes, aux sites électoraux, aux informations et aux ressources d'édition, mais aussi dans les autorisations délivrées par l'État, notamment concernant les licences et la radiodiffusion.

Protection et surveillance des médias

Les médias ont acquis un degré de protection similaire à celui des superviseurs nationaux. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a ainsi nommé un Représentant pour la liberté des médias qui observe l'état de la liberté des médias dans les 55 pays membres de l'OSCE et qui encourage le respect des principes et des engagements de l'Organisation en matière de liberté d'expression et de liberté des médias. Certaines ONG se consacrent également à la protection des journalistes.

Les observateurs nationaux et internationaux contrôlent également la liberté de la presse et l'exactitude des comptes rendus électoraux. Pour le premier et le deuxième tours de l'élection présidentielle *ukrainienne* de 2004, par exemple, les superviseurs ont découvert que les responsables gouvernementaux avaient limité la possibilité pour les médias de rapporter certains événements ou problèmes. Cela a altéré la couverture médiatique en faveur du candidat à la présidence du parti au pouvoir. Ce n'est qu'au dernier tour de l'élection, après contestation de la validité des résultats du scrutin précédent devant la Cour suprême, que, selon les observateurs, la censure a été levée et que la couverture médiatique a retrouvé un semblant d'égalité [51].

Répercussions sur l'intégrité électorale

Une bonne couverture médiatique du processus électoral est utile à bien des égards.

- Elle améliore la transparence, qui exerce un pouvoir dissuasif sur les fraudes et les abus au cours du processus électoral. La transparence contribue également à améliorer le processus lui-même, puisque les incohérences, les problèmes et autres défauts sont mis en évidence et rendus publics, obligeant les administrateurs électoraux et les décideurs politiques à y remédier. En *Inde*, par exemple, les médias sont encouragés à couvrir les élections afin de renforcer cette transparence. La Commission électorale indienne fournit aux médias les structures nécessaires pour couvrir le processus électoral et distribue des laissez-passer qui permettent aux journalistes d'entrer dans les bureaux de vote et les centres de dépouillement.

[51] OSCE/BIDDH, *Ukraine, Presidential Election: 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovie, mai 2005.

- Elle renforce les connaissances et améliore l'information du public concernant les élections, les candidats et les questions d'actualité. La couverture des élections dans la presse et ses commentaires concernant les plateformes des candidats fournissent aux électeurs les informations dont ils ont besoin pour faire leur choix en connaissance de cause le jour du scrutin. La couverture de la presse renseigne également les électeurs sur les questions liées aux élections : date du scrutin, emplacement et horaires d'ouverture des bureaux de vote, lieux où il est possible de s'inscrire sur les listes électorales, etc.
- Enfin, elle dévoile au grand jour les comportements frauduleux ou discutables. Les médias assurent la surveillance de l'intégrité, en dévoilant les cas de fraude et de corruption. Ils contribuent ainsi à ce que les responsables rendent compte de leurs actes. Ils dissuadent également les tentatives de se comporter de manière illégale ou contraire à l'éthique.

8.4 Contrôle exercé par les particuliers

Les citoyens constituent la première ligne de défense d'élections libres et équitables. Un électeur informé qui montre un sens aigu de l'observation et pose les bonnes questions peut mettre en lumière, faire cesser ou prévenir les problèmes d'intégrité. Même un électeur mal informé peut constituer un mécanisme de protection efficace de l'intégrité en remettant en cause ce qui lui paraît anormal ou inexact. Les électeurs peuvent contester les actions déloyales ou arbitraires en envoyant des courriers à la presse ou en déposant une plainte (lorsque cette procédure est autorisée − elle exige parfois un certain nombre de plaignants) auprès de l'organisme de gestion électorale ou des autorités chargées de l'application des lois.

Le jour du scrutin, les électeurs passent en général 20 à 45 minutes au bureau de vote, le temps de chercher leur nom sur les listes électorales, de faire la queue, de remplir leur bulletin de vote et de le déposer dans l'urne. Dans certains cas, ils peuvent rester plus longtemps, selon le monde présent sur les lieux et la complexité du vote (nombre de candidats, complexité et nombre de bulletins de vote, etc.). Pendant qu'ils sont au bureau de vote, les électeurs peuvent protéger leurs propres intérêts et ceux de leurs concitoyens en gardant un œil protecteur sur le processus électoral et en signalant les irrégularités. Ils peuvent également se faire des impressions sur l'atmosphère régnant au bureau de vote et dans ses environs immédiats, qui pourront s'avérer utiles par la suite.

Plusieurs groupes de la société civile et organisations non gouvernementales encouragent les électeurs à protéger l'intégrité du processus électoral en consignant leurs observations et en les transmettant aux autorités électorales et aux observateurs habituels.

8.5 L'observation électorale nationale

Le contrôle des opérations par des ONG nationales organisées agissant en tant qu'observateurs indépendants est un instrument essentiel de promotion de l'intégrité

électorale. Ces groupes englobent un large éventail d'organisations et d'autres groupes de la société civile : groupes de citoyens locaux et nationaux, réseaux citoyens, groupes de défense des droits de l'homme, associations d'étudiants, corporations, groupes religieux, etc. [52]

En règle générale, les organisations de tutelle recueillent les informations de manière systématique auprès de leurs équipes d'observateurs, analysent le sens de leurs résultats et évaluent la qualité générale des procédures électorales et plus globalement du processus électoral, avant de publier leurs conclusions. Des observateurs nationaux bien organisés peuvent être d'excellents gardiens de l'intégrité électorale, en particulier dans les pays en transition. Les activités des observateurs nationaux favorisent la transparence et la recevabilité de la part de l'administration électorale. Elles peuvent également permettre d'augmenter la confiance du public dans l'intégrité des opérations. Les codes de conduite des observateurs définissent les normes éthiques et professionnelles en matière d'observation électorale.

Les élections menées en 1997 au *Kenya*, au cours desquelles des organisations de la société civile ont formé plus de 28 000 observateurs nationaux, constituent un exemple remarquable de surveillance nationale. Ces observateurs nationaux ont pris place dans quelque 12 600 bureaux de vote et dans chaque centre de dépouillement. Leur omniprésence a également encouragé la participation des électeurs [53].

En *Indonésie*, plus de 600 000 observateurs nationaux ont couvert les élections de 1999, garantissant l'intégrité des résultats électoraux par leur contrôle vigilant du dépouillement des votes. Cependant, lors des élections présidentielles de 2004, la Commission électorale générale d'Indonésie a refusé d'accréditer le Comité de contrôle électoral indépendant (KIPP) au motif qu'il avait publié un rapport d'observation relatif aux élections législatives précédentes sans avoir obtenu l'accord des autorités électorales[54]. Certains pays imposent de sévères restrictions en matière d'observation nationale organisée. Lors de l'élection présidentielle ukrainienne de 2004, une loi limitait l'observation nationale aux représentants des candidats. La Commission d'électeurs ukrainienne a néanmoins déployé des milliers d'observateurs accrédités en tant que journalistes. À ce titre, les observateurs n'ont cependant pas pu recevoir des copies des documents électoraux ni exiger que ces documents soient rendus publics[55].

Lors des élections parlementaires de 2005 en *Éthiopie*, l'organisme de gestion électorale (OGE) éthiopien a limité l'accès des observateurs nationaux, une décision qui a été contestée devant la Cour suprême. La Cour a donné tort à l'OGE, mais sa décision a été

---

[52] Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004

[53] Barkan, Joel et Ng'ethe, Njuguma, « Kenya Tries Again », *Journal of Democracy*, vol. 9(2), 1998

[54] Fondation Carter, *The Carter Center 2004 Indonesia Election Report*, juin 2005.

[55] OSCE/BIDDH, *Ukraine, Presidential Election: 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovie, mai 2005.

repoussée jusqu'à la veille du scrutin, lorsqu'il était trop tard pour que les observateurs nationaux puissent exercer efficacement leurs activités de contrôle à grande échelle.

Des problèmes du même ordre ont été évités en *Roumanie* en 1996, lors des élections nationales historiques qui ont constitué les premières élections régulières de l'après-Ceausescu. Lors des élections roumaines, des ONG dites « fantômes » interféraient fréquemment avec les activités électorales légitimes. (Il s'agissait en fait d'ONG enregistrées auprès du ministère de la Justice − selon certains avec le concours de la *Securitate*, l'ancien service de sécurité −, mais qui restaient apparemment inactives la plupart du temps.)

Une ONG établie, l'Association pro-démocratie (APD), avait déployé des efforts considérables pour envoyer sur le terrain quelque 10 000 observateurs le jour du scrutin. Cependant, en vertu de la loi électorale, il ne pouvait être admis qu'un seul observateur indépendant dans chaque bureau de vote, celui-ci étant tiré au sort si nécessaire. À l'approche du jour du scrutin, plusieurs ONG fantômes ont sollicité l'accréditation de leurs « observateurs », qui auraient pu prendre la place de vrais observateurs au jour dit et ruiner le processus d'accréditation des nombreux observateurs légitimes.

Avec l'aide de l'IFES, le Bureau électoral central roumain a trouvé une solution qui a permis de résoudre les problèmes juridiques et logistiques. Les organisations désireuses d'accréditer leurs observateurs ont reçu l'instruction de soumettre leurs noms dans une base de données. Un tirage au sort informatique en plusieurs étapes a été organisé au Palais de la presse, l'ordinateur parcourant les bases de données pour affecter un observateur dans tous les bureaux de vote disponibles. Lorsqu'il y avait plusieurs candidatures pour un même bureau, l'accréditation de l'observateur était accordée pour le bureau suivant dans l'ordre numérique. (Fort heureusement, en Roumanie, les numéros des bureaux de vote sont attribués selon des séries géographiques. Ainsi, les observateurs obligés de se rendre au bureau de vote suivant n'étaient généralement pas trop désavantagés.)

Prévoyant que les « observateurs » des ONG fantômes ne se déplaceraient pas plus que par le passé au jour du scrutin, il a également été décidé que les observateurs qui ne recevraient pas leur accréditation lors du tirage au sort seraient désignés comme « suppléants ». Si l'observateur accrédité ne se présentait pas au bureau de vote à l'heure d'arrivée prévue des responsables électoraux, le suppléant pourrait revendiquer son accréditation.

Mis en œuvre par des programmeurs volontaires très doués, le système a très bien fonctionné, malgré les données inexactes fournies par les organisations fantômes. L'APD a ainsi pu obtenir l'accréditation de plus de 10 000 observateurs à la dernière minute, grâce au réseau ferroviaire roumain. La régularité de ces élections a été largement saluée, et attribuée en grande partie à la présence des observateurs ainsi qu'à des comptes rendus virulents de la part d'une presse motivée [56].

Avantages de l'observation nationale

[56] D. Finn, *Romania: Technical Assistance to the Central Election Bureau*, Washington, IFES, novembre 1996, 33 p. + 66 p. d'annexes

Dans quelques cas, la présence d'observateurs internationaux est indispensable, par exemple pour des élections menées dans des pays exigeant une force de maintien de la paix ou connaissant une transition difficile, ou lorsque les groupes indépendants de la société civile sont pratiquement inexistants ou inopérants. À long terme, cependant, la création de groupes nationaux capables de surveiller les élections sans aide extérieure est un élément essentiel du développement de la démocratie.

Les observateurs électoraux nationaux présentent des avantages importants par rapport à leurs homologues internationaux. Ils peuvent plus facilement participer en masse, éventuellement par milliers. Ils connaissent la culture politique, la langue et le territoire de leur pays. Ils sont par conséquent capables de remarquer beaucoup de choses qui pourraient échapper à des observateurs étrangers [57].

Les groupes de surveillance nationaux sont souvent mieux équipés que les observateurs internationaux pour effectuer avec efficacité certains types de contrôle spécialisé : vérification des listes électorales, contrôle des procédures de réclamation, recensement des cas d'intimidation et d'atteintes aux droits de l'homme, contrôle des médias, etc. À la différence des observateurs internationaux, les organisations civiques nationales remplissent un rôle important en mettant en œuvre les programmes d'éducation civique et en promouvant activement les réformes électorales (au lieu de simplement les recommander)[58] .

Accréditation des observateurs

Les observateurs et les superviseurs exercent leurs fonctions de manière plus efficace s'ils sont officiellement accrédités par l'organisme de gestion électorale ou par l'organisme d'élaboration des politiques. L'accréditation leur permet d'accéder aux sites électoraux. Des problèmes d'intégrité peuvent se poser si les procédures ou les exigences relatives à l'accréditation servent à limiter le nombre d'observateurs ou à interdire l'accès à certains groupes d'observateurs ou de superviseurs. Si la procédure prend trop de temps et ne peut être achevée avant le jour du scrutin, ou si l'accréditation est sélective, le processus électoral peut perdre sa crédibilité et l'organisme de gestion électorale risque d'être accusé d'avoir quelque chose à cacher.

La plupart des systèmes électoraux établissent des critères d'éligibilité des observateurs et des superviseurs au moyen de lois ou de procédures électorales. La loi exige souvent, par exemple, que les ONG proposant l'accréditation d'observateurs aient pour mission de défendre la démocratie, les droits de l'homme ou les élections. Par ailleurs, l'organisme de gestion électorale peut être habilité à évaluer les organisations candidates sur la base de leurs résultats passés, en plus de procéder à leur enregistrement légal. Des critères simples et objectifs destinés aux ONG sollicitant le statut d'observateur peuvent contribuer à réduire des problèmes tels que la discrimination ou le favoritisme.

Parfois, des conditions de comportement supplémentaires peuvent être incluses dans les critères d'éligibilité. Elles servent en règle générale à exclure les personnes qui sont

[57] Carothers, Thomas, « The Observers Observed », *Journal of Democracy*, vol. 8(3), 1997, p. 25
[58] Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 1999

considérées comme opposées à la démocratie ou dont les activités peuvent représenter une menace pour la paix. En *Afrique du Sud*, par exemple, l'accréditation n'est accordée qu'aux observateurs qui s'engagent à respecter des conditions propices à des élections libres et équitables, parmi lesquelles l'impartialité et l'indépendance de tout parti politique ou candidat en compétition, l'observation professionnelle et compétente des élections et le respect du code de conduite des observateurs.

Problèmes de sécurité et observation nationale

Dans les pays en transition ou en situation d'après-conflit, les observateurs nationaux peuvent faire l'objet d'intimidations ou de menaces. Cette situation peut influer sur leur capacité à voyager, à observer librement et à rapporter les informations recueillies sans pratiquer l'autocensure ni craindre de représailles. Par exemple, un rapport relatif aux élections nationales qui se sont déroulées au *Cambodge* en 1998 indique que « les menaces, l'intimidation et les actes de violence ont constitué un problème majeur pour les observateurs cambodgiens pendant le processus électoral de cette année. Aucun des groupes n'a suggéré que leur capacité à publier des déclarations publiques avait été altérée par l'environnement politique. Ils ont toutefois indiqué que les intimidations avaient pesé sur leur capacité à réunir des informations sur le processus et que des menaces avaient influencé les rapports […] reçus des observateurs[59] ».

8.5.1 Efficacité de l'observation électorale nationale

L'expérience suggère que l'observation nationale, pour être efficace, doit reposer sur plusieurs conditions préalables :

- *Une organisation adéquate*. Les groupes nationaux doivent être capables de recruter et de former les observateurs, ainsi que de les envoyer sur le terrain selon un plan d'observation détaillé. Les groupes doivent savoir où se situent les centres d'inscription des électeurs et les bureaux de vote, où envoyer les observateurs, ce que doivent contenir les rapports, ainsi que quand et comment ils doivent présenter leurs conclusions. Ils doivent également être capables de consolider les informations de manière systématique, les évaluer, les rédiger avec précision et les diffuser en temps et en heure.
- *La crédibilité*. Les observateurs nationaux, tout comme leurs efforts, doivent être professionnels, c'est-à-dire dûment informés, bien organisés, responsables et transparents. L'observation doit être systématique et couvrir une part suffisamment importante du processus électoral pour permettre la réalisation d'une évaluation éclairée. L'analyse doit surtout être impartiale, et les rapports exacts et nuancés.
- *La précision* : La capacité des groupes à observer précisément et à rapporter objectivement leurs observations peut varier. Certains groupes n'auront pas les moyens de couvrir la totalité des opérations et pourront extrapoler à partir d'observations limitées. Ils peuvent également qualifier de faits des rumeurs ou des opinions. Pour que les lecteurs des rapports d'observation puissent juger de la fiabilité

[59] Institut national démocratique pour les affaires internationales, *Asian Monitoring Network Conference*, octobre 1998.

des conclusions, les rapports doivent clairement indiquer le nombre d'observateurs, ainsi que les étapes du processus et les sites observés. Les observateurs nationaux doivent corroborer les informations qu'ils rapportent et justifier leurs conclusions. Des informations inexactes ou peu fiables peuvent entamer la confiance dans le processus électoral et dans les conclusions des observateurs.

- *L'objectivité* : La couverture et les rapports doivent être indépendants, objectifs et nuancés. Dans certaines sociétés, il est très difficile de trouver des observateurs indépendants. C'est pour cela que les groupes d'observateurs nationaux doivent pouvoir convaincre de leur neutralité tous les participants du processus électoral. Ils sont tenus non seulement d'être parfaitement équitables, mais aussi de paraître équitables.
- *Un matériel et du personnel adéquats*. Les groupes d'observateurs nationaux doivent disposer de ressources humaines et financières suffisantes afin de mener des observations complètes, de conserver du personnel qualifié et d'équiper et de former leurs équipes. Certains groupes comptent sur des volontaires, mais ceux-ci obligent tout de même à réaliser certaines dépenses, à fournir une formation et à acheter du matériel. Un réseau de communication fiable est indispensable pour récupérer les informations fournies par les observateurs éparpillés dans tout le pays et pour transmettre ces informations au public en temps voulu et de manière appropriée.

8.6 L'observation électorale internationale

L'observation électorale internationale est devenue un mécanisme important pour garantir l'intégrité électorale dans les pays en transition vers la démocratie ou dans les sociétés sortant d'un conflit. De nos jours, l'observation internationale est presque universellement acceptée. Elle peut contribuer à inspirer confiance aux électeurs et à évaluer la légitimité d'un processus électoral [60]. L'observation internationale est également devenue une occasion d'apprentissage pour les administrateurs électoraux nationaux et les participants aux élections. Elle favorise les échanges bilatéraux de connaissances et d'informations sur les pratiques électorales, qui donnent parfois naissance à des relations de coopération durables.

Habituellement, on recourt à l'observation internationale en cas de craintes pour les principes de liberté ou d'égalité d'une élection. Pour que l'observation internationale puisse effectivement détecter et empêcher les problèmes d'intégrité, elle doit être adaptée au type du système électoral et de l'élection auxquels elle s'intéresse. Une élection dans une société post-conflictuelle requiert une sorte d'observation très différente de celle couvrant des élections se déroulant dans un pays adoptant des réformes électorales.

Décision d'organiser une mission d'observation internationale

La plupart des observateurs internationaux acceptent des missions sur invitation. La première question qui se pose est de savoir si un processus électoral doit remplir certains critères de qualité pour prétendre à une observation. Certaines organisations estiment en effet que le processus électoral et la situation nationale générale du pays concerné doivent passer un seuil minimal pour qu'elles y envoient une mission d'observation internationale. Elles adoptent cette position de crainte que l'observation internationale puisse être perçue

[60] Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 1999

comme conférant une certaine légitimité à une élection illégitime. Cependant, un pays dont le processus électoral ne remplit pas les critères de base peut en réalité avoir besoin d'observateurs internationaux pour l'aider à cerner et à contrer les pratiques illégales et frauduleuses.

Efficacité de l'observation internationale

Pour garantir efficacement l'intégrité des élections, l'observation internationale doit couvrir la totalité du processus électoral, et non un aspect particulier, par exemple le scrutin ou le comptage des votes. Les observateurs doivent avoir les qualifications et la formation adéquates. L'une des critiques les plus fréquemment adressées à l'encontre de l'observation internationale est qu'elle est devenue une forme de «tourisme électoral » : les observateurs manquent parfois d'expérience professionnelle et ils arrivent quelques jours seulement avant le scrutin. Pour que les missions d'observation soient utiles et fiables, plusieurs conditions doivent être réunies :

- *Une durée suffisante*. Les missions d'observation doivent durer suffisamment longtemps pour s'organiser et observer la période précédant l'élection (comme l'enregistrement des candidats et, si possible, l'inscription des électeurs) et les phases qui la suivent (dépouillement, consolidation des résultats et règlement des principaux contentieux, le cas échéant).
- *Des ressources adaptées*. Pour être efficaces, les missions exigent un nombre suffisant d'observateurs qualifiés ainsi que des moyens (communication, transport, interprètes) leur permettant d'exercer leurs fonctions dans de bonnes conditions.
- *Des observateurs qualifiés*. Pour que leur travail soit jugé crédible, les observateurs doivent être qualifiés et dûment formés.
- *Une couverture complète*. Les observateurs doivent observer le processus électoral de manière aussi exhaustive que nécessaire afin de pouvoir porter un jugement crédible. Les méthodes les plus efficaces sont les contrôles à grande échelle couvrant la totalité du processus électoral, qui sont réalisés à l'échelle nationale plutôt que régionale, et qui englobent toutes les régions au lieu de se cantonner aux zones problématiques.

Accréditation

Pour pouvoir pénétrer dans les centres électoraux et procéder à une observation crédible, les observateurs internationaux doivent être accrédités par l'organisme de gestion électorale ou par l'organisme d'élaboration des politiques. Cette accréditation doit permettre aux observateurs de travailler conformément aux principes internationaux de l'observation électorale, en affectant notamment des superviseurs à des tâches d'observation statique et mobile.

Problèmes de sécurité

Dans les pays qui connaissent des problèmes de sécurité, il est déconseillé aux observateurs de s'aventurer dans certaines régions lorsque les forces de sécurité du gouvernement ne peuvent pas garantir leur sécurité. L'incidence de ces restrictions sur l'intégrité électorale et sur la qualité de l'observation dépendra pour l'essentiel de la dimension des parties du pays qui échappent à l'observation.

8.6.1 Rôles et règles de l'observation internationale

L'observation internationale joue un rôle important dans la protection de l'intégrité électorale. Ce rôle peut toutefois être compromis si des observateurs électoraux ne respectent pas certaines règles qui devraient guider leur comportement au cours de leur mission.

Rôle des observateurs internationaux en matière de maintien de l'intégrité électorale

Une observation internationale sérieuse et professionnelle permet de protéger l'intégrité électorale de différentes manières.

- *Diffusion des bonnes pratiques et des principes internationaux* : les administrateurs électoraux, les politiciens et les observateurs nationaux peuvent approfondir leurs connaissances des normes internationales en matière d'élections libres et équitables en se rapprochant des observateurs internationaux et en étudiant leurs rapports. Les missions d'observation internationale donnent également aux administrateurs électoraux la possibilité de comparer leurs connaissances professionnelles avec d'autres experts, notamment concernant les mécanismes de protection de l'intégrité.
- *Prévention des problèmes d'intégrité* : la présence d'observateurs internationaux pour contrôler le processus électoral peut dissuader les tentatives visant à perturber ou à compromettre les opérations. Dans la plupart des pays, l'opinion publique estime que les observateurs internationaux sauront détecter les cas de fraude le jour du scrutin [61]. Cependant, ce n'est pas toujours le cas : les observateurs internationaux ne disposent que de données limitées et ils ne comprennent pas toujours la manière de faire « locale ».
- *Détection des problèmes d'intégrité* : les observateurs expérimentés peuvent détecter les problèmes ou les activités douteuses et les porter à la connaissance de l'organisme de gestion électorale et du public. À l'instar des observateurs nationaux, les observateurs internationaux n'ont pas le droit d'intervenir dans une procédure électorale. En revanche, ils peuvent poser des questions concernant son déroulement, à titre d'information. L'identification précoce des problèmes selon cette méthode peut permettre de les résoudre avant qu'il soit trop tard.
- *Cohésion des processus fragiles* : dans les situations de conflit ou dans les pays en transition, la présence d'observateurs internationaux permet dans une certaine mesure d'empêcher les actes de violence et d'intimidation. Leur présence constante peut rassurer les candidats, les superviseurs et les électeurs sur le fait qu'ils peuvent participer sans danger. La présence d'observateurs internationaux peut également convaincre l'opposition politique qu'il vaut mieux concourir dans l'élection plutôt que de la boycotter ou de recourir à la désobéissance civile ou à des actions de perturbation [62].
- *Augmentation de la crédibilité et de la légitimité du processus* : par leurs rapports et leurs analyses, les observateurs peuvent confirmer ou infirmer la légitimité du processus électoral et de son résultat. S'il ressort des rapports que l'élection se déroule

[61] Carothers, Thomas, « The Observers Observed », *Journal of Democracy*, vol. 8(3), 1997, p. 19.

[62] *Ibid.*, p. 20.

selon des paramètres acceptables, ce constat renforce l'acceptabilité du processus et la légitimité des résultats.

- *Renforcement de la capacité des observateurs nationaux* : si l'observation internationale a lieu en même temps qu'une observation nationale, l'exemple donné par les observateurs internationaux peut aider au développement et au renforcement des capacités en ce qui concerne les actions d'observation nationale. Par exemple, les observateurs internationaux peuvent fournir un modèle à suivre en matière de mise en place d'une action nationale d'observation électorale, d'organisation d'une centralisation parallèle des résultats et d'assimilation des rapports d'observation sur le terrain. Ils peuvent également encourager les observateurs nationaux, voire les informer des normes et pratiques relatives à leurs activités.
- *Relations avec les observateurs nationaux* : il est important de noter que les observateurs internationaux ne doivent pas réellement coopérer avec les observateurs nationaux en termes de déploiement ou pour d'autres aspects de leur mission, car cela pourrait nuire à l'indépendance perçue des observateurs internationaux et entacher leur responsabilité à l'égard de l'organisation qui a autorisé et soutenu leur mission. De même, il est défendu aux observateurs internationaux de partager des informations non publiques concernant leurs activités ou leurs impressions, car cela pourrait compromettre la sécurité de la mission et entraîner la divulgation non autorisée d'informations.

Règles de conduite des observateurs internationaux

Pour garantir la légitimité de leur travail, les observateurs internationaux doivent respecter des normes de comportement reconnues par la communauté internationale. Plusieurs organisations spécialisées dans l'observation internationale ont élaboré des codes de conduite destinés à guider le comportement de ces observateurs. Les principales obligations relatives à une observation éthique et professionnelle sont les suivantes [63]:

- *Le respect de la souveraineté du pays d'accueil* : pour préserver la crédibilité et l'efficacité de leur mission d'observation électorale, les observateurs internationaux doivent respecter les lois du pays d'accueil et les règles de son organisme de gestion électorale. Ils ne doivent pas tenter de donner des instructions aux administrateurs électoraux ou d'interférer avec la gouvernance du pays observé. Ils doivent également respecter les règles d'accréditation durant leur mission.
- *L'objectivité* : pour être efficace, l'observation internationale doit être objective et impartiale. Elle doit également présenter des rapports nuancés. L'objectivité protège la crédibilité de la mission et contribue à maintenir l'intégrité du processus électoral. Dans l'exercice de leurs fonctions, les observateurs doivent veiller soigneusement à ne pas montrer de préférence pour un parti ou un candidat donné, au risque de compromettre l'objectivité requise pour la préparation de rapports impartiaux.
- *La non-ingérence dans le processus électoral* : les observateurs internationaux ne doivent pas interférer dans le travail des administrateurs électoraux. Leur mandat n'est pas de superviser, de corriger les erreurs ou de résoudre les conflits locaux, mais uniquement d'observer, de rendre compte et d'évaluer.

[63] Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004.

- *La précision* : la fiabilité de l'observation et de l'évaluation dépend de la précision avec laquelle les observateurs internationaux rapportent les faits. La plupart des observateurs n'ont pas la possibilité d'observer la totalité du processus électoral. Par conséquent, ils doivent éviter les généralisations fondées sur des observations limitées. Les rapports d'observation doivent indiquer clairement le fondement des informations présentées et s'abstenir de toute extrapolation.
- *L'absence de conflits d'intérêts* : l'observation électorale doit être strictement séparée de l'assistance technique fournie pour les élections. Les observateurs internationaux ne doivent pas participer à des activités d'assistance électorale dans le pays qu'ils observent (par exemple en aidant les administrateurs électoraux, en élaborant la législation électorale ou en formant le personnel électoral). L'évaluation crédible et professionnelle d'un processus électoral exige une séparation raisonnable de l'administration qui est observée.

8.6.2 Principes relatifs à l'évaluation électorale

La question de principes communs en matière d'évaluation électorale pose de nombreuses difficultés. D'une part, même s'ils sont clairement formulés et rendus exécutoires par des instruments juridiques internationaux, les principes internationaux sont abstraits et exigent une interprétation et une réflexion avant d'être appliqués à des cas précis. D'autre part, il peut être difficile de parvenir à une conclusion générale au sujet d'une élection sur la base des seuls principes existants : il n'existe aucune formule établie sur l'effet des cas d'infractions ou d'irrégularités sur une évaluation de la qualité générale d'une élection ou de son résultat.

L'expérience montre qu'il n'est pas toujours facile de parvenir à une conclusion générale. Les rapports des observateurs internationaux peuvent être en désaccord, car les différents groupes d'observateurs n'auront pas utilisé les mêmes critères ou seront influencés par des intérêts ou des points de vue disparates. Par conséquent, ces incohérences peuvent susciter la confusion dans le pays dont les élections ont été observées.

En outre, les rapports contradictoires nuisent à la crédibilité et à la finalité de l'observation. Lors de l'élection menée en 1998 au Cambodge, par exemple, les déclarations des observateurs électoraux ont provoqué confusion et rancune. De nombreux groupes d'observateurs ont apparemment jugé l'élection acceptable, d'après leur observation du scrutin et du dépouillement ; quelques autres ont proclamé le contraire en citant l'atmosphère politique malsaine qui régnait avant l'élection[64].

De même, au Zimbabwe, lors des élections législatives de 2000 et des élections présidentielles de 2002, les différents groupes d'observateurs nationaux et internationaux ont publié des évaluations contradictoires[65]. Là encore, les rapports ont été accueillis avec une certaine amertume par les participants nationaux.

---

[64] Neou, Kassie et Jeffrey C. Gallup, « Conducting Cambodia's Elections », *Journal of Democracy*, vol. 10(2), 1999.
[65] Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004

Par conséquent, l'adoption de principes d'observation communs est de plus en plus considérée essentielle pour garantir la crédibilité et la légitimité des missions d'observation électorale. Voici quelques-uns des critères qui ont été proposés [66] :

1) L'observation doit porter sur un large éventail de questions :

- l'administration et le fonctionnement du processus électoral ;
- le cadre juridique et institutionnel du processus ;
- le contexte politique et le climat dans lequel l'élection se déroule (exercice des droits politiques).

2) L'observation doit couvrir la totalité du processus, du début à la fin, c'est-à-dire :

- la période préélectorale, y compris l'enregistrement des candidats et la campagne ;
- le jour du scrutin et le dépouillement ;
- la période post-électorale, y compris la centralisation et l'annonce des résultats, le règlement des réclamations et la prise de fonction des élus.

3) La couverture doit être aussi large que possible :

- un nombre suffisant d'observateurs doit être disséminé dans l'ensemble du pays ;
- elle doit inclure les agents et les superviseurs des partis et des candidats, les observateurs nationaux, les superviseurs officiels et les surveillants.

9. Application des lois en matière d'intégrité électorale

Introduction

Le sabotage du processus électoral constitue une atteinte à la confiance du public. Il résulte d'actes illégaux. L'application du cadre juridique des élections est indispensable pour protéger l'intégrité électorale. Sans moyens de répression suffisants, même la meilleure législation peut être contrecarrée, voire rejetée.

L'application de la loi exerce un pouvoir dissuasif sur les tentatives de fraude et constitue une protection face aux problèmes menaçant l'intégrité électorale. Les pratiques malhonnêtes ou frauduleuses ne sont pas les seules sources de problèmes d'intégrité. Ceux-ci peuvent en effet résulter d'une erreur humaine ou d'omissions involontaires. Même quand elles ne procèdent pas d'une mauvaise intention, ces erreurs doivent faire l'objet de mesures correctives appropriées. Différentes institutions et différents mécanismes peuvent être responsables du respect de l'intégrité électorale et des lois en la matière, selon les principes établis par le cadre juridique de chaque pays.

Dans certains systèmes, les organismes chargés de l'application des lois jouissent d'une indépendance institutionnelle totale. D'autres sont regroupées sous une même institution

---

[66] *Ibid.*

avec les organismes de gestion électorale et d'élaboration des politiques. De manière générale, pour être efficace, l'application des lois exige :

- la définition claire des types d'infraction ;
- la possibilité de porter plainte ;
- la volonté d'enquêter ;
- la décision d'entamer une procédure afin d'établir les faits et de recueillir des éléments de preuve ;
- des procédures administratives ou civiles, ou des poursuites judiciaires et des procédures pénales, afin que les contrevenants assument la responsabilité de leurs actes ;
- un jugement détaillé et la possibilité de faire appel ;
- des peines et des sanctions appropriées et efficaces à infliger aux personnes reconnues coupables.

Références internationales

Comme les droits civils et politiques (y compris électoraux) relèvent du champ d'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25), d'autres dispositions du Pacte s'appliquent, en particulier l'article 2.3 (droit à un recours utile). Quelles que soient les procédures d'application des lois concernées, cependant, il faut tenir compte également de l'article 14.1 [67].

Cette disposition a d'ailleurs fait l'objet d'une interprétation officielle [68] qui s'avère particulièrement utile pour la résolution des affaires à caractère électoral. Premièrement, il est important de comprendre que les mesures de protection visées à l'article 14 ne s'appliquent pas uniquement aux procédures pénales : « [cette garantie] doit également être respectée par tout organe exerçant une fonction juridictionnelle. » [69]. Deuxièmement, les droits des personnes passant en jugement ne peuvent pas être entravés *de jure* ou *de facto*, ni être exclus par le caractère particulier du tribunal en question [70]. Troisièmement, le droit

---

[67] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14.1 : « Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants. »

[68] Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n° 32 : Article 14. Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, 23 août 2007, document CCPR/C/GC/32

[69] Ibid., paragraphe 7.

[70] Ibid., paragraphe 9 :« Une situation dans laquelle les tentatives d'une personne pour saisir les tribunaux ou les cours de justice compétents sont systématiquement entravées va de jure ou de facto à l'encontre de la garantie énoncée dans la première phrase du paragraphe 1 de l'article 14. Cette garantie exclut également toute distinction dans l'accès aux tribunaux et aux cours de justice qui ne serait pas prévue par la loi et fondée sur des motifs objectifs et raisonnables. »

à l'égalité devant les tribunaux suppose également « l'égalité des armes » et l'absence de déséquilibre de la procédure, que ce soit sur le fond ou du point de vue procédural. Pour la même raison, la présence d'un défenseur peut être nécessaire pour faire valoir ce droit [71]. Enfin, l'article 14.1 dispose que toute personne faisant l'objet d'une procédure (quel que soit son nom : administrative, civile ou pénale) a droit « à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial » [72].

Le droit général décrit ci-dessus comporte également plusieurs autres éléments [73], parmi lesquels :

- les juges doivent être protégés contre toute forme d'ingérence politique dans leur décision ;
- la révocation des juges doit être limitée à des motifs graves uniquement et conforme à des procédures équitables et légales assurant l'objectivité ;
- les juges doivent se montrer impartiaux, et la nature de la procédure doit donner une impression d'impartialité à un observateur raisonnable.

Discussion

Les études et les commentateurs sont nombreux à souligner que, pour être efficace, l'application des lois doit être active, impartiale et exécutée dans les temps. Les organismes d'enquête et leurs enquêteurs doivent jouir d'une indépendance suffisante pour examiner les allégations de fraude électorale ou d'activités illicites autres et pour entamer une procédure judiciaire. Les enquêteurs doivent être objectifs et professionnels, mais aussi protégés de toute ingérence politique dans leur travail.

L'intégrité suppose également de protéger les droits des dénonciateurs, des témoins et des accusés. Les défendeurs doivent avoir accès à une représentation légale et aux informations qui ont été recueillies contre eux. Ils doivent également pouvoir présenter une défense adaptée. Ces mesures de protection sont abordées dans les sections consacrées aux droits des accusés et aux droits des personnes faisant l'objet d'une enquête.

En règle générale, les personnes chargées des poursuites sont des fonctionnaires ou des élus, qui peuvent être sensibles à l'opinion publique et aux dimensions politiques du problème faisant l'objet d'une enquête. Ils ont parfois un pouvoir discrétionnaire leur permettant de décider si les pièces à conviction recueillies justifient des poursuites et, dans ce cas, d'identifier les personnes qui seront poursuivies. L'exercice de ce pouvoir de manière subjective ou illimitée peut toutefois avoir des conséquences néfastes sur l'intégrité électorale. Les tribunaux et (le cas échéant) les jurys établissent la culpabilité ou l'innocence des accusés. Ils doivent se montrer impartiaux. Un jugement objectif est fondé sur des faits et sur le contexte juridique, et non sur l'affiliation politique, la discrimination

[71] Ibid., paragraphes 10 et 13

[72] Ibid., Troisième partie
[73] Ibid.

ou une rumeur infondée. Pour qu'une procédure pénale soit équitable, il faut un système judiciaire indépendant.

Le processus d'application des lois peut être confronté à des pressions internes et externes et à des difficultés. Un système transparent caractérisé par un équilibre des pouvoirs peut protéger l'intégrité des activités d'application des lois. Ces questions sont abordées dans les sections consacrées à la surveillance de l'application des lois et aux enquêtes dans des conditions difficiles.

9.1 Types d'infraction

La loi électorale réglemente un ensemble de processus électoraux qui comprend non seulement les procédures de votation mais aussi, entre autres, le financement des élections, l'enregistrement des partis politiques et des candidats, et la réglementation des campagnes électorales, de la publicité électorale, des médias et des groupes de pression. À la diversité de domaines couverts par les lois et les règlements correspond une diversité considérable d'infractions qui peuvent être commises.

Les infractions peuvent consister, par exemple, à influencer indûment le vote et les résultats d'une élection, à entraver les opérations électorales, à ne pas respecter le plafond des dépenses ou des contributions autorisées, à faire preuve de partialité à titre d'administrateur électoral, à faire de la publicité électorale pendant une période d'interdiction ou à utiliser à des fins personnelles des renseignements d'une liste électorale. Les possibilités d'infraction sont aussi variées que les activités électorales.

La loi peut faire des distinctions quant à la nature et la gravité d'une infraction et établir le degré d'intention nécessaire pour qu'une personne soit jugée coupable. On retrouve ainsi des délits qui sont des infractions mineures et d'autres qui sont des infractions graves. On distingue aussi des infractions strictes, où le seul fait que l'acte ait eu lieu justifie la condamnation, et les infractions qui relèvent d'une intention.

Habituellement, les pénalités sont appliquées en fonction de la nature et de la gravité des infractions.

9.2 Dépôt d'une plainte

La plupart des enquêtes relatives à des irrégularités électorales sont entreprises à la suite d'une plainte déposée par un particulier ou des conclusions de l'organe de surveillance. Dans les systèmes dans lesquels les enquêtes ne sont pas menées par la police, les enquêteurs ne sont pas nécessairement habilités à ouvrir une enquête en l'absence de plainte officielle ou d'une autre autorisation. C'est le cas du *Canada*, où il est interdit aux enquêteurs spéciaux d'ouvrir une enquête sans l'accord du Commissaire aux élections fédérales ou du conseiller du Commissaire [74]. À condition de ne pas présenter une menace

[74] Commissaire aux élections fédérales du Canada, *Investigators' Manual*, 2004. (Les références ultérieures à la même source ont été supprimées. Voir la note immédiatement précédente.)

et d'être facile d'accès aux simples citoyens, une procédure de dépôt de plainte peut faciliter le signalement des problèmes d'intégrité. Les citoyens ne doivent pas avoir peur de porter plainte en bonne et due forme, et ne doivent pas non plus en être dissuadés par des procédures pesantes ou intimidantes. En règle générale, les procédures de dépôt de plainte intègrent souvent les caractéristiques suivantes à titre de protection de l'intégrité d'une élection :

- Toute personne peut porter plainte concernant une question électorale ou connexe si elle a raisonnablement lieu de penser qu'une loi a été enfreinte ou qu'une infraction est sur le point de se produire. Cela permet aux autorités de découvrir et de réprimer les infractions. Pour éviter tout excès de zèle, il est possible de limiter les sujets sur lesquels les citoyens ou les électeurs peuvent porter plainte individuellement, par exemple leur propre inscription sur les listes électorales, ou l'inscription d'autres personnes de leur région [75]. Il peut également être exigé un nombre minimal d'électeurs afin de valider une plainte portant sur les procédures électorales de manière plus générale.
- Les plaintes doivent être déposées par écrit, signées et datées, puis envoyées au bureau compétent. Pour éviter les plaintes futiles ou anonymes, certains systèmes exigent qu'elles soient notariées. Cependant, certaines personnes peuvent redouter de porter plainte si elles sont tenues de décliner leur identité. Le système de dépôt de plainte devrait comporter un mécanisme en prévision de ces situations, par exemple pour assurer la protection de l'identité du plaignant.
- Les plaintes doivent être déposées dans un délai établi, montrer qu'une infraction a été commise et, si possible, identifier les personnes impliquées. Les plaignants doivent faire la distinction entre des déclarations fondées sur leurs connaissances personnelles et des informations indirectes ou des rumeurs. Les sources d'information doivent être citées. Les responsables de l'application des lois auront ainsi suffisamment d'informations pour évaluer la plainte et décider si elle justifie une enquête.

Publication des plaintes

La décision de rendre publique une plainte ou de la garder secrète peut poser des questions d'intégrité. L'opinion publique a-t-elle le droit d'être informée des atteintes au processus électoral qui ont fait l'objet d'une plainte ? Si oui, dans quelle mesure ? Si une plainte est rendue publique, les suspects peuvent apprendre qu'ils font l'objet d'une enquête et détruire des pièces à conviction. Cela peut également faire courir des risques aux personnes ayant porté plainte, qui voudront peut-être protéger leur identité, voire leur sécurité personnelle.

La publication d'une plainte durant la phase d'enquête dépend principalement du système en vigueur et de la nature de la plainte. Au Canada, la politique consiste à « ne confirmer ni infirmer l'existence d'une plainte et d'une enquête, ni commenter publiquement l'identité

---

[75] OSCE/BIDDH, « Existing Commitments… », *op. cit.*, Partie une, paragraphe 10.3 : « Les candidats à l'élection doivent pouvoir porter plainte concernant tous les aspects des opérations électorales. Leur plainte doit pouvoir être entendue par l'instance judiciaire ou administrative compétente et ils doivent avoir la possibilité de faire appel devant le tribunal compétent. Les électeurs doivent pouvoir porter plainte et faire appel en cas de violation de leur droit de vote, notamment en matière d'inscription sur les listes électorales. » (références omises)

du plaignant ». D'autres systèmes peuvent confirmer l'existence d'une plainte, mais n'autoriser aucun commentaire concernant l'enquête en cours.

Quelle que soit l'approche utilisée, il convient de concilier les impératifs de transparence du processus d'application des lois et d'intégrité de l'enquête.

9.3 Les enquêtes

Il existe différents types d'enquêtes. Les médias mènent parfois leur propre enquête lorsqu'ils rapportent des allégations de fraude électorale ou d'autres problèmes dans ce domaine. Les ONG et les observateurs électoraux nationaux peuvent également enquêter sur les problèmes qu'ils rencontrent et réunir des éléments de preuve à ce sujet. Ensuite, ils rendent le problème public ou transmettent les éléments recueillis à l'autorité chargée des poursuites.

Les groupes de citoyens et les médias peuvent jouer un rôle efficace en veillant à ce que les problèmes d'intégrité fassent l'objet d'une enquête officieuse si une enquête officielle ne peut être organisée en raison d'un manque de volonté politique ou de fonds insuffisants. Dans les pays où ces enquêtes officieuses ont lieu, la loi établit généralement des règles visant à protéger les droits et la vie privée des particuliers, et à éviter l'ingérence dans des enquêtes officielles.

Enquêtes officielles

Chaque pays dispose de son propre système d'enquête à la suite de plaintes relatives à des violations électorales. Les détails de ce système sont généralement définis par la loi et les règlements, qui mandatent un ou plusieurs organismes à cet effet.

Dans certains systèmes, la police constitue le mécanisme d'enquête officielle et collabore avec l'organisme de gestion électorale ou un organisme de surveillance. Dans d'autres systèmes, la responsabilité des enquêtes incombe à l'organisme de gestion électorale, ou à un bureau dédié au sein de cet organisme, comme le Commissaire aux élections fédérales au *Canada*.

Dans les systèmes fédéraux, l'organisme qui prendra une affaire en charge peut dépendre de la loi qui a été enfreinte. Aux *États-Unis*, par exemple, il existe au sein du ministère de la Justice un bureau dédié aux infractions électorales fédérales, tandis que les États gèrent eux-mêmes les violations de leurs propres lois. La Commission fédérale électorale enquête à l'échelle nationale sur les violations de la législation sur le financement des campagnes, mais ces affaires sont rares.

Les enquêtes officielles visent à établir si un acte illégal ou une infraction a été commis, à établir les faits pertinents et à déterminer si les faits conduisent aux responsables. Si l'enquête se dirige vers une hypothèse raisonnable de culpabilité, les informations doivent être transmises à l'organisme chargé de l'application des lois. L'autorité compétente (l'autorité chargée des poursuites pour les affaires pénales) détermine généralement si les preuves recueillies justifient une action complémentaire et quelles sont les personnes qui doivent être poursuivies pour chaque infraction ou violation commise.

Il convient toutefois de noter que, bien souvent, la détermination des responsabilités n'est pas toujours possible ni même utile à l'issue d'une enquête de nature administrative (et non pénale). C'est le cas, par exemple, lorsqu'un organisme de gestion électorale enquête sur des cas de fraude ou d'autres irrégularités. Son objectif principal, et le plus urgent, sera de déterminer s'il y a effectivement eu des irrégularités et, dès lors, de rectifier ou de faire disparaître leurs effets sur les résultats des élections. La question de l'auteur de l'irrégularité peut dans ce cas être secondaire, ou être examinée en dehors de l'urgence requise pour la publication de résultats électoraux dignes de foi.

Intégrité des enquêtes

Les enquêtes relatives aux élections doivent respecter les mêmes principes d'intégrité que ceux que l'on attend des administrateurs électoraux et des participants. De manière générale, la protection de l'intégrité d'une enquête exige :

- *Indépendance* : une enquête se doit d'être objective et impartiale. Cela se révèle difficile lorsque les enquêteurs subissent des pressions politiques afin de parvenir à certaines conclusions. Il est plus facile de rester objectif si l'organisme chargé des enquêtes ne dépend pas d'un autre pour ce qui est de ses orientations, de ses ressources ou de son personnel.
- *Neutralité* : l'organisme chargé de l'enquête doit être neutre, tout comme ses enquêteurs. La neutralité peut être plus facile à préserver si l'organisme est politiquement indépendant et si ses membres appartiennent à la fonction publique, au lieu d'être nommés par la classe politique. On peut également promouvoir la neutralité en imposant à chaque enquêteur de divulguer leurs conflits d'intérêts potentiels dans les affaires en cours et en veillant à ce qu'ils ne participent pas aux enquêtes sur ces affaires.
- *Compétence* : la compétence d'un organisme chargé de l'application des lois dans une affaire donnée est déterminée au premier chef par les lois qui ont été enfreintes. Cela peut notamment poser problème dans les systèmes fédéraux dans lesquels des élections sont parfois organisées en parallèle à l'échelon national, régional et local.
- *Enquêteurs qualifiés* : les enquêteurs doivent être des professionnels qui savent enquêter, réunir des éléments de preuve ou pièces à conviction qui seront protégé(e)s et admissibles dans des procédures administratives ou judiciaires, et protéger les droits des témoins. Dans le cas contraire, l'enquête pourrait ne pas être adaptée ou son intégrité pourrait être compromise.
- *Des procédures efficaces* : les problèmes d'intégrité abordés dans cette section peuvent être évités en élaborant des procédures opérationnelles efficaces en matière d'enquête et de collecte d'informations, en vue de protéger ou d'analyser les pièces à convictions et de protéger les droits des témoins et des suspects.
- *Respect des droits civils et politiques des témoins et des suspects* : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques constitue la référence juridique internationale en matière de protection des droits civils et politiques, mais également des droits de l'homme d'ordre plus général. Concernant les droits des personnes impliquées dans des procédures judiciaires, les observations pertinentes du Comité des droits de l'homme de l'ONU doivent être prises en compte [76].

[76] Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Observation générale n° 32, op. cit.*

- *Calendrier* : le moment choisi pour ouvrir une enquête peut avoir d'importantes répercussions sur son intégrité. Si elle démarre pendant une campagne électorale, l'enquête peut être utilisée comme munitions politiques par certains *candidats*. En revanche, le fait de ne pas ouvrir une enquête pourtant justifiée pourrait nuire à l'intégrité du processus. Tout bien considéré, la situation peut se résumer ainsi : une enquête doit être menée suffisamment rapidement pour que les pièces à conviction et les témoins soient toujours disponibles, mais sans perturber le processus électoral.
- *Fraude électorale* : les enquêtes pour fraude électorale doivent faire l'objet des plus grandes précautions, afin de ne pas dissuader les électeurs d'exercer librement leur droit de vote [77].

9.3.1 Fonctions et comportement éthique des enquêteurs

La mission des enquêteurs est généralement fondée sur celle de leur organisation et sur les obligations qui leur incombent au sein de cette organisation. Si leurs fonctions sont clairement définies dans les guides de procédure et les manuels à l'usage du personnel, il est possible d'éviter certains problèmes d'intégrité associés à la négligence ou à l'excès de zèle des enquêteurs. La plupart des systèmes ont rédigé des codes de déontologie destinés aux enquêteurs, car leur bonne conduite est essentielle pour garantir l'intégrité en matière d'application des lois.

Protection de l'intégrité dans l'exercice des fonctions

Ces codes peuvent imposer aux enquêteurs certaines exigences concernant leurs performances. Par exemple :

- Assurez-vous d'avoir l'autorité requise pour mener une enquête. Si les faits découverts indiquent que l'enquête relève de la compétence d'un autre organisme, la plupart des systèmes exigent que cet organisme soit informé et qu'il soit demandé au plaignant de contacter l'organisme compétent.
- Utilisez des moyens licites pour recueillir les pièces à conviction et les renseignements nécessaires à l'enquête. Cette obligation permet de protéger les droits des témoins ou des accusés, mais aussi l'admissibilité des preuves.
- Faites preuve de prudence et de bon sens pour décider des méthodes d'audition les plus efficaces et les plus adaptées, en gardant à l'esprit « l'obligation éthique d'agir avec dignité, équité, modération, rigueur et impartialité politique ».

[77] « Dans la plupart des enquêtes pour fraude électorale, les électeurs doivent être interrogés individuellement concernant les circonstances dans lesquelles ils ont voté ou non. […] En règle générale, il ne faut pas organiser ce genre d'audition immédiatement avant une élection ou pendant le scrutin. En effet, le fait que des agents fédéraux interrogent les citoyens sur les circonstances dans lesquelles ils ont voté (ou non) peut facilement dissuader les personnes interrogées d'exercer leur droit de vote légitime, de même que les électeurs ayant connu la même situation. Ce n'est pas le but recherché. » in Donsanto, Craig, « The Federal Crime of Election Fraud », *Proceedings of the Third Annual Trilateral Conference on Electoral Systems*, IFES, 8 au 10 mai 1996, p. 9.

- Protégez les droits civils et politiques des particuliers concernés par l'enquête. Vous devez notamment les aviser de leurs droits.
- Montrez-vous respectueux dans vos entretiens avec des particuliers. Avec les témoins et autres, il convient d'éviter les discussions personnelles ou privées qui pourraient entacher la réputation de l'administration judiciaire. Abstenez-vous de poser des questions embarrassantes, insultantes ou déplacées[78].
- Respectez le droit à la vie privée des particuliers en veillant à ce que tous les renseignements personnels recueillis à leur sujet soient utiles à l'enquête.
- Inspectez les documents électoraux en lien avec l'enquête sans les modifier.
- Enquêtez dans le respect des politiques de l'organisme chargé de l'enquête, et présentez vos conclusions et vos préoccupations de manière objective et dans les délais à vos supérieurs.
- Évaluez objectivement les faits afin de déterminer si l'infraction alléguée a été commise. Formulez des recommandations objectives sur les mesures à prendre, notamment en matière de poursuites.
- Protégez la confidentialité de l'enquête. Assurez-vous que les renseignements personnels, la correspondance et les autres documents en lien avec une affaire restent confidentiels et ne sont discutés qu'avec des personnes autorisées. Cette approche protège également le droit à la vie privée des particuliers.

9.3.2 Décision d'enquêter

Lorsqu'une plainte est reçue ou qu'une allégation d'infraction est signalée, il convient de décider s'il faut enquêter ou non. La possibilité qu'une enquête soit ouverte à la suite d'une plainte potentiellement infondée ou déposée à des fins politiques soulève d'importants problèmes d'intégrité.

Pour garantir l'intégrité du processus d'examen de la plainte et de la décision d'enquêter ou non, les plaintes doivent être examinées de manière professionnelle dans un délai raisonnable. Cet examen doit notamment établir si la plainte est digne de foi, s'il y a lieu de croire qu'une loi a été enfreinte et si une enquête permettrait d'identifier le contrevenant.

La plupart des pays ont adopté des procédures standard et des critères permettant de déterminer la validité d'une plainte et le caractère justifié d'une enquête.

Validité de la plainte

Voici plusieurs facteurs qui permettent d'établir la validité d'une plainte ainsi que l'organisme compétent en matière d'enquête.

- *Objet*. L'objet de la plainte suggère-t-il qu'une infraction a été commise ? Est-il suffisamment grave pour justifier une enquête ?
- *Violation de la loi*. Y a-t-il eu violation d'une loi et, le cas échéant, laquelle ? S'agit-il d'une affaire administrative, civile ou pénale ? Une loi nationale a-t-elle été enfreinte,

[78] *Ibid.*

justifiant de ce fait une enquête centrale (ou fédérale), ou s'agit-il d'un problème régional ou local ?
- *Envergure*. S'agit-il d'un acte isolé ou la violation est-elle le résultat d'un effort organisé visant à saboter le processus électoral ? Les problèmes systémiques de grande envergure relèvent souvent de la compétence d'une juridiction nationale [79]. L'irrégularité, si elle est avérée, peut-elle avoir des répercussions sur les résultats de l'élection ?
- *Pièces à conviction*. Dispose-t-on de suffisamment d'éléments factuels dans la plainte pour donner des pistes à suivre aux enquêteurs ? Peut-on raisonnablement penser que ces faits pourraient être vérifiés par une enquête ? Les témoins sont-ils dignes de foi et disposés à coopérer ?

La plupart des systèmes ont élaboré des procédures détaillées en matière d'évaluation des plaintes, intégrant notamment un calendrier de réponse au plaignant.

Motifs de rejet d'une plainte

Dans la plupart des systèmes, les plaintes peuvent être rejetées pour une ou plusieurs des raisons suivantes :

- Les allégations sont anonymes et l'affaire n'est pas suffisamment grave pour justifier une enquête.
- Les allégations sont vagues ou futiles, et il est peu probable qu'une enquête complémentaire fournisse des informations concluantes.
- Aucune loi, aucun règlement ne semblent avoir été enfreints.
- Les allégations semblent fondées, mais une enquête ne permettrait pas d'identifier les contrevenants, ou les éléments de preuve ne sont pas suffisants.
- Il ressort de l'enquête qu'il n'y avait pas de volonté d'enfreindre la loi.
- La plainte a été déposée après le délai de prescription.

Les erreurs dites « administratives », qui portent exclusivement sur des tâches administratives et ne relèvent pas d'un pouvoir de discrétion politique, sont généralement traitées par l'intermédiaire des procédures de surveillance de l'organisme de gestion électorale. Les erreurs ayant eu d'importantes répercussions sur le résultat d'une élection sont généralement contestées par le perdant par le biais des procédures de plainte et d'appel.

Détermination de la priorité d'une affaire

Une politique détermine également le caractère prioritaire d'une enquête. En effet, les enquêtes sur des allégations de fraude électorale demandent beaucoup de temps et d'efforts. Certains organismes chargés de l'enquête ne disposent pas des moyens humains

[79] Donsanto, Craig, « The Federal Crime of Election Fraud », *Proceedings of the Third Annual Trilateral Conference on Electoral Systems*, IFES, *op. cit.*

ou financiers nécessaires pour enquêter sur chaque plainte fondée. Des problèmes d'intégrité peuvent apparaître en l'absence de critères objectifs permettant d'établir le caractère prioritaire des enquêtes, lorsque cette tâche est laissée à l'appréciation des enquêteurs eux-mêmes ou des responsables de l'application des lois. Ces derniers pourraient être soupçonnés « d'enterrer » les affaires susceptibles d'avoir des ramifications politiques ou d'accorder la priorité à des affaires présentant relativement peu d'importance.

Les problèmes d'intégrité de ce genre peuvent être traités de manière efficace grâce au contrôle et à la surveillance du processus d'application des lois, qui sont discutés dans la sous-section consacrée à la surveillance de l'application des lois.

9.3.3 Procédures et pouvoirs d'enquête

Une enquête ne peut être menée correctement s'il est interdit à l'enquêteur d'accéder aux témoins, aux suspects et aux documents pertinents. Les enquêteurs doivent s'assurer qu'ils font leur travail avec intégrité, que les droits des particuliers sont protégés, que les éléments de preuve recueillis ne sont pas corrompus et qu'ils sont admissibles devant un tribunal.

La plupart des systèmes utilisent un ou plusieurs des mécanismes suivants pour garantir l'intégrité de la procédure d'enquête :

Procédures d'enquête normalisées

Les organismes chargés de l'application des lois appliquent habituellement des procédures normalisées pour réaliser leurs enquêtes. L'élaboration de procédures de qualité à l'usage des enquêteurs permet de garantir la mise en place de mécanismes d'intégrité à chaque étape de la procédure.

Les procédures normalisées réduisent également le risque que des enquêteurs prennent des décisions arbitraires ou discriminatoires, ce qui pourrait soulever des problèmes d'intégrité.

Exactitude des rapports écrits

Les dossiers et les rapports exacts sont indispensables à l'intégrité de l'enquête. Des dossiers écrits sont généralement conservés pour chaque plainte, contenant tous les renseignements et documents recueillis. Lorsqu'ils sont saisis d'une affaire, les autres acteurs du système d'application des lois (autorité chargée des poursuites, etc.) s'appuient sur ce rapport écrit, qui décrit les éléments de preuve recueillis et l'analyse réalisée par l'organisme chargé de l'enquête.

Un rapport écrit complet précise l'infraction alléguée, le nom du contrevenant et les autres informations collectées durant l'enquête. Il peut également inclure une description des objectifs des enquêtes menées, l'étendue et l'objectif des différentes phases de l'enquête, le nom des personnes interrogées, les informations et les éléments de preuve obtenus, accompagnés de leurs sources, ainsi que les éventuelles mesures de suivi qui pourraient

être envisagées par la décision sur les suites à donner à l'infraction alléguée. Il peut être très difficile pour les autorités chargées des poursuites ou les autres responsables de l'application des lois de défendre leur affaire si les informations recueillies au cours de l'enquête sont incomplètes ou inexactes.

Auditions appropriées

L'objectif de l'audition des témoins ou des suspects est d'obtenir des informations et des éléments de preuve. Cependant, les informations ne sont admissibles devant un tribunal que si les enquêteurs ont respecté les obligations de procédure visant à protéger les preuves et les droits des personnes. Les auditions fructueuses se préparent généralement à l'avance. Les enquêteurs doivent utiliser un ton professionnel et ne poser des questions que sur l'affaire examinée. Une bonne audition constitue une étape importante, car elle pourra conduire à l'ouverture d'une procédure judiciaire et à la condamnation du responsable.

Pour éviter les malentendus et veiller à ce que les personnes interrogées sachent qui les interroge et pourquoi, les enquêteurs doivent en règle générale montrer une pièce d'identité et expliquer les raisons de l'entretien. La plupart des systèmes exigent le consentement de la personne interrogée, sauf lorsqu'il s'agit d'un suspect. Il est particulièrement recommandé aux enquêteurs d'éviter tout comportement qui pourrait être perçu comme une menace ou comme l'offre de faveurs en échange de la coopération.

Les enquêteurs doivent évaluer soigneusement l'impartialité et la crédibilité des particuliers qui peuvent avoir un parti pris. Si nécessaire, ils doivent déterminer l'origine de ces partis pris et les contrer en affinant leurs questions. Chaque fois que c'est possible, ils doivent corroborer les informations obtenues auprès de sources indépendantes.

Avant un interrogatoire, la plupart des systèmes exigent que les suspects aient eu lecture de leurs droits afin que leur déclaration soit admissible devant un tribunal. Les suspects ont généralement le droit d'être représentés par un avocat lors de leur audition. L'importance de ce droit est très fermement défendue pour que les États remplissent leurs obligations au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en matière de procédure judiciaire [80].

Déclarations sous serment

Il est utile de s'assurer que les témoins capitaux sont interrogés sous serment et qu'ils signent leur déclaration avant qu'une plainte soit déposée ou que des poursuites soient engagées sur la base de leur témoignage. Une déclaration signée protège contre toute erreur d'interprétation du témoignage. Elle constitue également une protection au cas où les témoins modifieraient leur version au tribunal. Dans la plupart des procès, les déclarations sous serment peuvent être utilisées à titre de preuve. Il est contraire aux normes professionnelles des enquêteurs de forcer des plaignants ou des témoins à signer une déclaration ou de prolonger exagérément une audition à cette fin.

[80] Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Observation générale n° 32, op. cit.*

Exactitude des notes d'audition

Il est indispensable de noter par écrit les informations recueillies au cours d'une audition, en particulier en l'absence de déclaration signée. Les notes prises au cours de l'enquête peuvent être utilisées comme pièces à conviction du témoignage d'une personne. Au tribunal, l'avocat de la défense a généralement le droit d'examiner les notes prises par l'enquêteur, tout du moins si celui-ci les mentionne dans son témoignage.

L'intégrité de l'audition dépend également de l'exactitude des notes. La plupart des enquêteurs s'efforcent de retranscrire les auditions au mot près. Dans certains cas, l'audition peut être enregistrée sur un support électronique. Un enregistrement sera beaucoup plus précis que des notes manuscrites, mais il peut soulever certaines questions. Dans certains systèmes, il est interdit d'enregistrer une audition sans autorisation préalable ou sans mandat.

9.3.3.1 Droits des personnes au cours de l'enquête

Les particuliers ont des droits civils et politiques qui doivent être respectés lors des enquêtes. Ces droits sont inscrits dans la Constitution, le cadre juridique ou la Charte des droits de chaque pays. Bien qu'ils puissent varier selon les systèmes politiques et juridiques, les droits fondamentaux d'une personne en matière de procédure comprennent généralement les droits suivants :

- le droit de garder le silence ;
- le droit à une défense sans retard injustifié ;
- le droit d'être protégé contre toute perquisition ou saisie injustifiée ;
- le droit d'être protégé contre l'obligation de fournir des documents potentiellement compromettants pour soi-même ou d'autres documents sans l'autorisation d'un tribunal ;
- le droit à un délai raisonnable afin de décider ou non de renoncer à un droit ;
- le droit de connaître la nature des procédures éventuelles ;
- le droit d'être informé de l'étendue et des limites des pouvoirs d'une personne en position d'autorité.

Les pays démocratiques accordant une grande valeur aux droits et aux libertés des particuliers, les atteintes aux droits (civils et politiques) des particuliers commises lors des procédures peuvent entraîner l'inadmissibilité des éléments de preuve recueillis au cours de ces procédures devant un tribunal administratif ou judiciaire. Elles peuvent même conduire au classement de l'affaire.

Mandats de perquisition

Les mandats de perquisition protègent les particuliers contre toute perquisition ou saisie injustifiée. Dans la plupart des systèmes, un mandat doit être délivré par un juge ou un magistrat et être fondé sur des motifs raisonnables. Ce mandat décrit le lieu faisant l'objet de la perquisition, la période au cours de laquelle cette perquisition peut avoir lieu et les éléments qui pourront être saisis dans ce cadre.

Pour obtenir un mandat, l'enquêteur doit au préalable déposer une demande et certifier que les informations qu'elle contient sont exactes. Les informations doivent inclure une description détaillée de l'infraction alléguée et des éléments qui font l'objet de la perquisition et de la saisie, ainsi que les motifs valables de croire que ces éléments se trouvent sur les lieux visés. L'enquêteur doit également préciser s'il existe d'autres sources permettant d'obtenir des informations ou si toutes les autres sources ont été exploitées.

9.3.4 Manipulation des pièces à conviction

Il est vital de protéger l'intégrité des pièces à conviction en matière d'application des lois. Si l'intégrité d'un élément est mise en doute, son utilisation au cours d'une procédure judiciaire peut être remise en cause et cela peut permettre à des coupables d'échapper à des poursuites.

Les pays dans lesquels l'État de droit est établi disposent d'un cadre de règles et de procédures qui précisent comment les pièces à conviction doivent être recueillies, utilisées et conservées. Les preuves ne sont admissibles en justice que si ces règles ont été suivies. Les accusés bénéficient de droits procéduraux qui les protègent contre toute modification des pièces à conviction visant à manipuler l'issue d'une enquête ou d'un procès.

Pour protéger l'intégrité de l'application des lois, il est important que toute personne appelée à manipuler des pièces à conviction au cours d'une enquête connaisse et respecte les règles relatives à l'admissibilité des éléments de preuve.

Saisie légale de preuves matérielles

Des procédures particulières doivent être suivies pour obtenir des preuves matérielles. L'enquêteur doit d'abord informer le suspect de ses droits. Dans la plupart des systèmes juridiques, les suspects ont le droit de ne pas s'incriminer eux-mêmes. Ils ne sont donc pas obligés de donner aux enquêteurs des informations ou des pièces à conviction qui pourraient être utilisées contre eux. Si un suspect fournit de son plein gré les documents ou les renseignements demandés alors qu'il n'y est pas obligé, les enquêteurs sont tenus de veiller à ce que le suspect signe une déclaration de renonciation à ce droit. Cette obligation permet de veiller à ce que les suspects comprennent leurs droits et à ce qu'ils ne puissent pas déclarer par la suite qu'ils en ont été privés.

Si une personne refuse de fournir des informations, les enquêteurs peuvent demander un mandat de perquisition à un juge. Ce mandat permet aux enquêteurs d'effectuer des recherches d'éléments de preuve.

Pour protéger leur intégrité, les documents rassemblés doivent généralement être répertoriés. Dans la plupart des systèmes, il est délivré un reçu officiel au propriétaire des documents. Cette personne a parfois également le droit de conserver une copie des papiers saisis.

Protection des pièces à conviction

Des procédures adaptées de manipulation et de stockage des pièces à conviction permettent de veiller à ce qu'elles ne soient pas modifiées ou perdues. Voici un exemple de procédures destinées à protéger ces pièces :

- Répertoriez les pièces dès leur saisie. Chaque pièce à conviction reçoit un numéro de référence qui lui est propre et fait l'objet d'une description. Il convient également de noter la date et l'heure à laquelle chaque pièce à conviction a été saisie. La personne qui a fourni cette pièce reçoit un reçu et une copie est conservée dans un dossier.
- Placez les originaux et toute autre pièce à conviction dans des boîtes ou des conteneurs scellés, et n'utilisez que des photocopies pendant l'enquête.
- Gardez une liste répertoriant les pièces à conviction. Cette liste indique le numéro de référence de chaque pièce, le numéro de la boîte dans laquelle elle se trouve enfermée et l'emplacement de la boîte. Les pièces à conviction doivent être conservées dans un lieu à l'épreuve du feu, dont l'accès sera limité et contrôlé.
- Gardez une trace écrite des manipulations ou du déplacement des pièces à conviction, ainsi que des personnes qui y ont eu accès. Une fiche de contrôle doit être jointe à chaque pièce à conviction, et la moindre activité doit être indiquée par la personne responsable du lieu de stockage des preuves. Cette fiche de contrôle doit comporter la date et l'heure à laquelle le matériel a été retiré, le nom de la personne qui l'a retiré et le motif du retrait. Le document doit être signé par le responsable de la salle de stockage et par la personne qui retire le matériel.
- Conservez les documents relatifs à la manipulation des pièces à conviction séparément du dossier de la plainte.
- Rendez les pièces à conviction à leurs propriétaires à la fin de la procédure. Ces derniers signent un certificat indiquant ce qui leur a été rendu. Ils reçoivent une copie de ce document, dont l'original est conservé dans les dossiers.

Saisie de documents électoraux

Les documents électoraux englobent les listes électorales, les demandes de bulletins d'absents, les feuilles de pointage, les protocoles de centralisation et tout autre document utilisé au cours d'une élection. Peuvent aussi s'y ajouter les dossiers administratifs de l'organisme de gestion électorale, notamment les dossiers du personnel, les fiches de pointage des employés, les registres d'utilisation des véhicules officiels, les registres des stocks dans les entrepôts et autres documents utilisés à des fins d'administration électorale.

Concernant la saisie des documents électoraux, le problème est qu'ils sont souvent nécessaires au bon déroulement des élections. Un conflit peut surgir entre la nécessité de recueillir des pièces à conviction et celle de conserver ces documents afin de mener à bien le processus électoral.

Dans d'autres cas, les tribunaux ou d'autres institutions peuvent déterminer si une allégation est suffisamment grave pour compromettre la totalité du processus électoral. La nécessité de garantir l'intégrité des opérations par le biais d'une enquête immédiate peut alors prévaloir sur les besoins immédiats liés aux élections.

Dans l'ex-République yougoslave de *Macédoine*, les élections parlementaires de 2002 s'étaient déroulées sans incident notable, alors qu'il s'agissait des premières élections après une guerre civile relativement brève, mais violente, entre factions d'origine albanaise et macédonienne. (Ce succès était dû en grande partie à l'adoption d'un nouveau mode de

scrutin, la représentation proportionnelle régionale, qui avait tendance à atténuer la rivalité politique entre des partis représentant des groupes d'ethnies différentes.) Les résultats obtenus du côté des Macédoniens de souche ayant favorisé le parti social-démocrate (SDSM), le Premier ministre, issu du parti nationaliste au pouvoir (VMRO-DPMNE), a commencé par accepter la défaite de son parti. Peu après, cependant, sous l'impulsion du ministre Ljube Boškoski [81],le ministère de l'Intérieur a lancé plusieurs enquêtes qui ont soumis les administrateurs électoraux à une pression considérable.

Des forces de police en uniforme et en civil, parfois lourdement armées, ont ainsi exigé de pénétrer dans l'imprimerie qui avait fourni les bulletins de vote pour le scrutin et de la perquisitionner. Les responsables du VMRO-DPMNE affirmaient que des bulletins supplémentaires avaient été imprimés et qu'une partie du matériel électoral avait pu être détruite. Il s'en est suivi des poursuites pénales à l'encontre des principaux responsables électoraux, dont le président de la SEC. D'autres documents électoraux ont été également exigés, parmi lesquels les comptes rendus des réunions de la SEC. Pour les observateurs internationaux, ces actions constituaient une tentative d'influencer le processus électoral par l'intimidation et un abus du pouvoir de l'État à des fins partisanes [82]. Elles ont également été décrites comme une violation du Document de Copenhague publié par l'OSCE/BIDDH en 1990 [83].

9.3.5 L'analyse des enquêteurs

L'enquêteur doit établir si les informations découvertes au cours de l'enquête corroborent la plainte et si le dossier doit être transmis à l'autorité chargée des poursuites. Il s'agit d'une responsabilité importante. La décision doit être prise en toute objectivité, sur la base des faits et des éléments recueillis. Une analyse manquant d'impartialité ou réalisée avec négligence peut avoir de lourdes conséquences en matière d'intégrité. Elle pourrait notamment conduire à des poursuites à l'encontre d'un innocent ou permettre à des coupables d'échapper à la justice.

Analyse complète et objective

Les pièces à conviction recueillies doivent être soumises à une analyse complète afin d'établir les faits. Au cours de cette analyse, les enquêteurs vérifient généralement les points suivants :

- Les documents officiels sont-ils au format spécifié et répondent-ils aux exigences prévues ?
- Les documents officiels ont-ils été modifiés et, si oui, par qui ?

---

[81] Indépendamment de cela, M. Boškoski a été inculpé par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie pour crimes de guerre en qualité de supérieur hiérarchique, crimes pour lesquels il a été acquitté. Il a par la suite été poursuivi et condamné pour financement illicite d'une campagne électorale, lors des élections parlementaires organisées en 2011 dans l'ex-République yougoslave de Macédoine

[82] OSCE/BIDDH, *Final Report, Parliamentary Elections, 15 September 2002, Former Yugoslav Republic of Macedonia* (Varsovie, 20 novembre 2002), p. 16-18.

[83] Document de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Copenhague, 29 juin 1990). En vertu du paragraphe 5.4, les États participants ont accepté d'établir « une séparation claire entre l'État et les partis politiques ; en particulier les partis politiques ne pourront se confondre avec l'État ».

- Les états financiers sont-ils justifiés par des reçus, des factures, des chèques annulés, des livres comptables et des relevés de comptes bancaires ? Tous les dépôts, retraits et corrections sont-ils indiqués ?
- Les omissions, divergences, anomalies ou irrégularités sont-elles expliquées ?
- Les documents semblent-ils contenir des informations erronées ou trompeuses ?
- Les documents sont-ils signés par les personnes autorisées ? Ou y a-t-il lieu de croire qu'une personne non autorisée a fourni des renseignements enregistrés (y compris une signature) ?

Conclusions justifiées

L'analyse des pièces implique en partie de déterminer si une infraction a été commise et s'il y a lieu de recommander des poursuites. L'évaluation requiert un examen objectif des faits. Dans certains cas, cependant, l'enquêteur peut être amené à recourir à un jugement subjectif.

L'analyse devant permettre de déterminer la nécessité d'engager des poursuites judiciaires, il est important que l'enquêteur consigne ses conclusions dans un rapport écrit. Ce rapport permet aux autorités chargées des poursuites et aux autres responsables de l'application des lois de prendre leurs décisions en connaissance de cause, sur la base d'informations factuelles. Les rapports de ce genre comprennent habituellement un résumé de l'allégation, l'identité détaillée du suspect et du plaignant, les résultats de l'enquête, une liste des événements et des pièces à conviction recueillies, un résumé de chaque infraction commise et les liens avec les suspects.

Le rapport comporte également souvent des recommandations de l'enquêteur sur la nécessité de poursuivre ou de cesser l'enquête, une évaluation de la disponibilité, de la crédibilité, de la compétence et de la fiabilité des témoins potentiels en justice, ainsi que les éventuelles causes d'atténuation de la responsabilité.

Si l'enquête révèle que les allégations ne sont pas fondées, l'affaire est généralement classée. Si, au contraire, l'enquête révèle que les allégations sont fondées, la plainte doit en général être transmise au bureau de l'autorité chargée des poursuites.

Lorsqu'il examine l'évaluation avant de saisir l'autorité chargée des poursuites, le supérieur de l'enquêteur peut juger l'analyse inexacte ou non justifiée. Pour garantir l'intégrité et éviter qu'un supérieur puisse enterrer une affaire destinée à la justice, certains systèmes disposent d'un mécanisme interne prévoyant un examen par une autorité supérieure lorsque l'enquêteur et son supérieur ne sont pas d'accord sur la recommandation à formuler.

Protection du secret du vote

Lorsque les enquêteurs examinent les documents électoraux, parmi lesquels les listes électorales, les bulletins des absents et les feuilles de pointage, ils doivent prendre les mesures nécessaires pour préserver le secret du vote. C'est d'autant plus nécessaire dans le cas d'une enquête portant sur l'éventualité d'une fraude fondée sur le vote d'électeurs absents.

Confidentialité

Les rapports et les informations concernant des enquêtes en cours restent en général confidentiels afin de protéger la vie privée des témoins et d'éviter la destruction de preuves potentielles, ce qui nuirait à l'efficacité de l'enquête et entamerait la confiance de l'opinion publique dans l'administration de la justice. La fuite d'informations concernant une enquête menée durant une élection peut également influencer les résultats du scrutin.

En particulier, les informations suivantes doivent rester confidentielles jusqu'à la conclusion d'une enquête :

- les informations relatives à des pièces à conviction recueillies qui sont susceptibles d'être utilisées au tribunal ;
- les informations qui pourraient salir le caractère ou la réputation de l'accusé ou d'un témoin ;
- les informations susceptibles de compromettre une enquête en cours ou la sécurité des responsables de l'application des lois.

9.3.6 Décision d'engager des poursuites

C'est généralement l'instance ou le bureau chargé des poursuites judiciaires qui décide ou non de poursuivre les contrevenants. Il s'agit habituellement d'une instance distincte de celle chargée de l'enquête ; cette distinction fait partie des mécanismes d'équilibre des pouvoirs qui protègent les citoyens contre les mesures répressives arbitraires.

L'application de l'intégrité électorale exige que le fait d'engager des poursuites soit décidé de façon objective et sur la base d'un examen minutieux de la cause, du poids des éléments de preuve et des fondements des poursuites.

Examen objectif

Pour décider s'il faut entamer une procédure judiciaire, le ministère public entreprend généralement un examen complet et objectif de l'affaire. Cet examen peut s'appuyer sur les questions suivantes :

- Quelles sont les lois qui ont été violées ?
- Les allégations sont-elles fondées sur des faits et existe-t-il des témoins crédibles et fiables prêts à témoigner devant un tribunal ?
- Le contrevenant avait-il l'intention de violer la loi ?
- Quelles sont les possibilités d'obtenir une condamnation ?

Dans certains systèmes, les membres du ministère public sont élus. Par conséquent, ils peuvent être sensibles à l'opinion publique et aux implications politiques de dossiers particuliers, notamment les affaires de fraude électorale impliquant des hommes ou femmes politiques. Outre son influence sur la décision d'un organisme chargé des poursuites, l'opinion publique peut également considérer qu'il est davantage responsable de ses conclusions que ne le sont la police ou les enquêteurs, qui sont de « simples » fonctionnaires. Si les électeurs n'aiment pas le style ou le travail des personnes chargées des poursuites, ils peuvent ne pas les élire lors de l'élection suivante.

Malgré la nécessité de satisfaire l'opinion publique, ces personnes doivent s'efforcer de demeurer impartiaux et d'appliquer les lois de manière juste et équitable. Leur examen d'une plainte et des pièces à conviction est censé aboutir à la définition objective des fondements justifiant les poursuites. Dans le cas de poursuites injustes ou injustifiées, un recours peut être exercé par le biais des mécanismes prévus dans le processus de surveillance et d'application ou par un appel.

Facteurs d'intérêt public

Certains systèmes utilisent le critère de l'« intérêt public » pour décider si une affaire doit ou non faire l'objet d'une procédure judiciaire. Il peut s'agir d'une décision subjective influencée par le contexte social et politique du pays.

Par exemple, pour se prononcer sur d'éventuelles poursuites, Élections Canada prend en compte différents facteurs, tels que la gravité de l'infraction ; les circonstances atténuantes ou aggravantes ; les éventuelles causes d'irresponsabilité/d'atténuation de la responsabilité du suspect ; les mesures alternatives aux poursuites ; les conséquences éventuelles de poursuites sur l'ordre public ou la confiance du public dans l'intégrité des lois ; la nécessité d'un effet dissuasif ; les ressources disponibles ; les délais pour engager les poursuites ; les articles de loi dont la validité peut être contestée et l'opportunité d'appliquer les mêmes règles uniformément dans tout le pays [84].

Aux *États-Unis*, les organismes chargés des poursuites doivent garder à l'esprit que durant les campagnes électorales, la société est prête à tolérer certains comportements qu'elle n'accepte pas dans les relations commerciales, personnelles ou gouvernementales. Par conséquent, en règle générale, l'infraction de « fraude électorale » concerne uniquement les efforts organisés pour corrompre le processus électoral même, c'est-à-dire l'inscription des électeurs, l'exercice du vote, le dépouillement des votes et la certification des résultats d'élection. Cette définition exclut toutes les activités liées aux campagnes politiques, sauf si ces activités violent une loi précise (par exemple voler les biens d'un adversaire, pénétrer par effraction dans les bureaux d'opposants ou contrevenir aux lois sur le financement des campagnes). Il est rare que des poursuites pénales soient engagées suite à des actes ou paroles de candidats lors d'une campagne [85].

Les organismes chargés des poursuites doivent donc étudier si une mesure administrative ou une autre approche est préférable à des poursuites judiciaires.

Poursuites à l'échelle nationale ou locale

Au sein de l'appareil judiciaire, l'instance compétente pour connaître d'une demande est déterminée d'abord par la loi qui a été transgressée. Dans un système fédéral, où il existe des lois fédérales, de l'État fédéré et locales, une infraction relative à une élection peut constituer une violation à la fois de la législation fédérale et de l'État fédéré. Les questions

---

[84] Commissaire aux élections fédérales, *Investigators' Manual*, 2004

[85] Donsanto, Craig, « The Federal Crime of Election Fraud », *Proceedings of the Third Annual Trilateral Conference on Electoral Systems*, IFES, op. cit.

d'intégrité peuvent entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de décider quelle autorité judiciaire est compétente pour traiter l'affaire. Une affaire sensible sur le plan politique sera-t-elle traitée plus objectivement au niveau fédéral ou local ? Les organismes locaux chargés des poursuites vont-ils vouloir s'engager dans une affaire politique sensible susceptible d'avoir d'importantes répercussions ?

Les affaires de fraude électorale étant toujours délicates sur le plan politique, les organismes locaux chargés des poursuites (qui sont en règle générale eux-mêmes élus) peuvent hésiter à les prendre en charge[86]. Ces questions doivent être prises en considération pour déterminer quelle instance engagera les poursuites et laquelle est la plus à même de s'assurer que les procédures sont menées avec intégrité.

9.4 Contrôles

Les contrôles de la performance sont des mécanismes de protection précieux de l'intégrité. Ils peuvent faire partie de la surveillance systématique du processus électoral assurée par l'organisme de gestion électorale (OGE) ou par un organisme officiel de surveillance et constituent également un outil d'enquête en cas de doute, de malversation ou de corruption. Mécanisme interne de contrôle de la qualité de l'OGE, ils permettent d'identifier les irrégularités. Ces contrôles peuvent également contribuer à garantir que les administrateurs électoraux, les partis politiques et les organismes qui reçoivent des fonds publics respectent la loi et répondent de leurs actions. Ils renforcent la transparence du processus électoral dans la mesure où les dossiers et les rapports de vérification sont publics. Les contrôles peuvent aussi faciliter la prise de décisions des instances chargées de prendre des mesures correctives.

Le principe sous-jacent aux contrôles est que les personnes et les institutions chargées de gérer les ressources publiques doivent être tenues responsables de leur utilisation efficace et rationnelle.[87] Elles doivent aussi respecter les lois et les règlements qui s'appliquent à la gestion des fonds publics.

Les agents publics et les responsables des dépenses publiques doivent établir et maintenir des contrôles efficaces pour assurer la protection des ressources, le respect des lois et des règlements ainsi que l'obtention, la conservation et la divulgation de données exactes et fiables. Ces personnes doivent également rendre des comptes au public et aux autres niveaux et branches de l'État de l'utilisation des ressources publiques et fournir des rapports au moment voulu.

La nature d'un contrôle dépend de ses objectifs. Il peut être destiné à évaluer l'efficacité des responsables (contrôle de performance) ; il peut s'agir d'un contrôle financier portant sur les livres comptables pour déterminer comment les fonds ont été utilisés ; ou encore d'une combinaison des deux ou uniquement d'un examen des mécanismes de contrôle internes.

---

[86] Donsanto, Craig, « The Federal Crime of Election Fraud », *Proceedings of the Third Annual Trilateral Conference on Electoral Systems*, IFES, op. cit.

[87] Contrôleur général des États-Unis, *Government Auditing Standards*, version de 2003

En fonction des restrictions juridiques ou considérations éthiques, les rapports de contrôle peuvent être rendus publics.

Contrôle de la performance

Dans le cadre de l'administration des élections, un contrôle de la performance consiste en un examen objectif et systématique visant à fournir une évaluation indépendante des performances des organismes de gestion électorale ou d'élaboration des politiques, de l'instance qui réglemente le financement des campagnes et/ou des bénéficiaires d'un financement public, tels que les candidats et les partis politiques.

Ces contrôles fournissent des renseignements sur le fonctionnement du processus électoral, décèlent les faiblesses et les cas de non-respect des règles et présentent des recommandations sur la façon d'améliorer le processus. Les faits découverts lors d'un contrôle peuvent obliger les administrateurs électoraux à prendre des mesures pour remédier aux problèmes et rendre le processus plus efficace.

Les contrôles de performance peuvent également vérifier l'efficacité et l'utilisation rationnelle des ressources. L'objectif est de déterminer si l'organisme de gestion électorale et les autres instances électorales acquièrent, protègent et utilisent leurs ressources (personnel, biens et espace, par exemple) de manière responsable et efficace. C'est un mécanisme important pour lutter contre la mauvaise gestion et combattre la corruption.

Audits financiers

La corruption économique peut devenir une cause majeure de problèmes d'intégrité pour un organisme de gestion électorale, qui, généralement, dispose de beaucoup de personnel permanent, embauche des milliers d'employés temporaires et achète de grandes quantités d'équipement et de matériel électoral. Des contrats lucratifs peuvent inciter les offres de pots-de-vin ou fournir des possibilités de détournement de fonds. Les audits financiers, surtout ceux effectués régulièrement, peuvent permettre de déceler et de décourager la corruption économique et les malversations financières.

Ils déterminent si les rapports préparés par l'institution ou le candidat reflètent avec exactitude sa situation financière, et si la comptabilité est établie conformément aux principes de comptabilité généralement reconnus. Ils portent sur les états et relevés financiers ainsi que sur les renseignements bancaires. Sous forme de contrôles internes, ils permettent de vérifier le respect des règlements relatifs aux achats, aux offres, à la comptabilité et aux rapports sur les subventions et les contrats.

Objectivité et exactitude des rapports d'audit et de contrôle

Afin de protéger l'intégrité du processus, les contrôles et audits doivent être effectués de manière objective, sans ingérence de la part d'autres instances ou individus. Les rapports d'audit et de contrôle doivent être exacts et justes et comporter suffisamment de renseignements pour aider l'organisation qui fait l'objet du contrôle, les instances de surveillance et les décideurs politiques à comprendre la situation et à déterminer les mesures correctives nécessaires.

Les audits et contrôles doivent être soigneusement documentés. Un rapport d'audit ou de contrôle décrit généralement les objectifs et la portée de cet audit/contrôle ainsi que les méthodes utilisées. Il comporte des conclusions et des recommandations pour corriger les problèmes et améliorer les opérations. Il peut aussi comprendre des préconisations sur la façon d'améliorer l'application de la loi et les contrôles administratifs. Des documents justificatifs sont généralement joints aux rapports et peuvent être examinés par le public. Certains systèmes permettent l'utilisation de ces rapports en tant que pièce à conviction dans des affaires pénales et d'autres non.

9.5 Poursuites et procédures judiciaires

L'impunité favorise les comportements contraires à l'éthique, la fraude et la corruption. Les poursuites judiciaires permettent de traduire en justice les personnes soupçonnées d'une infraction et de les condamner si elles sont reconnues coupables. Les poursuites qui aboutissent à des peines font assumer la responsabilité de leurs actes aux coupables et servent à décourager ceux qui voudraient se prêter à des activités illégales.

Dans la plupart des systèmes judiciaires, les poursuites relèvent du droit pénal, qui réglemente la conduite des individus et définit les infractions et les peines. Pour l'essentiel, ces systèmes considèrent les infractions comme des violations de l'ordre public et la responsabilité des poursuites incombe par conséquent à l'État. Selon que la loi violée soit applicable sur le territoire national, dans une province donnée ou au niveau local détermine le lieu où l'affaire doit être instruite. Une affaire doit être entendue et traitée par le tribunal ou l'instance judiciaire compétente.

Dans la plupart des systèmes de droit pénal, il existe deux types d'infractions, déterminées en fonction de leur gravité : les crimes et délits. Les délits sont des infractions de moindre importance telles que les troubles à l'ordre public et le vol simple. La plupart des affaires liées à des délits engendrent une comparution devant un juge ou un tribunal et non un procès, et sont sanctionnées par une amende ou une courte peine de prison. Les crimes sont des infractions plus graves qui impliquent généralement une arrestation et un procès. (Dans certains systèmes, il existe un troisième niveau de responsabilité pénale ou civile de moindre gravité, parfois appelée « contravention », pour lesquelles les procédures et les sanctions sont encore plus limitées.)

Intégrité dans l'administration de la justice

L'intégrité dans l'administration de la justice est essentielle à l'ensemble du système électoral. Cela signifie dans ce cas que les lois sont équitables et justes, que les procédures d'application respectent les règles de droit et qu'elles protègent les droits civils et politiques. Les personnes chargées des poursuites, juges et membres du jury doivent non seulement suivre les procédures établies, mais également adopter des comportements professionnels et éthiques du plus haut niveau. L'intégrité dans l'administration de la justice garantit que les services de police et les autres autorités chargées de l'application de la loi n'agiront pas à des fins politiques ou personnelles et que les accusés ont la possibilité

de se défendre. Ces principes s'appuient sur le droit international (le Pacte international relatif aux droits civils et politiques) [88] et s'appliquent en particulier aux élections [89].

Afin de protéger l'intégrité dans les poursuites judiciaires et l'administration de la justice, un certain nombre de mécanismes sont souvent mis en place :

Arrestation régulière et lecture de l'acte d'accusation

Pour qu'un suspect soit arrêté et inculpé, des éléments de preuve suffisants doivent généralement relier cette personne à l'infraction. Un mandat d'arrêt est normalement nécessaire pour procéder à une arrestation, excepté dans les cas de flagrant délit.

Dans la plupart des systèmes judiciaires, les agents qui procèdent à l'arrestation informent l'accusé de ses droits et lui demandent s'il les comprend. L'accusé est généralement présenté dans un délai raisonnable devant un tribunal afin que les faits qui lui sont reprochés lui soient signifiés. Il peut alors plaider coupable ou non coupable. Ce processus est appelé lecture de l'acte d'accusation ; une procédure rapide dans ce cas permet d'éviter les arrestations arbitraires, la détention prolongée ou des stratégies policières contraires à l'éthique.

Le juge ou le tribunal détermine généralement s'il est nécessaire que l'accusé reste en détention jusqu'au procès. Dans bon nombre de systèmes judiciaires, toute personne accusée est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, mais la présomption d'innocence n'est pas une norme universelle. Pourtant, à moins que l'affaire ne concerne une infraction grave ou violente, la plupart des prévenus et accusés sont libérés sous caution. Certains systèmes disposent d'un mécanisme de protection distinct (parfois appelé en « droit latin » bref d'*Habeas corpus* ou « Sois maître de ton corps ») qui permet au suspect de contester la légalité d'une arrestation ou d'une détention.

Divulgation préalable au procès

Afin d'assurer un procès équitable, la plupart des systèmes permettent aux accusés/prévenus et à leurs avocats d'avoir accès aux pièces à conviction qui seront utilisés contre eux au tribunal. Dans certains systèmes, la défense a le droit d'accéder à toutes les pièces recueillies, qu'elles soient ou non utilisées par le ministère public.

L'identité des informateurs confidentiels, les informations sur les techniques policières secrètes, les informations gouvernementales classifiées ou les renseignements dont la divulgation pourrait nuire à une enquête en cours ne sont généralement pas communiqués à la défense. Tous les autres éléments de preuve sont le plus souvent mis à sa disposition.

Protection des témoins

[88] PIDCP, art. 2.3 (recours utile et décision) et 14.1 (décision juste et équitable) ; voir Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Observations générales n° 31 et 32.

[89] PIDCP, art. 25 (élections périodiques et honnêtes) ; voir HCDH, Observation générale n° 25.

Les droits de l'accusé/du prévenu comprennent généralement le droit à être confronté à ses accusateurs au tribunal. Cela signifie que les témoins doivent comparaître en personne et faire l'objet d'un contre-interrogatoire public. Dans des pays marqués par des conflits violents, certains témoins peuvent craindre de témoigner. Dans ces circonstances, ils doivent être protégés.

Les possibilités qu'offrent différents systèmes judiciaires pour protéger un témoin varient considérablement. Dans les pays dont les ressources sont limitées ou dans lesquels l'administration de la justice est déficiente, la protection des témoins peut s'avérer problématique.

Éviter les procès médiatiques

Un équilibre délicat doit être établi entre le droit à l'information du public et le droit de l'accusé à un procès équitable. La plupart des pays ne censurent pas la presse. La couverture d'un crime par les médias à sensation peut rendre difficile la tenue d'un procès impartial. Dans les systèmes où la responsabilité pénale est déterminée par un jury, ses membres peuvent être isolés pendant le procès pour éviter qu'ils ne soient influencés.

Procès équitable

La procédure régulière de la plupart des systèmes judiciaires exige que les infractions les plus graves (crimes) soient jugées en audience publique devant un juge impartial. Selon le système, un jury impartial peut également être constitué pour examiner les éléments de preuve. Les défendeurs ont généralement le droit à un procès rapide et public mené conformément aux procédures judiciaires établies. Un procès public augmente la confiance de l'opinion publique et protège l'accusé (et le grand public) contre un abus du système judiciaire.

Dans le cas d'une infraction pénale, la culpabilité doit généralement être très largement démontrée, « au-delà de tout doute raisonnable » par exemple, pour être déterminée. (Les affaires civiles s'appuient le plus souvent sur un critère moins strict : la « prépondérance de la preuve ».) Le degré de preuve « au-delà de tout doute raisonnable » est destiné à protéger l'accusé/le prévenu contre une condamnation injustifiée.

Peine proportionnelle à la gravité de l'infraction et droit d'appel

S'il est reconnu coupable, l'accusé/le prévenu est généralement condamné à une sanction pénale (telle qu'une amende ou une peine d'emprisonnement). Pour être juste, une peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction.

Le droit d'appel fait partie de l'équilibre des pouvoirs au sein du système judiciaire. Il protège le défendeur contre un jugement partial ou faussé. Les motifs d'appel possibles sont énoncés dans le cadre juridique de chaque pays et les procédures sont établies par ses tribunaux. Un appel ne peut être jugé que par un tribunal habilité à examiner les décisions d'une juridiction inférieure. Dans certains pays, un tribunal supérieur électoral rend la décision finale pour les affaires impliquant des violations de la loi électorale. Dans d'autres, la décision finale est prise par le tribunal (ou cour) constitutionnel(le) ou la Cour suprême.

9.5.1 Droits des accusés/des prévenus

Outre les droits des personnes sujettes à enquête, les personnes accusées d'un crime ou d'un délit peuvent prétendre aux garanties de procédure applicables dans un procès. Ces garanties comprennent généralement :

- *Le droit d'être représenté.* Dans les affaires pénales, l'accusé/le prévenu a le droit d'avoir un avocat compétent. Les systèmes juridiques de certains pays exigent la désignation d'un avocat commis d'office pour tout accusé/prévenu ayant des ressources financières limitées, en particulier s'il est accusé d'une grave infraction qui pourrait entraîner une lourde peine. L'accusé/le prévenu a généralement le droit de s'entretenir avec son avocat avant l'audition par la police, au cours du procès et lors de toute étape critique de la procédure, telle qu'une audience préliminaire, une séance d'identification ou un appel. L'accusé/le prévenu peut renoncer à son droit d'être représenté à condition qu'il en reconnaisse les conséquences.
- *Le droit de ne pas témoigner contre soi-même.* Dans les affaires pénales, la charge de la preuve incombe au ministère public. L'accusé/le prévenu n'a pas à fournir des éléments qui pourraient utilisés contre lui à la police ou au ministère public. Le droit de ne pas témoigner contre soi-même protège le défendeur contre l'obligation de révéler des faits qui pourraient l'incriminer. Ce droit dissuade également le recours à la torture ou d'autres moyens pour obtenir des aveux de l'accusé.
- *Le droit à l'information.* Un accusé/prévenu a le droit de savoir quelles sont les accusations qui sont portées contre lui, d'être présent lorsque les témoins déposent à charge au tribunal et d'avoir accès aux éléments de preuve réunis contre lui.
- *Le droit d'être jugé rapidement et publiquement par un juge ou un jury impartial, dans la région où l'infraction a été commise*. Parallèlement à cela, l'accusé/le prévenu doit avoir suffisamment de temps pour préparer sa défense. Parfois, l'emplacement *(lieu)* d'un procès est modifié pour une bonne cause, par exemple la sécurité ou l'influence potentielle de l'opinion publique.
- *Le droit de se défendre.* L'accusé/le prévenu doit avoir la possibilité de présenter des faits et des éléments de preuve, et de procéder au contre-interrogatoire es témoins à charge au cours d'un procès. L'accusé/le prévenu a également le droit de faire appel à des experts indépendants.
- *Le droit d'appel, si les garanties de procédure applicables n'ont pas été respectées*.

9.5.2 Affaires civiles

Le droit pénal régit les comportements des individus et est appliqué par l'État. Certaines questions de droit civil concernent également les responsabilités des personnes envers l'État et pour lesquelles elles peuvent être tenues responsables (généralement des sanctions moindres, non pénales) dans le cadre des procédures civiles, contexte dans lequel les preuves et autres normes et procédures peuvent être moins strictes que dans les affaires pénales.

De nombreuses affaires civiles tombent également dans le champ d'application du Code civil, qui régit les relations entre les individus ou autres personnes (juridiques). Dans ce cas, les affaires civiles portent sur un litige entre parties privées, pour lequel l'État propose

une tribune pour son règlement. Il peut s'agir d'une audience devant un juge ou d'un procès devant un jury.

Dans les affaires civiles, les témoins peuvent recevoir une injonction et être tenus de témoigner et de répondre aux questions. Les affaires civiles se décident généralement en fonction des règles de la « prépondérance de la preuve », moins strictes que le degré de preuve (« au-delà de tout doute raisonnable ») appliqué dans les affaires pénales.

Dans certains systèmes, les violations de la loi électorale sont instruites devant un tribunal civil par l'organisme de gestion électorale ou d'élaboration des politiques. En *Afrique du Sud*, les affaires sont déférées devant le directeur général des élections. Dans d'autres cas, des actions civiles peuvent être intentées par les personnes lésées par le processus électoral. Un candidat déclaré inéligible peut par exemple déposer une requête contre l'organisme de gestion électorale. Un parti politique peut intenter un procès au nom de candidats qu'on aurait empêchés de se présenter ou qui n'auraient pas reçu un traitement équitable. Un membre d'un parti politique peut poursuivre son parti si celui-ci l'a empêché de se présenter comme candidat.

9.6 Peines et sanctions

Une personne jugée coupable d'une infraction doit être punie conformément à la loi. Pour être juste, la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction. Les sanctions sont infligées par les organismes responsables de l'application de la loi, qui sont souvent les tribunaux.

Les sanctions varient considérablement d'un système électoral à l'autre. Habituellement, les types de sanctions applicables sont basés sur la nature et la gravité de l'infraction. Elles sont donc plus sévères pour les infractions définies comme pénales en vertu du code pénal et moins strictes pour les actes moins graves en vertu de la loi électorale. (Ces sanctions peuvent inclure des amendes ou autres peines applicables en cas de violations de la loi électorale n'entrant pas dans le cadre du droit pénal.) Dans certains systèmes, l'administration électorale peut elle-même organiser une procédure appropriée et imposer des sanctions administratives. Mais pour l'essentiel, ces procédures sont généralement organisées par un autre organisme (par exemple le ministère de la Justice ou de l'Intérieur) ou réalisées par un tribunal.

Les sanctions suivantes sont typiques de celles qui peuvent être appliquées pour des infractions mineures :

- un avertissement ;
- une ordonnance d'interdiction ;
- l'inéligibilité d'un candidat ;
- l'annulation de l'inscription d'un parti ;
- une amende ;
- l'exécution de travaux d'intérêt général ;
- l'exécution de l'obligation objet de l'infraction (c'est-à-dire l'exécution spécifique d'un acte requis ou une indemnisation appropriée (réparations)).

Les infractions graves sont passibles de peines d'incarcération. Selon l'infraction, une personne condamnée est généralement incarcérée pour une durée prescrite par la loi. Les infractions électorales peuvent également être sanctionnées par la perte des droits

électoraux, y compris du droit passif (éligibilité) ou actif (droit de vote) ensemble ou séparément, pour une période de temps déterminée. Les pratiques de corruption par les administrateurs électoraux (y compris les représentants de parti politique des commissions électorales) peuvent également être sanctionnées par une interdiction de participer à d'autres commissions électorales (y compris les comités électoraux) ou à d'autres activités en rapport avec les élections.

9.7 Application de la loi : contrôle et surveillance

Quis custodiet custodienses ? (Qui surveille les surveillants ?) L'un des enjeux de l'intégrité électorale est de déterminer qui surveille les personnes chargées d'appliquer les règles d'intégrité électorale. Comme dans d'autres aspects du processus, l'application de la loi peut être ternie par des politiques partisanes, corrompue par l'argent ou le pouvoir, être inefficace ou entachée d'erreurs. Pour faire en sorte qu'elle joue son rôle dans le maintien de l'intégrité électorale, elle doit être contrôlée et supervisée, comme toute autre partie du processus.

La plupart des systèmes juridiques possèdent un mécanisme de contrôle permettant de s'assurer que l'administration de la justice fonctionne comme prévu. Les services de police ont habituellement un bureau des affaires internes chargé d'enquêter sur les plaintes pour mauvaise conduite des forces de police. Des mécanismes similaires existent dans la plupart des organes chargés des poursuites. Certains systèmes juridiques prévoient l'intervention d'inspecteurs judiciaires et une procédure spécifique pour retirer un juge d'une affaire si nécessaire.

Les cas graves d'abus ou de mauvaise conduite de la part du pouvoir judiciaire peuvent résulter en une destitution ou une révocation. Les procédures de destitution sont souvent engagées par le pouvoir législatif ; elles font partie de l'équilibre des pouvoirs d'autres branches du gouvernement. Dans les cas d'abus systémique, où il n'existe aucun mécanisme crédible pour enquêter sur les plaintes, une commission judiciaire indépendante peut être établie.

Le mécanisme de contrôle au sein d'un organisme chargé de l'application de la loi doit examiner les plaintes formulées contre les enquêteurs. Un superviseur peut surveiller le nombre de plaintes et analyser leur contenu — par exemple, déterminer si la plainte concerne les méthodes utilisées par une personne en particulier ou si cette plaine est de nature partisane. Les problèmes systémiques sont généralement renvoyés au bureau des affaires internes ou à un autre organisme de surveillance officiel.

Les observateurs et superviseurs électoraux examinent également l'intégrité de l'application de la loi. Ils doivent être présents à toutes les étapes d'une activité dans laquelle l'intégrité est susceptible d'être menacée. Leur tâche consiste à s'assurer :

- qu'une enquête officielle est menée ;
- que les enquêteurs agissent avec impartialité et qu'ils ont les ressources et la capacité nécessaires pour mener une enquête adéquate ;
- que les suspects sont trouvés, arrêtés et poursuivis ;
- que les droits des individus sont respectés tout au long du processus.

La tenue d'un procès public et la surveillance des procédures peuvent encourager le professionnalisme judiciaire et l'impartialité. L'absence d'action des instances judiciaires,

en particulier des tribunaux, peut faire l'objet d'une enquête, que la presse indépendante pourra rapporter. La surveillance peut aussi s'étendre à l'étape de l'application de la sanction afin de s'assurer que les personnes reconnues coupables sont punies et que la peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction commise.

9.8 Enquêter dans des circonstances difficiles

Il n'est pas aisé d'enquêter sur la corruption électorale. Les affaires peuvent se révéler hautement politisées et impliquer des personnalités politiques connues ; et l'enquête peut parfois être dangereuse. L'accès aux témoins et aux suspects peut être difficile ; certains documents peuvent disparaître ; ou encore l'enquête peut viser un haut fonctionnaire ou une autre personnalité puissante.

Les difficultés varient selon le contexte social et politique de chaque pays, mais comprennent généralement une ingérence politique, des menaces liées à la sécurité physique ou une absence d'infrastructures légales et judiciaires.

Ingérence politique

Les enquêtes sur la fraude électorale peuvent impliquer des individus très puissants qui cherchent à se protéger par l'ingérence politique. Cette ingérence peut prendre la forme de menaces visant les enquêteurs ou le ministère public afin de les dissuader de poursuivre leurs enquêtes. Ces menaces comprennent, par exemple, la mutation des enquêteurs ou personnes chargées des poursuites à un autre poste, le refus d'un avancement professionnel voire le licenciement, le transfert de l'enquête à une autre instance, la réduction des ressources gouvernementales fournies à l'instance qui mène l'enquête ou engage les poursuites, et l'exercice de pressions sur d'autres agences pour qu'elles refusent de coopérer avec l'enquêteur ou la personne chargée des poursuites.

Une bonne surveillance de l'application de la loi et un processus d'application transparent peuvent aider à réduire le risque d'ingérence politique.

Absence d'infrastructures légales et judiciaires

Certains pays en voie de transition ne possèdent pas nécessairement les infrastructures légales et judiciaires nécessaires pour mener une enquête sur la corruption politique. Il peut exister des vides juridiques qui empêchent par conséquent les enquêteurs et personnes chargées des poursuites de prouver qu'une loi a été violée, même s'il est évident qu'il y a eu transgression. Il est possible qu'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener une enquête adéquate, faute de personnel, de ressources ou d'expérience institutionnelle. Le système pénal peut s'avérer dans l'impossibilité de maintenir le suspect en détention jusqu'au procès ou le système judiciaire incapable d'assurer un procès rapide et impartial.

Par exemple, lors d' élections *au Cambodge* en 1998, la Commission électorale nationale n'est pas parvenue à lutter contre la violence et les infractions à la loi électorale. La Commission n'ayant aucun pouvoir en matière d'application de la loi, les affaires ont été renvoyées devant les autorités gouvernementales, mais aucune n'a fait l'objet de poursuites. Ce n'est pas surprenant, compte tenu de la faiblesse du système judiciaire, qui

avait auparavant démontré son incapacité à traiter efficacement des affaires de droits de l'homme [90] [1].

Bâtir un système judiciaire national efficace et l'infrastructure nécessaire est un processus de longue haleine. Les autorités électorales peuvent commencer par veiller à ce que leurs élections et les lois électorales créent des bases solides pour des élections libres, justes et concurrentielles. En particulier, les lois doivent comporter des dispositions adéquates pour l'application de la loi. Dans certains pays en voie de transition, où il n'existe aucun antécédent d'indépendance du système judiciaire, une commission électorale avec de vastes pouvoirs, tels que ceux qui seraient généralement exercés par des institutions judiciaires, peut être la seule façon de pallier les lacunes du système.

La culture de l'impunité

Les pays en voie de transition ou qui sortent de conflits violents peuvent connaître une certaine culture de l'impunité. C'est notamment le cas lorsque le système d'application de la loi est faible ou ne fonctionne pas, lorsque ceux qui n'ont ni pouvoir ni influence sont arrêtés et inculpés alors que les riches, les puissants et ceux ayant de bonnes relations sont libérés, ainsi que lorsque les fonctionnaires jouissent d'une importante immunité juridique.

Une culture de l'impunité engendre la corruption et les pratiques contraires à l'éthique. L'absence de moyens pour faire appliquer les lois affaiblit l'intégrité du système et la primauté du droit. Briser ce cycle est extrêmement difficile ; une vive détermination de la part de la société civile et une volonté politique forte sont nécessaires.

Sécurité personnelle

Dans une culture d'impunité et en l'absence de système judiciaire solide, les enquêteurs honnêtes qui travaillent sur la corruption et les activités frauduleuses peuvent faire l'objet d'intimidation, subir des représailles voire être victimes de violences. La protection des enquêteurs exige non seulement l'appui de la société civile, mais également l'attention de la communauté internationale [91]. Certains dispositifs de sécurité, comme les missions d'observateurs internationaux pour les droits de l'homme soutenues par l'ONU, peuvent offrir un appui temporaire, mais le vrai changement doit venir de l'intérieur.

10. Intégrité dans l'administration électorale

Cette section traite des questions d'intégrité de l'administration du processus électoral. Les éventuels problèmes d'intégrité sont précisés pour chaque étape de l'administration électorale, depuis l'organisation de la gestion électorale jusqu'à la publication officielle des résultats. Les mesures qui peuvent être envisagées pour régler les problèmes susceptibles

[90] Neou, Kassie et Jeffrey C. Gallup, « Conducting Cambodia's Elections », *Journal of Democracy*, vol. 10 (2), 1999, p. 152

[91] Voir, p. ex., Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus », Résolution 53/144 de l'Assemblée générale des Nations Unies (8 mars 1999), Document n° A/RES/53/144 ; cette résolution a officiellement adopté la Déclaration susmentionnée, communément appelée « Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme »

de survenir durant les diverses opérations sont également abordées. Les étapes du processus électoral examinées sont les suivantes : la gestion électorale, le mode de scrutin, le découpage de la carte électorale, la planification du calendrier électoral, l'éducation des électeurs, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis, candidats et groupes de pression, les campagnes électorales y compris les problèmes liés au financement politique, le scrutin, le dépouillement et la centralisation des votes, les demandes et recours ainsi que l'annonce des résultats officiels.

Malgré sa nature technique, l'administration électorale peut aussi se politiser. Le contrôle et la manipulation de l'appareil électoral comptent parmi les outils les plus utilisés par les gouvernements non démocratiques pour assurer leur victoire répétée aux élections. En outre, les administrateurs électoraux eux-mêmes peuvent être soupçonnés d'agir dans l'intérêt du gouvernement, d'un parti en particulier ou d'un secteur de la société.

Les commissions électorales inexpérimentées peuvent également être remises en cause. Il est possible que leurs membres ne soient pas très connus et n'aient pas fait leurs preuves. Les politiciens et les partis chevronnés peuvent tenter de tirer profit de cette situation.

La méfiance à l'égard de l'appareil électoral persiste dans de nombreux pays. C'est l'une des principales raisons de la création de mécanismes de protection supplémentaires, notamment la surveillance par les partis politiques et la société civile. Elle peut également justifier le renforcement de la structure et de la gestion de l'administration électorale et est à l'origine de la mise en place de commissions indépendantes. Pour reprendre les mots d'un commentateur :

« Cette méfiance envers le contrôle complet de l'organisation des élections explique le consensus qui existe aujourd'hui sur la nécessité d'avoir, au cœur de l'administration électorale, une commission électorale indépendante ainsi que (…) des organismes électoraux autonomes dans les nouvelles démocraties. » [92]

Pour qu'une élection soit perçue comme libre et juste, son administration doit être professionnelle et neutre. Une administration électorale crédible et bien gérée peut dissuader ceux qui s'opposent au processus d'agir de façon discriminatoire ou frauduleuse. Elle peut contribuer à établir un climat de confiance envers les élections et leurs institutions.

10.1 Gestion électorale

Une gestion électorale saine, assurée par un organisme de gestion électorale crédible, est un élément essentiel dans le maintien de l'intégrité électorale. Pour être crédible, l'administration électorale doit être impartiale et être dotée de la capacité institutionnelle lui permettant de tenir des élections libres et justes.

---

[92] Schedler, Andreas, « Democracy by Delegation: The Path-Dependent Logic of Electoral Reform in Mexico », document présenté lors de la réunion annuelle de l'American Political Science Association (APSA), Atlanta (GA), du 2 au 5 septembre 1999, p. 7

Dans les démocraties bien établies, la structure qui administre les élections est généralement tenue pour acquise. Elle administre des élections justes depuis longtemps ; si des problèmes surviennent, ils ne remettent habituellement en cause ni sa crédibilité ni sa légitimité. Dans ces pays, l'OGE et les autres organes qui appuient les élections font souvent partie de l'appareil de l'État, et les administrateurs électoraux sont des agents publics.

Dans les démocraties plus récentes, le système de gestion électorale peut encore être en cours de développement et faire l'objet d'une grande méfiance, de critiques sévères et d'une surveillance étroite. Outre les problèmes inhérents à l'organisation d'une élection, l'organisme peut rencontrer des problèmes institutionnels, tels qu'une insuffisance des effectifs, du financement ou de l'expérience. La création d'un organisme de gestion électorale indépendant et libre de toute influence politique est une solution viable pour assurer l'impartialité nécessaire et gagner la confiance des électeurs.

Pour préserver l'intégrité de l'institution électorale et du processus électoral, les considérations suivantes sont primordiales.

Mettre en place un organisme de gestion crédible et apolitique

L'administration des élections est avant tout technique. Le système administratif adopté et l'institution qui le gère devraient par conséquent disposer de capacités techniques. Ce principe s'applique tout autant à un organisme de gestion électorale faisant partie de l'appareil gouvernemental et composé d'administrateurs ayant le statut d'agent public qu'à un OGE séparé et indépendant, disposant de personnel et de politiques propres.

Il peut malgré tout être encore difficile de séparer la politique de l'administration. La politisation de l'administration électorale peut transformer des problématiques techniques et administratives en préoccupations politiques. Les questions politiques exigent inévitablement compromis et négociation ; la prise de décisions peut donc prendre du temps, rendant difficile le respect du calendrier électoral. Dans les cas extrêmes, la politisation de la prise de décision peut paralyser l'ensemble du processus.

Une administration neutre et non partisane améliore l'intégrité électorale. Même lorsque les administrateurs électoraux sont choisis en fonction de leur appartenance politique, ils doivent néanmoins s'acquitter de leurs devoirs de façon neutre et apolitique. La quasi-totalité des lois électorales exige une administration électorale neutre. Par exemple, la loi électorale de l'*Afrique du Sud* exige que tous les agents électoraux soient impartiaux et exercent leurs pouvoirs et devoirs de façon indépendante.

L'indépendance financière et institutionnelle est un autre facteur important qui permet à l'administration électorale de travailler sans ingérence politique et libre de toute attache à des groupes d'intérêt particulier. Au *Mexique*, les réformes électorales des années 1990 doivent leur réussite, entre autres, à l'adhésion rapide au principe d'une administration électorale indépendante [93]. En revanche, lors des élections législatives de 2003

[93] Schedler, Andreas, « Democracy by Delegation: The Path-Dependent Logic of Electoral Reform in Mexico », document présenté lors de la réunion annuelle de l'American Political Science Association (APSA), Atlanta (GA), du 2 au 5 septembre 1999, p. 20

au *Cambodge*, la Commission électorale nationale était institutionnellement et physiquement intégrée au ministère de l'Intérieur et majoritairement composée de membres du parti au pouvoir. Cette dépendance a favorisé un climat de méfiance chez les partis d'opposition et a favorisé l'apparition de pratiques malhonnêtes, telles que l'intimidation des électeurs lors de l'inscription sur les listes électorales et des tentatives visant à empêcher les personnes de déposer des plaintes contre le parti sortant.[94]

Créer un bon système administratif, financier et opérationnel

L'insécurité, la fraude et la corruption prennent de l'ampleur dans un climat chaotique. Une gestion saine peut éliminer bon nombre des opportunités de subversion et de corruption. Une administration qui assure une bonne planification, embauche du personnel qualifié et fournit une surveillance adéquate est mieux à même de protéger l'intégrité électorale.

Une gestion financière et des mécanismes de contrôle adéquats peuvent contribuer à préserver l'intégrité financière et à éviter les problèmes qui pourraient résulter d'une mauvaise gestion financière. Une gestion saine et efficace des approvisionnements en biens et ressources contribue également à maintenir l'intégrité électorale.

Des systèmes opérationnels efficaces, fondés sur une planification stratégique, facilitent le travail et permettent d'éviter les problèmes.

Par exemple, un bon système logistique aidera à écarter les problèmes qui peuvent survenir lorsque les bulletins de vote arrivent dans un pays et doivent demeurer dans un port ou un aéroport en raison de l'absence de moyens de transport ou de stockage. Un tel système peut également faciliter le suivi de documents sensibles, tels que les cartes d'inscription des électeurs ou les bulletins de vote. Si le suivi est inadéquat, il sera difficile de savoir si des bulletins de vote ont été détournés ou falsifiés.

Les systèmes opérationnels comprennent habituellement des mécanismes pour communiquer des informations utiles aux participants en temps voulu et de façon systématique. Les partis et les candidats doivent savoir quand et comment s'inscrire sur les listes électorales et comment obtenir un éventuel financement pour faire campagne. Il est plus facile d'élaborer des bonnes procédures s'il existe des systèmes de remontée d'information qui permettent de déceler rapidement les problèmes, de recevoir et de résoudre systématiquement les réclamations des candidats ou d'autres personnes.

Assurer une gestion efficace de l'information

Grâce aux outils de gestion et mécanismes de contrôle offerts par la technologie moderne, les administrateurs électoraux peuvent développer et exploiter des systèmes efficaces qui protègent l'intégrité électorale. Une liste électorale informatisée peut aider à identifier les

---

[94] National Democratic Institute for International Affairs, *Cambodian Elections: Lessons Learned and Future Directions - A Post-Election Conference Report*, février 2004

inscriptions en double et les personnes qui n'ont pas l'âge requis pour s'inscrire. Une liste imprimée élimine les problèmes inhérents à une liste manuscrite potentiellement illisible et peut être affichée ou distribuée aux partis politiques et aux observateurs.

Toutefois, les ordinateurs et la technologie ne sont des outils efficaces que dans la mesure où l'équipement et la formation sont disponibles et adaptés. En outre, l'adoption d'une nouvelle technologie peut s'avérer ne pas être gérable, ni rentable.

Utiliser des mécanismes de contrôle et de surveillance adéquats

Les administrateurs électoraux se voient confier des ressources publiques et ils sont tenus d'en faire usage de manière efficace et économique. Elles doivent être utilisées conformément aux lois et règlements sur l'utilisation des biens publics et à la loi électorale.

L'organisme de gestion électorale doit s'assurer qu'il dispose de systèmes de contrôle qui protègent correctement les ressources financières et matérielles. La divulgation du budget et des dépenses électorales peut améliorer la transparence du processus et, ainsi, aider à protéger l'intégrité de l'administration.

Il faut donc veiller à ce qu'il existe des systèmes d'inventaire et de suivi des biens publics, que les rapports financiers sont exacts et à jour et qu'un agent ou bureau est chargé de faire respecter les règles et règlements. L'efficacité sera renforcée si les administrateurs électoraux sont tenus pour responsables des actions de leur personnel, et si les superviseurs vérifient et certifient que leur bureau respecte l'ensemble des règles et règlements.

Il est également nécessaire que les mécanismes de contrôle disposent d'un système pour recevoir et traiter les réclamations. L'organisme de gestion électorale est généralement chargé de veiller à ce que la législation électorale et les lois connexes sont respectées, et que les contrevenants soient signalés aux autorités compétentes pour enquête et poursuites s'il y a lieu.

Faire preuve de transparence et de responsabilité

La transparence apporte une crédibilité aux institutions électorales et à leurs activités, et confère une légitimité aux élections qu'elles administrent. L'organisme de gestion électorale peut assurer cette transparence de plusieurs façons, notamment grâce à :

- des rapports réguliers au public par le biais des médias, en tenant des conférences de presse, en transmettant des informations factuelles et en reconnaissant les problèmes soulevés et en précisant leurs solutions ;
- des rapports réguliers aux organes de contrôle sur les progrès réalisés, les difficultés rencontrées et les domaines nécessitant des efforts supplémentaires, et la mise à disposition du public de ces rapports ;
- l'organisation de réunions régulières avec les partis politiques et les candidats afin de fournir des informations, de répondre à des questions de procédure ou autres types de questions, et de solliciter leur contribution aux projets de protocoles ou de règlements ;
- l'observation du processus de prise de décisions électorales. Les observateurs peuvent être des représentants des partis politiques, de la société civile ou de la presse.

La transparence est un atout puisqu'elle indique clairement qui est responsable de quoi. Les agents publics et autres fonctionnaires chargés de gérer les ressources publiques doivent répondre de leurs actes au public et à d'autres niveaux et branches de l'État et doivent rendre compte de leur utilisation des ressources publiques pour la conduite des élections.

10.1.1 Budget

Le coût des élections peut être élevé. Il faut recruter du personnel, le former et lui fournir l'équipement nécessaire, louer et aménager des bureaux et inscrire les électeurs, les partis et les candidats. Il faut imprimer des listes d'électeurs et des bulletins de vote et les distribuer à tous les lieux de votation du pays. Il faut ouvrir des bureaux de votation et y placer du personnel. Il faut cueillir les votes et les compter. Toutes ces activités requièrent du personnel, des moyens de communication et de transport, de l'équipement, du matériel et des fonds opérationnels.

Problèmes d'intégrité causés par une insuffisance de fonds

L'accès à un budget suffisant pour administrer les lois électorales est un des facteurs principaux qui contribuent à l'intégrité électorale. L'insuffisance budgétaire peut compromettre tous les aspects de l'administration électorale. L'indépendance de l'organisme électoral dépend de la disponibilité de ressources adéquates au moment opportun. Certains problèmes d'intégrité peuvent résulter d'une insuffisance de fonds ou du délai à les recevoir, notamment :

- une réduction des mesures de sécurité dans le but d'économiser — comme le fait de ne pas utiliser un papier à filigrane pour le bulletin de vote ou bien de ne pas utiliser des numéros de série sur les cartes d'inscription ou sur les talons des bulletins de vote;

- la distribution du matériel électoral par des moyens de transport qui coûtent moins cher mais qui sont aussi moins sécuritaires ou moins fiables, comme l'utilisation des véhicules du personnel ou le recours à des firmes moins réputées; l'utilisation de matériel de qualité inférieure qui ne durera pas toute la période électorale; l'utilisation de photocopieuses ou d'imprimantes qui ne peuvent satisfaire au volume nécessaire;

- un rendement inférieur de la part d'un personnel électoral qui est mal payé, voire pas payé du tout. Des travailleurs sous-payés peuvent être contraints de poursuivre d'autres occupations pour combler leurs besoins. Cette situation peut diminuer leur productivité. Des travailleurs mal payés peuvent aussi chercher compensation en acceptant des pots de vin;

- des mesures de sécurité physique médiocres pendant la campagne, la votation et autres événements électoraux importants. Les coûts associés à la sécurité des élections sont souvent défrayés à même différents budgets, comme celui de la police. Une insuffisance de fonds peut vouloir dire que la police n'a pas accès aux systèmes de transport ou de communication nécessaires ou que les agents de sécurité ne sont pas suffisamment nombreux pour assurer la sécurité d'une élection.

Une bonne planification et de bons systèmes peuvent aider à surmonter les contraintes budgétaires. Il existe pour tous les problèmes des solutions efficaces à un coût raisonnable. Il n'en reste pas moins qu'une élection ne peut se dérouler comme le prévoit la loi sans une bonne planification et les fonds nécessaires.

Problèmes d'intégrité liés à la source du financement

La source du financement peut soulever des questions d'intégrité. Les dépenses de l'organisme électoral font habituellement partie du budget annuel du gouvernement. Le montant prévu doit être suffisant pour permettre la tenue d'élections lorsqu'il se doit. Un budget établi et des fonds disponibles au moment voulu fournissent à l'administration électorale l'indépendance financière nécessaire pour gérer une élection. En Inde par exemple, le secrétariat de la commission électorale jouit d'un budget indépendant qui est convenu entre la commission et le ministère des Finances. Toutefois, certains organismes électoraux, surtout dans les pays en voie de développement, sont en concurrence avec d'autres pour les ressources qui proviennent du gouvernement et peuvent se retrouver avec une allocation de fonds insuffisante.

Parfois, le budget du gouvernement attribue suffisamment de fonds à l'organisme électoral, mais ces fonds sont administrés par un ministère ou une agence du gouvernement. L'organisme électoral devient alors dépendant de cet intermédiaire. Dans le cas des élections législatives de 1998 au Cambodge, des fonds étaient alloués dans le budget du gouvernement mais le ministère des Finances les a versés à la pièce, rendant ainsi difficile l'établissement de la Commission nationale des élections. Les commissaires ont débuté le processus en utilisant leurs salaires pour défrayer les coûts opérationnels, comme les comptes d'électricité et l'achat du papier pour les photocopieuses.

La communauté internationale peut également contribuer au financement d'élections dans les pays en voie de transition vers la démocratie ou en voie de développement. Ce financement est habituellement conditionnel à la tenue d'élections libres et justes. De plus, il est sujet aux cycles de financement de chaque pays, ce qui risque parfois de créer des problèmes de disponibilité de fonds à des moments critiques.

Dans certains systèmes, l'organisme électoral peut accepter du financement d'autres sources, telles que citoyens ou groupes en vue. Toutefois, le fait d'accepter du financement privé peut faire croire à un trafic d'influence. Les administrateurs d'élections peuvent minimiser ces perceptions en divulguant le nom des donateurs et en s'assurant qu'ils ne reçoivent aucun traitement de faveur. Les lois de certains pays, comme celles de la Thaïlande, interdisent ce genre de financement[95].

10.1.1.1 Éviter les problèmes d'intégrité liés à l'insuffisance de fonds

Les mesures suivantes peuvent parer aux problèmes causés par une insuffisance de fonds.

- *Une meilleure planification*. Planifier plus longtemps à l'avance. Prévoir des réserves pour les imprévus et l'inflation. Fixer des priorités. Examiner la possibilité de standardiser les systèmes afin d'en augmenter l'efficacité et d'en réduire les coûts.

[95] Noel, Theo, conseiller aux élections indonésiennes de 1999, communication avec Sue Nelson.

- *Tenir compte du rapport entre les coûts et l'efficacité*. Trouver des moyens qui minimiseront les coûts tout en maintenant l'efficacité. Les administrateurs électoraux devraient tenter d'utiliser du matériel produit au pays plutôt que de l'importer à grand prix.

- *Tenir compte des moyens du pays*. Les élections organisées dans les pays en voie de transition reçoivent souvent une aide étrangère. Il peut en résulter l'adoption de processus électoraux qui sont au-dessus des moyens du pays et qui par conséquent ne peuvent être utilisés aux élections subséquentes sans le maintien d'une forte aide étrangère. Il faut donc chercher des solutions de rechange à l'achat de matériel importé coûteux et développer des systèmes abordables.

- *Diversifier l'appui des donateurs*. Les pays qui reçoivent de l'aide étrangère devraient diversifier les sources de financement afin de ne pas être dépendants d'un petit nombre de donateurs. Ils peuvent ainsi éviter les problèmes susceptibles de se poser à cause du moment où les donateurs peuvent verser le financement et des conditions diverses qu'ils peuvent imposer pour l'utilisation des fonds.

- *Faire du lobbying pour obtenir un meilleur financement*. Les organismes chargés des politiques électorales et de l'administration électorale peuvent faire du lobbying auprès des instances appropriées et des législateurs pour obtenir l'appui dont ils ont besoin. Un lobbying efficace fournit les renseignements sur le problème — où les fonds sont nécessaires, pourquoi ils sont essentiels, et les avantages qu'ils peuvent procurer. Il s'agit d'être aussi précis que possible pour justifier la demande d'un financement accru. Le besoin de financement accru peut également faire l'objet de publicité dans les médias afin d'obtenir l'appui du public. Les groupes de pression publics peuvent être consultés et incités à se joindre aux activités de lobbying.

- *Rationaliser les effectifs.* Tous les employés devraient avoir une description de tâches, se présenter au travail tous les jours et être productifs.

10.1.2 Dotation et recrutement

Il importe que l'administration électorale puisse compter sur le personnel nécessaire. À défaut, elle peut éprouver des problèmes d'intégrité en raison d'erreurs ou d'ignorance. La dotation d'un poste par la personne adéquate fera en sorte que le système fonctionne mieux et éliminera plusieurs problèmes potentiels d'intégrité. La personne adéquate pour un poste en particulier est habituellement celle qui possède de l'expérience ainsi qu'une attitude et une formation professionnelles. La personne adéquate est aussi honnête et adhère aux principes de conduite professionnelle.

Pour doter un organisme électoral d'un personnel professionnel, honnête et dévoué, il faut tenir compte des facteurs suivants.

Mettre au point un processus de dotation rigoureux

L'organisme électoral doit d'abord définir sa structure interne et un processus de dotation. Pour ce faire, les administrateurs d'élections peuvent dresser un organigramme en

précisant les responsabilités de chacune des divisions et de chacun des membres du personnel.

La plupart des divisions des organismes électoraux sont formées en fonction de leurs activités et responsabilités — la gestion, l'administration interne (y compris les ressources humaines), les finances, les opérations, les services juridiques, le soutien technologique et les relations publiques. La présentation du processus de dotation et du travail sur un organigramme peut faciliter la mise au point d'un modèle de dotation logique. Un énoncé d'objectifs clairs pour chaque division et pour chaque membre du personnel peut éviter les problèmes d'intégrité dus à la non-connaissance des responsabilités. Le chevauchement des tâches sera également évité.

La distribution de cet organigramme à chaque employé fait en sorte que chacun sait où il se situe dans l'ensemble de l'organisation, qu'il connaît l'échelle hiérarchique, qu'il est au courant de ses responsabilités et qu'il sait à qui il doit en répondre. Il sait également comment l'information se propage dans le système.

Ces organigrammes peuvent aussi aider à maintenir l'intégrité du processus de recrutement puisqu'ils informent les gestionnaires des ressources humaines du nombre de personnes à recruter, des exigences de chaque poste et de la personne qui sera responsable de chacun. Ils indiquent également la position de chaque employé sur l'échelle hiérarchique selon ses responsabilités, ce qui permet de classer chaque poste sur l'échelle professionnelle et salariale. En adoptant un tel système, on s'assure que des personnes qualifiées sont recrutées et affectées au bon poste, et qu'elles reçoivent un salaire équitable pour leur niveau de travail.

Des diagrammes organisationnels peuvent aussi servir comme outil de surveillance puisqu'ils indiquent qui est le surveillant de chaque membre du personnel. La supervision du personnel est un facteur important dans le maintien de l'intégrité électorale.

Recruter par voie de concours

L'intégrité exige que le personnel soit recruté selon le principe du mérite et non par favoritisme. L'affichage public des postes à doter invite les personnes qui possèdent les qualités recherchées à postuler. Il faut accorder assez de temps pour que les renseignements soient diffusés et que les personnes intéressées présentent leur candidature.

Formuler des politiques écrites de gestion du personnel

L'intégrité exige également des politiques de gestion du personnel standardisées afin de s'assurer que tous les employés connaissent leurs droits et responsabilités et qu'ils soient traités équitablement. Des politiques écrites et distribuées à tous les employés faciliteront la tâche.

La plupart des employeurs du secteur public, y compris les administrateurs électoraux, inscrivent des normes de comportement professionnel et un code de conduite morale dans leurs politiques de gestion du personnel. Les pénalités pour infraction au code y sont généralement précisées.

Offrir un salaire compétitif pour un personnel professionnel

Les salaires représentent une partie importante du budget d'une élection et lorsque les fonds sont limités les salaires sont habituellement maintenus au minimum. Toutefois, si les employés électoraux ne sont pas rémunérés adéquatement, divers problèmes peuvent menacer l'intégrité électorale :

- un rendement moindre ou des mouvements de grève;
- des employés qui profitent de leur poste pour suppléer à leurs revenus en faisant payer des frais aux utilisateurs ou en acceptant des pots de vin ou des cadeaux,
- des vols de matériel et d'équipement nécessaires pour la conduite de l'élection;
- des préposés qui retiennent les registres des électeurs, les feuilles de comptage ou les bulletins de vote en échange d'une majoration de salaire;
- des employés mécontents qui se laissent inciter financièrement à fausser le processus ou à fermer les yeux sur des irrégularités.

Des employés mécontents ont été la source principale des problèmes d'intégrité dans plusieurs élections. Aux élections de 2000 à Haïti, les préposés aux bureaux de vote dans le nord du pays ont refusé d'être formés à moins d'être mieux payés et ont ainsi retardé la livraison du matériel électoral aux bureaux de vote jusqu'au matin de l'élection [96].

Prévoir de la formation

Le personnel devrait être formé adéquatement afin de pouvoir agir comme agent d'intégrité, plutôt que de devenir une source de problème d'intégrité. En plus de savoir comment accomplir son travail, le personnel électoral devrait être au courant des questions d'intégrité en général et des mesures de contrôle qui sont enchâssées dans le système pour protéger l'intégrité. L'intégrité du processus s'en portera mieux si les employés électoraux peuvent se familiariser avec le processus de plaintes et s'ils sont incités à apporter des suggestions pour améliorer le système. Une bonne formation peut réduire sensiblement les erreurs qui sont la cause de plusieurs problèmes d'intégrité. Elle aide aussi à empêcher des tentatives de corruption du système si elle informe les employés et les employeurs des mesures de contrôle en place et de la façon dont ils peuvent les utiliser.

Assurer la surveillance

Une surveillance efficace fournit une autre mesure efficace pour protéger l'intégrité et assurer une administration saine. Elle peut aider à garantir que les employés accomplissent leur devoir efficacement, mais aussi de la façon professionnelle et éthique requise pour la conduite d'élections libres, justes et crédibles. Les surveillants peuvent repérer les employés et les domaines problématiques et s'assurer que les corrections nécessaires sont apportées.

[96] Noel, Theo, conseiller aux élections indonésiennes de 1999, communication avec Sue Nelson

10.1.3 Approvisionnements

Il importe que l'administration électorale puisse compter sur le personnel nécessaire. À défaut, elle peut éprouver des problèmes d'intégrité en raison d'erreurs ou d'ignorance. La dotation d'un poste par la personne adéquate fera en sorte que le système fonctionne mieux et éliminera plusieurs problèmes potentiels d'intégrité. La personne adéquate pour un poste en particulier est habituellement celle qui possède de l'expérience ainsi qu'une attitude et une formation professionnelles. La personne adéquate est aussi honnête et adhère aux principes de conduite professionnelle.

Pour doter un organisme électoral d'un personnel professionnel, honnête et dévoué, il faut tenir compte des facteurs suivants.

Mettre au point un processus de dotation rigoureux

L'organisme électoral doit d'abord définir sa structure interne et un processus de dotation. Pour ce faire, les administrateurs d'élections peuvent dresser un organigramme en précisant les responsabilités de chacune des divisions et de chacun des membres du personnel.

La plupart des divisions des organismes électoraux sont formées en fonction de leurs activités et responsabilités — la gestion, l'administration interne (y compris les ressources humaines), les finances, les opérations, les services juridiques, le soutien technologique et les relations publiques. La présentation du processus de dotation et du travail sur un organigramme peut faciliter la mise au point d'un modèle de dotation logique. Un énoncé d'objectifs clairs pour chaque division et pour chaque membre du personnel peut éviter les problèmes d'intégrité dus à la non-connaissance des responsabilités. Le chevauchement des tâches sera également évité.

La distribution de cet organigramme à chaque employé fait en sorte que chacun sait où il se situe dans l'ensemble de l'organisation, qu'il connaît l'échelle hiérarchique, qu'il est au courant de ses responsabilités et qu'il sait à qui il doit en répondre. Il sait également comment l'information se propage dans le système.

Ces organigrammes peuvent aussi aider à maintenir l'intégrité du processus de recrutement puisqu'ils informent les gestionnaires des ressources humaines du nombre de personnes à recruter, des exigences de chaque poste et de la personne qui sera responsable de chacun. Ils indiquent également la position de chaque employé sur l'échelle hiérarchique selon ses responsabilités, ce qui permet de classer chaque poste sur l'échelle professionnelle et salariale. En adoptant un tel système, on s'assure que des personnes qualifiées sont recrutées et affectées au bon poste, et qu'elles reçoivent un salaire équitable pour leur niveau de travail.

Des diagrammes organisationnels peuvent aussi servir comme outil de surveillance puisqu'ils indiquent qui est le surveillant de chaque membre du personnel. La supervision du personnel est un facteur important dans le maintien de l'intégrité électorale.

Recruter par voie de concours

L'intégrité exige que le personnel soit recruté selon le principe du mérite et non par favoritisme. L'affichage public des postes à doter invite les personnes qui possèdent les qualités recherchées à postuler. Il faut accorder assez de temps pour que les renseignements soient diffusés et que les personnes intéressées présentent leur candidature.

Formuler des politiques écrites de gestion du personnel

L'intégrité exige également des politiques de gestion du personnel standardisées afin de s'assurer que tous les employés connaissent leurs droits et responsabilités et qu'ils soient traités équitablement. Des politiques écrites et distribuées à tous les employés faciliteront la tâche.

La plupart des employeurs du secteur public, y compris les administrateurs électoraux, inscrivent des normes de comportement professionnel et un code de conduite morale dans leurs politiques de gestion du personnel. Les pénalités pour infraction au code y sont généralement précisées.

Offrir un salaire compétitif pour un personnel professionnel

Les salaires représentent une partie importante du budget d'une élection et lorsque les fonds sont limités les salaires sont habituellement maintenus au minimum. Toutefois, si les employés électoraux ne sont pas rémunérés adéquatement, divers problèmes peuvent menacer l'intégrité électorale :

- un rendement moindre ou des mouvements de grève;
- des employés qui profitent de leur poste pour suppléer à leurs revenus en faisant payer des frais aux utilisateurs ou en acceptant des pots de vin ou des cadeaux,
- des vols de matériel et d'équipement nécessaires pour la conduite de l'élection;
- des préposés qui retiennent les registres des électeurs, les feuilles de comptage ou les bulletins de vote en échange d'une majoration de salaire;
- des employés mécontents qui se laissent inciter financièrement à fausser le processus ou à fermer les yeux sur des irrégularités.

Des employés mécontents ont été la source principale des problèmes d'intégrité dans plusieurs élections. Aux élections de 2000 à Haïti, les préposés aux bureaux de vote dans le nord du pays ont refusé d'être formés à moins d'être mieux payés et ont ainsi retardé la livraison du matériel électoral aux bureaux de vote jusqu'au matin de l'élection [97].

Prévoir de la formation

[97] Noel, Theo, conseiller aux élections indonésiennes de 1999, communication avec Sue Nelson.

Le personnel devrait être formé adéquatement afin de pouvoir agir comme agent d'intégrité, plutôt que de devenir une source de problème d'intégrité. En plus de savoir comment accomplir son travail, le personnel électoral devrait être au courant des questions d'intégrité en général et des mesures de contrôle qui sont enchâssées dans le système pour protéger l'intégrité. L'intégrité du processus s'en portera mieux si les employés électoraux peuvent se familiariser avec le processus de plaintes et s'ils sont incités à apporter des suggestions pour améliorer le système. Une bonne formation peut réduire sensiblement les erreurs qui sont la cause de plusieurs problèmes d'intégrité. Elle aide aussi à empêcher des tentatives de corruption du système si elle informe les employés et les employeurs des mesures de contrôle en place et de la façon dont ils peuvent les utiliser.

Assurer la surveillance

Une surveillance efficace fournit une autre mesure efficace pour protéger l'intégrité et assurer une administration saine. Elle peut aider à garantir que les employés accomplissent leur devoir efficacement, mais aussi de la façon professionnelle et éthique requise pour la conduite d'élections libres, justes et crédibles. Les surveillants peuvent repérer les employés et les domaines problématiques et s'assurer que les corrections nécessaires sont apportées.

10.2 Mode de scrutin

Les modes de scrutin diffèrent dans leur nature ainsi que dans leur capacité de protéger l'intégrité électorale. Chaque pays a développé son propre système électoral selon son histoire politique et sa culture. Chaque système a ses propres mérites; chaque système a également ses problèmes.

L'intégrité et le mode de scrutin adopté peuvent devenir une préoccupation lorsqu'un système est utilisé pour exclure une partie de la population admissible, ou pour refuser un siège à un candidat qui a obtenu un appui populaire important. Les problèmes d'intégrité peuvent également survenir dans un système qui n'a pas été modifié alors que les conditions sociales et politiques changeantes exigeraient une réforme afin d'assurer une meilleure représentation de la population[98].

Le mode de scrutin influence les résultats de l'élection

Il existe plusieurs modes de scrutin différents, chacun ayant sa propre méthode pour traduire les votes en sièges parlementaires. Le choix du mode de scrutin peut avoir un effet sur la stabilité du gouvernement, la représentation des divers intérêts de la société et le degré de la responsabilisation des élus. Même si la stabilité gouvernementale dépasse le cadre de l'intégrité électorale, elle constitue un argument important lors du choix du mode de scrutin. La représentativité et la responsabilisation ont des conséquences directes sur le maintien de l'intégrité. La représentativité suppose que les partis politiques obtiennent

[98] Harris, Paul, New Zealand Electoral Commission, communication avec Sue Nelson.

chacun un nombre de sièges proportionnel au nombre de votes qu'ils ont obtenus, ce qui confère la même valeur à chaque vote. La responsabilisation est essentielle à la confiance des électeurs envers le processus électoral.

L'égalité des suffrages, la stabilité gouvernementale et la confiance envers le processus électoral

Dans les systèmes pluralitaires et majoritaires les sièges parlementaires sont attribués, au candidat qui reçoit le plus grand nombre de votes dans la circonscription. Une telle formule favorise les partis les plus forts au détriment de plus petits qui n'ont pas une base régionale forte. Le principe de l'égalité de suffrages se trouve compromis dans la mesure où les électeurs votant pour les plus petits partis ont moins de chances d'être représentés. En plus, il peut arriver qu'un parti ayant obtenu un appui national relativement modeste obtienne une grande majorité des sièges parlementaires.

Les systèmes pluralitaires et majoritaires offrent par contre l'avantage de favoriser la stabilité gouvernementale puisque les gouvernements ont moins souvent besoin de compter sur une coalition entre partis.

Dans les systèmes proportionnels, les sièges sont répartis entre les partis selon la proportion des votes qu'ils obtiennent à l'élection. Cette formule privilégie l'équité par rapport à la stabilité gouvernementale. Un plus grand nombre de partis ont la possibilité de faire élire des candidats, ce qui encourage la prolifération des partis. Les gouvernements de coalition sont plus fréquents, ce qui peut avoir une influence néfaste sur la cohérence et la stabilité gouvernementales. Toutefois, dans les pays qui utilisent la représentation proportionnelle, la confiance de l'électorat envers le processus électoral est renforcée puisque le résultat de l'élection est plus transparent et plus juste à l'égard des partis [99].

Les systèmes de représentation proportionnelle utilisent des formules mathématiques d'attribution des sièges variées qui peuvent avoir un impact important sur la représentativité. Certaines formules servent par exemple à assurer un équilibre entre les zones urbaines et rurales; d'autres garantissent la représentation d'une minorité ou d'un secteur de la société traditionnellement sous-représentés [100].

Les systèmes proportionnels peuvent imposer des seuils électoraux de façon à ce que chaque parti doive récolter un pourcentage minimal de votes pour recevoir un siège. Cette mesure vise délibérément à accroître les chances d'élire un gouvernement stable et efficace en réduisant le nombre de partis requis pour former ou appuyer un gouvernement. Toutefois, si le seuil sert à empêcher l'élection de plus petits partis en vue de restreindre la représentation de groupes minoritaires particuliers, il se pose un problème d'intégrité.

Le choix du mode de scrutin est plus souvent le résultat d'une évolution politique que d'une décision législative réfléchie. La représentation proportionnelle est largement répandue, et plusieurs systèmes pluralitaires ou majoritaires envisagent de l'adopter, ou sa

---

[99] Birch, Sarah, « Explaining Confidence in the Conduct of Elections », communication présentée à la *Public Opinion and Political Parties Conference*, Université d'Essex, 9 au 11 septembre 2005.

[100] Birch, Sarah, « Explaining Confidence in the Conduct of Elections », communication présentée à la *Public Opinion and Political Parties Conference*, Université d'Essex, 9 au 11 septembre 2005.

variante améliorée des systèmes mixtes. Ces derniers réunissent les avantages de la meilleure représentation et de la stabilité gouvernementale. La Nouvelle-Zélande a ainsi abandonné son système majoritaire au profit d'un système mixte avec compensation.

10.3 Découpage électoral

Le découpage électoral consiste à déterminer le nombre, la grandeur et les limites des circonscriptions électorales. Une circonscription est une division électorale dans laquelle un nombre déterminé de sièges est soumis à élection. Le découpage électoral peut avoir un impact important sur l'intégrité électorale. Afin de respecter le principe d'égalité des suffrages, il faut assurer l'égalité de la représentation entre les circonscriptions. Si le découpage des circonscriptions est effectué par un groupe partisan, cet exercice peut devenir un outil politique pour limiter la représentation de certains groupes ou pour assurer l'élection de certains candidats ou partis au détriment des autres. Il faut réviser périodiquement les limites des circonscriptions afin de maintenir l'égalité des suffrages compte tenu des mouvements de la population.

Égalité relative des suffrages

La représentation des diverses circonscriptions devrait être égale en termes du rapport entre le nombre de sièges et le nombre d'électeurs. Tous les citoyens sont ainsi représentés également, quel que soit leur lieu de résidence.

Toutefois, cette égalité peut être relativisée dans la mesure où plusieurs pays reconnaissent que l'égalité de la population n'est pas le seul critère important de représentation. D'autres facteurs peuvent être pris en compte pour garantir une représentation non seulement égale mais aussi efficace — par exemple, l'identité culturelle d'une circonscription, son évolution historique, sa géographie (régions peu peuplées, endroits éloignés) et la présence de minorités.

Ces facteurs peuvent s'opposer au principe de l'égalité des suffrages. Pour remédier à ce problème, plusieurs pays définissent un écart acceptable par rapport à l'égalité absolue. Certains pays mettent aussi l'accent sur l'importance de la participation publique au découpage électoral. Au Canada par exemple, la révision du découpage électoral est précédée par une série d'audiences publiques afin de permettre aux électeurs de manifester leur point de vue et de rendre le processus aussi équitable que possible [101].

Influence partisane

Le découpage peut être confié à un organisme indépendant ou à des administrateurs électoraux, mais dans plusieurs pays il est confié à des majorités législatives partisanes. Les politiciens peuvent alors découper les circonscriptions à des fins partisanes, en définissant les limites de façon à ce que l'appui de l'opposition soit concentré dans un petit nombre de circonscriptions, préservant ainsi dans les autres circonscriptions l'avantage du

[101] Sax, Herschell, « Révisions des limites des circonscriptions électorales fédérales », *Perspectives électorales*, mai 2002

parti au pouvoir. Le découpage peut aussi être manipulé en dispersant l'appui à l'opposition à travers plusieurs circonscriptions.

On appelle *gerrymandering* la pratique consistant à délimiter les circonscriptions dans le but d'obtenir un avantage partisan. Cette pratique est propre aux systèmes électoraux basés sur des circonscriptions uninominales. Dans les pays en voie de développement, elle prend souvent la forme de l'attribution d'un plus grand nombre de sièges aux régions où le parti au pouvoir est particulièrement fort. Ceci s'est produit au Kenya en 1997 et au Nigeria en 1999 [102] [2] .

Pour éviter ce problème, certains pays isolent le processus du découpage des circonscriptions de toute ingérence politique. Au Canada, ce sont des commissions entièrement indépendantes qui révisent les limites des circonscriptions. Ces commissions se composent de trois membres : un juge nommé par le juge en chef de la province pour diriger la commission, et deux autres membres nommés par le président de la Chambre des communes[103] [3] . En Nouvelle-Zélande, les changements aux limites sont faits par un organisme indépendant prévu par la loi, soit la Commission à la représentation, qui comprend le statisticien du gouvernement, l'arpenteur général et le directeur général des élections.

Révision du découpage électoral

Avec le temps, les populations changent. Les résidents ruraux se déplacent vers les régions urbaines et la démographie du pays se transforme. Afin de maintenir l'intégrité électorale et l'égalité de suffrages, il faut revoir périodiquement le découpage des circonscriptions. Le processus de révision devrait se faire à une fréquence raisonnable pour tenir compte de ces changements sans créer des fardeaux administratifs excessifs. Habituellement, la révision se fait tous les 5 à 10 ans.

Le moment précis où se déroule la révision peut aussi avoir un impact sur les résultats des élections. Pour les gouvernements ou les politiciens portés au *gerrymandering*, le moment idéal pour réviser les limites des circonscriptions est à la veille d'une élection. Un changement de limites juste avant une élection ne laisse pas assez de temps pour contester le découpage devant les tribunaux.

10.4 Calendrier électoral

Le calendrier électoral constitue aussi bien un outil servant à maintenir le processus sur la bonne voie qu'une source de problèmes d'intégrité. Il peut être défini dans la Constitution ou une loi électorale, ou être fixé par l'organisme de gestion électorale. Si les dates sont fixées par le cadre juridique, les administrateurs électoraux disposent de peu de flexibilité ou de pouvoir discrétionnaire. Les dates fixées par les organismes d'élaboration des

[102] Elklit, Jorgen, « Electoral Institutional Change and Democratic Transition: You Can Bring a Horse to Water, But You Can't Make It Drink », communication présentée à la rencontre annuelle du Consortium européen de recherches en sciences politiques, 1999.

[103] Sax, Herschell, op. cit.

politiques ou de gestion électorale ne sont pas inscrites dans la loi et peuvent donc être plus facilement modifiées si nécessaire. Certains pays (*Inde, Afrique du Sud*) possèdent des dispositions législatives permettant de modifier le calendrier électoral en temps de crise et de reporter par exemple les élections pour s'assurer qu'elles sont libres et justes.

Combien de temps faut-il pour se préparer pour le jour des élections ? Tout dépend des circonstances particulières du pays. Dans les démocraties qui ont un système électoral bien établi, les préparations physiques pour une élection sont familières et routinières. La préparation d'une élection peut être une entreprise de grande envergure et prendre beaucoup plus de temps dans les démocraties plus récentes, notamment dans les pays en développement ou en période de transition.

Problèmes d'intégrité liés au calendrier électoral

- *Risque d'exclusion de certains segments de la population*

Pour assurer la participation d'autant d'électeurs que possible, il faut éviter d'organiser des élections à des moments de l'année qui pourraient exclure certains segments de la population. Dans les pays où le climat est rude, les conditions météorologiques sont généralement prises en compte pour établir ce calendrier. Souvent, les pays en développement doivent tenir compte des cycles de culture. Par exemple, les élections législatives de 2003 au *Cambodge* ont été organisées pendant la saison des pluies, ce qui a peut-être empêché les agriculteurs accaparés par leurs cultures de voter.[104]

Si les écoles servent de bureaux de vote, il faut alors écarter la période des examens scolaires. Les événements religieux, les jours fériés ou les vacances sont d'autres périodes importantes qui doivent être évitées. Si la date fixée exclut, volontairement ou non, certains segments de la population, l'intégrité électorale peut être compromise.

- *Calendrier trop court*

Une bonne planification doit laisser suffisamment de temps pour lancer et gérer une élection, et accomplir convenablement chaque tâche. Le manque de temps, notamment pour l'examen des actes de candidature (par exemple, lorsque les candidats sont tenus de présenter des « listes de signatures » avec les noms d'un grand nombre d'électeurs), peut compromettre l'intégrité. Lors des élections nationales *roumaines* en 2000, les candidats à la présidence étaient tenus de présenter des centaines de milliers de noms. Après soumission de ces pétitions au Bureau central électoral (BEC), la presse a constaté qu'elles étaient dans un couloir et n'avaient pas été ouvertes, ce qui a provoqué un scandale. Le BEC a par conséquent déplacé les boîtes dans un bureau fermé, à l'abri des regards du public !

Les partis politiques doivent disposer de suffisamment de temps pour sélectionner leurs candidats et ces derniers ont besoin de temps pour présenter leurs actes de candidature et préparer leur campagne électorale. Les candidats et partis doivent avoir le temps nécessaire pour transmettre leur message de campagne aux électeurs

[104] National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Cambodian Elections: Lessons Learned and Future Directions - Post-Election Conference Report*, février 2004

- *Calendrier trop long*

Un calendrier trop long augmente les coûts d'exploitation, de personnel et autres coûts des organismes de gestion électorale. Ceux dont les fonds sont limités peuvent alors être obligés de réduire le financement alloué à leurs mesures de sécurité et d'intégrité.

Les groupes d'observateurs et de superviseurs peuvent également être touchés, puisqu'ils devront maintenir des observateurs pour une plus longue période. Ils peuvent par conséquent décider de n'observer qu'une partie du processus, ce qui peut potentiellement nuire à la qualité des rapports d'observation.

Faire une campagne électorale sur une période plus longue coûte plus cher et peut limiter la participation de certains candidats. Pour les élections présidentielles *américaines* par exemple, l'argent est l'un des éléments principaux qui permettent de déterminer quels candidats pourront rester dans la course jusqu'au jour de l'élection. Le manque de fonds peut forcer des candidats sérieux à se retirer.

Enfin, une campagne trop longue peut provoquer la lassitude des électeurs, ce qui peut augmenter le taux d'abstention le jour de l'élection.

Calendrier électoral comme mécanisme de protection de l'intégrité

- *Légitimation des directives*

Le calendrier électoral informe les participants des dates auxquelles ils doivent compléter diverses formalités. Il détermine quand les partis politiques peuvent déclarer des candidats, faire campagne et nommer des superviseurs pour observer le processus. Il précise également les jours et heures auxquels les électeurs peuvent s'inscrire et voter. Si les partis politiques, les candidats ou les citoyens n'exercent pas leurs droits dans les délais prescrits par la loi, ils sont responsables de la perte de ces droits [105].

- *Limitation du pouvoir discrétionnaire*

Le calendrier électoral limite le pouvoir discrétionnaire en ne permettant l'organisation de certains événements qu'à des dates précises. Il fixe les échéances pour certaines des actions que doivent accomplir les administrateurs électoraux, partis politiques et candidats. Les dates fixées pour certains événements servent de repères pour vérifier les opérations électorales et le déroulement des campagnes. Les participants disposent pour cela d'un délai défini et peuvent être tenus de rendre des comptes. La loi peut par exemple imposer des dates limites pour la nomination des candidats par les partis, pour la divulgation des renseignements sur le financement des campagnes ou encore pour l'annonce des résultats de sondages électoraux.

10.5 Éducation des électeurs

L'éducation des électeurs peut grandement contribuer à l'intégrité électorale. Les programmes en la matière diffusent des informations nuancées et objectives sur ce que les

[105] Schedler, Andreas, *Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico*, Mexico : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, p. 14

citoyens doivent savoir pour exercer leur droit de vote. Ils fournissent des informations sur les droits et obligations des électeurs dans le processus électoral. Ils expliquent aussi l'importance du vote. Dans certains pays, l'éducation des électeurs fait partie intégrante de programmes plus larges d'éducation civique.

Importance de la culture démocratique

L'instauration d'une culture démocratique est une composante essentielle de la promotion et de la protection d'élections libres et justes. C'est pourquoi dans de nombreuses démocraties, l'éducation civique débute dès l'école primaire. Elle prépare ainsi les élèves à comprendre le rôle qu'ils pourront jouer dans la démocratie lorsqu'ils seront en mesure de voter et leur permet par ailleurs de relayer les informations sur le processus électoral à leurs parents.

L'éducation comme moyen de prévention des problèmes d'intégrité

Les électeurs doivent comprendre les droits et devoirs qui leur sont conférés par la Constitution et la loi électorale afin de pouvoir honorer leurs obligations de manière responsable. Des électeurs informés et responsables aident à protéger l'intégrité électorale. Ils ne font pas de fausses déclarations pouvant perturber ou empêcher la tenue des élections. Ils n'agissent pas illégalement, n'intimident pas les autres électeurs et ne tentent pas de falsifier les résultats de l'élection. Ils exercent leur droit de vote parce qu'ils comprennent l'importance de participer au processus électoral.

Sans éducation appropriée, il peut s'avérer difficile d'éliminer les abus, tels que l'achat de votes ou leur manipulation par l'intimidation, surtout dans les pays où le taux de chômage est élevé, les revenus faibles et où il existe des problèmes de sécurité. Les électeurs peuvent ne pas avoir connaissance de leurs droits ou des mécanismes utilisés pour protéger le secret de leur vote ou encore ce qui motive les politiciens ou leurs partisans à tenter d'acheter leur vote.

Un bon programme d'éducation informe les électeurs de leurs droits, des modalités d'exercice de ces droits et du fonctionnement du système. Il doit également expliquer les effets de la corruption et de la nécessité de l'intégrité dans l'administration publique et le processus électoral.

Neutralité de l'éducation

L'éducation des électeurs doit leur fournir suffisamment d'informations pour qu'ils puissent participer en toute connaissance de cause. Tout en restant neutres, les programmes doivent expliquer où, quand et comment s'inscrire et voter, quels documents d'identité doivent être présentés, et, le cas échéant, comment remplir un bulletin de vote afin qu'il soit valide et comptabilisé. Les programmes d'éducation des électeurs ne doivent comporter aucun contenu politique explicite ou implicite, sans quoi ils font simplement de la propagande pour un candidat ou un parti spécifique.

Dans la plupart des démocraties, les administrateurs électoraux sont chargés de veiller à ce que tous les citoyens reçoivent les renseignements de base et s'assurer que ces derniers sont présentés de manière non partisane. Dans certains systèmes, ces programmes peuvent être renforcés par la participation d'organisations de la société civile ou non

gouvernementales. En *Afrique du Sud*, toute personne qui souhaite assurer l'éducation des électeurs doit être accréditée par la Commission électorale. Pendant les élections de 2005 en *Iraq*, des militaires ont participé à la campagne télévisée d'information des électeurs, ce qui a pu créer une fausse impression sur ces programmes. (La Commission électorale indépendante de l'Iraq n'était pas au courant de cette initiative, mais n'avait formulé aucune instruction précise interdisant l'implication de certaines personnes dans les campagnes publiques d'information.)[106]

10.6 Inscription des électeurs

Dans de nombreux systèmes électoraux, les électeurs doivent s'inscrire avant de pouvoir voter. Le fait de s'inscrire relève de la responsabilité commune de chaque électeur et de l'administration électorale ou d'un ou plusieurs autres organismes, sauf lorsque des données ou registres civils sont utilisés par l'État pour dresser la liste des électeurs.

L'organisme en question offre les moyens aux électeurs de s'inscrire, mais ils doivent souvent le faire eux-mêmes et fournir une preuve de leur admissibilité. (Au Royaume-Uni, les électeurs doivent s'inscrire pour voter, bien que, contrairement aux électeurs d'autres pays comme l'*Australie*, ils ne soient pas dans l'obligation de voter.)

Dans une certaine mesure, il existe des problèmes d'intégrité dans l'inscription des électeurs au sein de presque tous les systèmes électoraux, pas seulement dans les démocraties émergentes. Il est indispensable d'assurer l'intégrité de l'inscription des électeurs pour la tenue d'élections libres et justes ; un processus bien conçu, surveillé par les partis politiques et la société civile et qui comprend des mesures d'application de la loi peut y contribuer.

Pour cela, l'organisme de gestion électorale doit mettre en place un système d'inscription qui :

- n'exclut pas injustement certains segments de la population, par des critères d'admissibilité ou l'accès difficile aux bureaux d'inscription ;
- permet à toute personne qualifiée qui souhaite s'inscrire de le faire ;
- génère une liste électorale exacte, fiable et à jour.

Définir les conditions d'admissibilité

Le droit de vote est l'un des fondements d'un système de gouvernement démocratique. Il est toutefois généralement considéré comme un privilège associé à la citoyenneté ; chaque pays a donc défini ses conditions d'admissibilité des électeurs. Les conditions comprennent généralement le statut de citoyen (en particulier pour les élections nationales), un âge minimum (largement établi à 18 ans) et parfois une obligation spécifique de résidence. Les électeurs résidant à l'étranger pendant les élections sont souvent placés dans une catégorie distincte, afin qu'ils puissent voter par le biais de moyens particuliers (vote par anticipation dans les lieux spécifiés, par exemple) ou même (comme en *Croatie*) dans une circonscription distincte.

---

[106] International Mission for Iraqi Elections, *Final Report: Assessment of the January 30, 2005, Election Process*

Il arrive parfois que certains citoyens soient privés du droit de vote, comme ceux qui ont été déclarés incapables par un tribunal ou les personnes reconnues coupables d'une infraction grave (un crime par exemple). La bonne pratique veut que le retrait du droit de vote d'un citoyen suite à une condamnation pénale fasse l'objet d'une décision spéciale du tribunal au cours du processus de détermination de la peine, et que ce retrait prenne automatiquement fin à une date précise. En *Europe et en Eurasie*, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme créée en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a estimé qu'une personne incarcérée ne peut être privée du droit de vote que si la décision a été prise de façon valable[107]. De même, aux *États-Unis*, de graves problèmes sont apparus au cours d'élections récentes sur le non-rétablissement des droits des condamnés ayant purgé leur peine d'incarcération et qui ne devraient plus être soumis à aucune restriction de leurs droits civils

Le fait d'ajouter des conditions d'admissibilité discriminatoires basées sur l'origine ethnique, la langue ou toute autre caractéristique sociale qui empêchent certains groupes de citoyens de s'inscrire peut menacer l'intégrité électorale. Le cadre juridique doit clairement définir les critères d'admissibilité pour garantir un traitement juste et équitable à tous les citoyens.

Garantir que les citoyens admissibles peuvent s'inscrire

Les citoyens admissibles ne peuvent voter que s'ils sont inscrits. S'assurer que chaque citoyen qui souhaite s'inscrire ou est admissible puisse le faire est un autre enjeu d'intégrité. Dans les pays en voie de développement, l'inscription est entravée par des problèmes de logistique ; et tout système peut rencontrer des problèmes si les citoyens admissibles tentent de s'inscrire, mais n'y parviennent pas en raison d'un accès insuffisant ou encore de barrières ou d'erreurs administratives.

Il existe essentiellement deux systèmes d'inscription des électeurs. Certains utilisent les données de registres civils pour dresser la liste des électeurs, les personnes admissibles étant inscrites par l'État, responsabilité qui relève des fonctions ministérielles. Par exemple, le *Danemark* se sert de son registre civil national informatisé comme base pour la production informatisée d'une liste des électeurs. L'*Irlande* utilise une liste électorale établie chaque année par les conseils de comté et corporations de bourg-comté. L'utilisation d'un registre civil peut réduire les problèmes liés à la capacité individuelle des citoyens de s'inscrire et permet de s'assurer que chaque citoyen admissible est inscrit pour voter.

Dans d'autres systèmes, les citoyens assument eux-mêmes la responsabilité de leur inscription. Ils s'inscrivent dans un registre permanent (nécessitant une inscription unique) ou dans un registre périodique (nécessitant une réinscription à intervalles réguliers). L'inscription dans un registre permanent est plus facile pour les électeurs, mais celui-ci doit être régulièrement mis à jour pour actualiser les données liées à un déménagement ou à un changement de statut (*p. ex.*, à la suite d'un décès ou d'une déclaration d'incapacité). Le *Canada* a constaté que les nouvelles technologies lui permettaient de tenir un registre permanent informatisé moins onéreux, moins chronophage et avec moins de personnel que son précédent système d'inscription des électeurs pour chacune des élections fédérales.

---

[107] *Hirst c. Royaume-Uni (N°°2)*, [2005] ECHR 681, [2006] 42 EHHR 41

Il peut également s'avérer difficile pour les électeurs d'accéder aux lieux d'inscription. Afin de réduire les risques d'inscription frauduleuse, certains pays exigent que les électeurs se présentent en personne. Cela peut se révéler particulièrement difficile pour les habitants des régions rurales ou éloignées, ou pour les personnes à mobilité réduite.

D'ailleurs, certains pays, comme le *Royaume-Uni*, et de nombreuses juridictions aux *États-Unis*, autorisent la distribution, la collecte et la soumission de documents concernant les élections nationales par des organisations tierces, y compris parfois les partis politiques eux-mêmes. Au Royaume-Uni, ces possibilités de fraude ont dans certains cas conduit à la mise en place de mesures législatives correctrices [108]; et aux États-Unis, des questions concernant les pratiques des organisations participant aux campagnes d'inscription électorale, tous partis confondus, ont souvent été évoquées. Divers pays ont adopté des règles spéciales pour faciliter l'inscription des électeurs. Certaines dispositions permettent aux personnes avec un handicap physique de s'inscrire par procuration. En *Nouvelle-Zélande*, par exemple, les personnes qui ont un handicap physique ou sont malades peuvent demander à une autre personne de remplir, dater et signer la demande d'inscription sur les listes électorales. Cette personne doit elle-même être inscrite sur les listes électorales et avoir reçu une procuration [109]

Afin de faciliter cette démarche pour un plus grand nombre d'électeurs, certains pays autorisent l'inscription par courrier et en ligne. Ces méthodes engendrent potentiellement leurs propres problèmes d'intégrité.

L'inscription doit le plus souvent se faire avant une date déterminée avant le jour de l'élection, et ce, afin de permettre aux administrateurs électoraux de définir le nombre de bulletins nécessaires et d'organiser la logistique de l'élection. Toutefois, cette date limite peut également donner lieu à des problèmes d'intégrité. Les électeurs ayant des problèmes pour accéder aux lieux d'inscription peuvent rencontrer des difficultés pour s'inscrire à temps.

Certains pays, comme le *Canada*, ont résolu ce problème en permettant aux électeurs de s'inscrire le jour même du scrutin. D'autres communiquent très largement sur les dates de fermeture des inscriptions afin que les citoyens en aient connaissance. Certains pays, comme la *Roumanie*, autorisent l'ajout de noms sur une « liste complémentaire » d'électeurs dans les bureaux de vote. D'autres, comme la *Croatie* et d'autres pays issus de l'*ex-Yougoslavie*, permettent aux citoyens d'obtenir des certificats d'inscription auprès des tribunaux de première instance le jour de l'élection. Par ailleurs, aux États-Unis, une loi fédérale prévoit que les électeurs qui ne sont pas inscrits (ou dont l'inscription est contestée) puissent présenter des « bulletins provisoires » le jour du scrutin, comptabilisés ultérieurement si l'admissibilité des électeurs peut être confirmée.

Toutes ces mesures permettent l'inscription d'autant d'électeurs admissibles que possible. Toutefois, pour que les listes électorales soient exactes et fiables, d'autres mécanismes de

---

[108] Voir, p. ex., Royaume-Uni, Prevention of Electoral Fraud Act (Irlande du Nord), 2002, Chapitre 13

[109] Elections New Zealand, *Everything You Need to Know About Enrolling to Vote*

protection sont nécessaires afin d'éviter la fraude et de garantir que seuls les électeurs admissibles sont inscrits.

Des listes électorales sont créées par le biais du processus d'inscription et habituellement mises à la disposition du public pour consultation, soit de manière continue soit avant une élection. La publication de listes électorales vérifiables contribue à maintenir la confiance des électeurs dans l'intégrité du système. Cependant, le fait de rendre publics des renseignements privés peut soulever des questions relatives à la protection de la vie privée. Au *Royaume-Uni*, les données incluses dans les listes électorales accessibles au public sont extrêmement limitées afin d'éviter tout usage abusif de ces listes.

10.6.1 Facilités d'inscription

Dans leur volonté d'assurer une meilleure accessibilité au processus électoral et de faciliter l'inscription des électeurs, de plus en plus de pays — comme l'Allemagne, l'Australie, la Grande-Bretagne, le Canada et les États-Unis — permettent l'inscription par la poste. Certains pays (Canada, Danemark, Australie, Grande-Bretagne) envisagent de profiter des nouvelles technologies pour prévoir la possibilité d'inscription en ligne; en Nouvelle-Zélande les électeurs ont déjà eu l'occasion de s'inscrire en ligne pour les élections de 2005 [110].

Ces méthodes peuvent aider à augmenter les taux d'inscription, mais il faut se questionner sur la possibilité que des personnes inadmissibles s'inscrivent ou que des électeurs s'inscrivent plus d'une fois — intentionnellement ou par erreur. Le risque d'actes frauduleux est très élevé puisqu'il est plus difficile d'authentifier l'identité de la personne qui s'inscrit. C'est pourquoi l'inscription par la poste ou en ligne exige un système de vérification pour s'assurer que l'électeur qui cherche à s'inscrire est admissible. Aussi, afin d'éviter les inscriptions en double, il importe de vérifier les nouveaux noms avant de les ajouter à la liste électorale. La révision des listes des électeurs à intervalles réguliers est une mesure efficace pour minimiser les erreurs et la fraude.

10.6.2 Éviter la fraude concernant les inscriptions sur les listes électorales

L'inscription des électeurs est une des étapes du processus où il existe de nombreuses possibilités pour manipuler les résultats de l'élection. C'est la raison pour laquelle des efforts particuliers sont déployés pour veiller à l'exactitude et à la fiabilité de la liste électorale. Une liste exacte signifie que tous les électeurs admissibles sont inscrits, que leur nom n'apparaît qu'une fois et que seules les personnes admissibles y sont répertoriées.

Pour créer et maintenir une liste électorale exacte, il est nécessaire de disposer de mécanismes internes de protection et d'un système de vérification croisée. Il est indispensable de mettre à jour les listes régulièrement, d'éliminer les inscriptions en double et les noms des électeurs qui ont déménagé de la circonscription électorale ou ne sont plus admissibles (tels que les personnes décédées, incapables de voter ou dont le droit de vote a été suspendu en raison d'une condamnation pénale). L'étroite surveillance et l'application

[110] Elections New Zealand, *Everything you Need to Know About Enrolling to Vote*.

des procédures d'inscription électorale applicables sont tout aussi essentielles au maintien de l'intégrité électorale.

Assurer l'inscription des électeurs admissibles uniquement

Les partis et les candidats déploient souvent de grands efforts pour faire en sorte que leurs partisans s'inscrivent sur les listes électorales. Ils peuvent les y inciter en offrant de les conduire aux bureaux d'inscription ou en promettant des avantages pour la circonscription s'ils sont élus. Certains vont même jusqu'à inciter des personnes à s'inscrire dans une circonscription électorale où elles ne résident pas, ou à s'inscrire alors même qu'elles ne sont pas admissibles, ce qui est contraire à la loi.

Certaines personnes qui n'ont pas la citoyenneté ou l'âge requis pour voter peuvent tenter de s'inscrire. D'autres peuvent essayer de s'inscrire plusieurs fois. La plupart des systèmes dissuadent et empêchent de tels abus en exigeant que les personnes qui souhaitent s'inscrire présentent une preuve d'identité ou de citoyenneté. Ces conditions sont particulièrement fréquentes dans les pays où il existe un climat de méfiance envers le processus électoral ou qui ont des antécédents de fraude électorale. L'intégrité peut toutefois être également menacée si les conditions requises pour prouver son identité sont si lourdes qu'elles dissuadent les électeurs potentiels. Ce fut notamment le cas pendant les élections législatives de 2003 au *Cambodge* : les personnes souhaitant s'inscrire devaient présenter plusieurs justificatifs d'identité et payer pour les obtenir [111][1].

Ces problèmes peuvent être évités en demandant aux électeurs de présenter des documents qu'ils devraient déjà avoir en leur possession ou qui sont facilement disponibles, tels qu'une carte nationale d'identité, un acte de naissance ou un passeport. Des solutions alternatives doivent aussi être proposées aux personnes dont les papiers ont été détruits pendant une guerre ou n'ont jamais été délivrés par l'État. Lors des élections de 2000 en *Haïti* par exemple, deux électeurs inscrits pouvaient se porter garant d'une personne ne pouvant présenter aucune preuve d'identité. Le numéro d'inscription de ces deux personnes était consigné sur la liste électorale et elles étaient tenues responsables de l'exactitude des informations concernant la personne pour laquelle elles se portaient garantes. De même, lors des élections nationales au *Libéria* en 2005, les électeurs qui n'étaient pas en mesure de prouver leur admissibilité pouvaient s'inscrire sur confirmation d'un chef de village ou d'un membre du clergé.

Cartes d'inscription des électeurs et exactitude des listes

La plupart des pays disposent d'une liste des personnes inscrites pour voter. Étant donné qu'elle est utilisée le jour de l'élection pour déterminer qui peut voter, elle doit être exacte et protégée contre toute falsification. Outre l'ajout des noms sur la liste, certains systèmes remettent une carte à chaque électeur au moment de l'inscription. Cette carte prouve que la personne a demandé à être inscrite et que sa demande a été acceptée. Généralement, l'électeur doit présenter cette carte aux bureaux de vote pour pouvoir voter.

---

[111] National Democratic Institute for International Affairs, *Cambodian Elections: Lessons Learned and Future Directions - Post-Election Conference Report*, février 2004

Dans certains pays (comme la *Roumanie*), la carte ou une autre forme d'identification doivent être approuvées, ce qui prouvera que l'électeur a voté lors d'une élection. Cela permet d'éviter le vote multiple, mais peut soumettre les électeurs à des pressions de la part de diverses autorités (y compris des fonctionnaires locaux) s'ils n'ont pas voté. Si une approbation d'identification est prévue, elle doit se limiter à la carte d'électeur et non à un autre justificatif d'identité à usage général. Aussi, la carte doit être conçue de manière à pouvoir être validée par une marque permanente (recto plastifié, mais verso en papier non traité, par exemple)[112] [2].

Les cartes d'électeur représentent une garantie d'intégrité. Pour être efficaces, elles doivent être munies de dispositifs de sécurité qui découragent leur utilisation non autorisée ou leur falsification. Des numéros de série peuvent par exemple donner aux administrateurs électoraux le moyen de suivre les cartes. Dans les cas où les inscriptions frauduleuses constituent un problème majeur, du papier spécial peut être utilisé afin de rendre la falsification plus difficile. Dans certains systèmes, les cartes contiennent les empreintes digitales ou la photo de l'électeur et ces données apparaissent également sur la liste électorale.

Avant la réforme électorale au *Mexique*, la liste électorale était largement utilisée pour falsifier les résultats des élections. C'est pourquoi une des réformes entreprises en 1996 visait l'exactitude des listes. Les empreintes digitales ont par exemple été ajoutées sur les cartes d'électeur afin de réduire la possibilité des votes multiples [113][3].

Les listes électorales devraient également être numérotées par des suites de nombres ordinaux ou autres séquences afin que les autorités locales puissent les retracer et vérifier s'il en manque. Si la liste électorale est établie sur la base de données de l'état civil, le numéro d'état civil des électeurs ne doit apparaître sur aucune liste publiée, afin de protéger leur vie privée.

Les listes peuvent être produites en double ou en triple exemplaire : un exemplaire pour le bureau local des élections, un autre pour le bureau régional et un troisième pour le bureau national, le cas échéant. Cela permet de décourager toute falsification interne, comme l'ajout ou la suppression illégale de noms, puisqu'il serait difficile d'apporter les mêmes changements sur chacun des exemplaires.

Une copie de la liste électorale est habituellement affichée dans un lieu public pour que les citoyens, les partis politiques et les superviseurs puissent vérifier les noms qu'elle contient. Le calendrier électoral définit généralement un délai pour vérifier les listes électorales, y apporter les corrections et ainsi corriger les erreurs ou supprimer les noms des personnes non admissibles. Tous les moyens doivent être mis en place pour que les électeurs aient la possibilité d'effectuer leur propre inscription, et puissent être en mesure de confirmer l'inscription de membres de leur famille ou de personne résidant chez eux. Les candidats, partis politiques et organisations nationales ayant le statut d'observateur peuvent également

---

[112] D. Finn, « Civil and Voter Registration in Romania », *Elections Today* (publication trimestrielle de l'IFES, International Foundation for Election Systems), vol. 9, n° 2 (hiver 2000), p. 11-12

[113] Schedler, Andreas, *Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico*, Mexico, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, p. 10

examiner les listes électorales et les participants à l'élection doivent être en mesure de demander des corrections si nécessaire.

Surveillance

La surveillance du processus d'inscription par un grand nombre d'observateurs nationaux et internationaux ainsi que de partis politiques est un moyen efficace de dissuader les types de fraude et de manipulation les plus courants. Les citoyens peuvent également jouer un rôle pour garantir l'exactitude de l'enregistrement en examinant les listes affichées et en signalant ou contestant l'inscription de personnes qu'ils pensent ne pas être admissibles. En *Nouvelle-Zélande*, par exemple, chaque bureau en charge du registre des électeurs dispose d'une copie de la liste complète des électeurs, et chaque bureau de poste possède une copie de la liste locale [114][4]. Les listes sont à la disposition du public pour consultation. Des méthodes semblables sont utilisées dans la plupart des pays.

Application des lois relatives à l'inscription

L'application des règles relatives à l'inscription et des dispositions légales de lutte contre la fraude contribue au maintien d'une liste électorale exacte est propre. Presque tous les systèmes électoraux prévoient qu'il est illégal de falsifier les listes électorales et les contrevenants sont généralement poursuivis. Dans certains pays, comme ceux issus de l'*ex-Yougoslavie*, les dispositions législatives pénalisent également les fonctionnaires qui volontairement n'inscrivent pas certains électeurs ou les privent de leurs droits électoraux.

10.6.3 Confidentialité de l'information

Les listes électorales dressées à la suite d'un processus d'inscription sont mises à la disposition des partis politiques et deviennent accessibles au public pour examen. Cela permet d'augmenter la confiance du public à l'égard de l'intégrité électorale et assure la transparence du processus. Cependant, le fait de rendre publics des renseignements personnels peut soulever des questions relativement au droit à la protection de la vie privée. Divers pays ont adopté des solutions différentes à ce dilemme.

Par exemple, la Nouvelle-Zélande produit parallèlement une liste non publiée des personnes dont la sécurité peut être menacée par la divulgation publique de leur adresse. Ces personnes doivent soumettre une demande spéciale et produire une justification de leurs circonstances personnelles, comme une ordonnance ou une injonction d'un tribunal, ou une déclaration de la police [115].

Lorsqu'il a créé son Registre national des électeurs, le Canada a prévu dans la *Loi électorale du Canada* ainsi que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* des dispositions limitant l'utilisation possible des renseignements qui y figurent. Ils ne peuvent

---

[114] Elections New Zealand, *Everything You Need to Know About Enrolling to Vote*

[115] Elections New Zealand, *Everything You Need to Know about Enrolling to Vote*.

servir qu'à des fins électorales, et tout autre usage est illégal. Le commissaire à la protection de la vie privée a le droit de vérifier comment les renseignements contenus au Registre national des électeurs sont recueillis, conservés, mis à jour et utilisés. Seuls les partis politiques enregistrés, les députés et les candidats ont accès aux noms et adresses des électeurs. Ils ne peuvent les utiliser que pour envoyer aux électeurs des renseignements sur leur campagne, recruter de nouveaux membres et solliciter des dons. Par ailleurs, les lois permettent à tous les électeurs du Canada de demander que leur nom soit enlevé du registre ou d'interdire le transfert de leurs coordonnées aux provinces ou territoires. Les électeurs qui choisissent de ne pas figurer au registre conservent le droit de vote, mais ils doivent s'inscrire avant de voter.

On peut du reste régler le problème de la protection des renseignements personnels en ne publiant pas la liste des électeurs. C'est le cas au Danemark où le registre électoral n'est ni publié ni accessible au public ou aux partis politiques [116] .

10.7 Enregistrement des entités politiques

Dans la plupart des systèmes électoraux, les partis politiques et les candidats sont tenus de s'inscrire pour participer à une élection. En outre, dans de nombreux pays, les associations publiques doivent s'enregistrer en tant que partis politiques afin d'obtenir le statut civil nécessaire pour conduire des activités politiques ou électorales. Les lois électorales peuvent également prévoir que des « groupes d'électeurs » ou autres associations, qui ne sont pas des partis politiques établis, désignent des candidats.

En fonction du mode de scrutin, une liste de candidats peut être proposée par les partis politiques ou autres organisations qui présentent des candidatures (système proportionnel) ou les candidats peuvent se présenter en leur nom propre (système majoritaire, ou candidats indépendants de systèmes proportionnels). Certains systèmes refusent la candidature des candidats indépendants qui doivent par conséquent s'affilier à des partis enregistrés. Parfois, cependant, un certain nombre de candidats rejoignent une liste indépendante afin de satisfaire aux exigences en matière d'enregistrement. De même, dans les situations où l'enregistrement d'un parti est refusé à plusieurs reprises (comme pour les partis représentant les Albanais de souche de l'ancienne République yougoslave de *Macédoine*), l'organisation peut simplement publier une « liste des indépendants ».

L'enregistrement permet de rendre le processus électoral plus transparent et il responsabilise les entités politiques en exigeant qu'elles divulguent leurs activités et leurs sources de financement. Les procédures et les exigences de l'enregistrement peuvent devenir une source de problèmes d'intégrité si elles sont utilisées pour exclure certains partis ou intervenants du processus électoral. Les sous-sections qui suivent portent sur les procédures d'enregistrement des partis politiques, d'enregistrement des candidats et leurs implications dans le maintien de l'intégrité électorale.

[116] Folketing (Danish Parliament), "Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark."

10.7.1 Enregistrement des partis politiques

Pour qu'il y ait intégrité électorale, le processus d'enregistrement des partis doit être équitable, impartial et transparent. Il doit comporter des critères d'éligibilité, des procédures cohérentes et des délais raisonnables. L'acceptation ou le rejet de la demande d'enregistrement doit être signifié(e) au parti par écrit. L'avis doit préciser les motifs du rejet et fournir les informations nécessaires expliquant comment faire appel de la décision.

La plupart des systèmes électoraux exigent que les partis politiques qui souhaitent s'enregistrer fournissent des informations sur leurs activités, leurs membres et leurs sources de financement. Cela permet de garantir l'intégrité du processus en le rendant transparent. Toutefois, s'il n'est pas clair quelles informations sont nécessaires et pourquoi, cette exigence peut poser des problèmes relatifs à l'intégrité et à la vie privée. Le fait de préparer des rapports complexes et de longues listes de membres peut s'avérer pénible et dissuader certains partis de s'enregistrer.

Critères d'éligibilité

La plupart des systèmes électoraux ont établi des critères d'éligibilité pour l'enregistrement des partis. Ces critères imposent généralement l'inscription d'un certain nombre d'électeurs en tant que membres du parti ou un nombre minimum de membres cotisants. Si ce nombre exigé est trop élevé, les partis les plus petits et les plus récents seront exclus du processus. S'il est trop bas, les partis disposant de peu de soutien pourront s'enregistrer, faisant ainsi peser une charge supplémentaire inutile sur le système électoral.

Généralement, les chartes des organisations qui demandent l'acquisition du statut de parti politique doivent indiquer leurs objectifs et fins politiques ; au *Canada* par exemple, le chef du parti est tenu de présenter une déclaration, affirmant que le premier objectif du parti est de participer et de contribuer aux affaires publiques du pays. Souvent, l'organisation requérante est tenue de signaler toute activité lucrative, dont l'étendue est généralement définie et limitée par la loi.

Outre sa charte ou déclaration de principes, un parti politique doit généralement aussi transmettre ses statuts pour pouvoir s'enregistrer. Les statuts décrivent les activités du parti, relativement à ses assemblées générales (habituellement au moins une fois par an), à ses branches locales et à son mode de décision (c.-à-d. quelles décisions peuvent être prises au niveau de l'exécutif national, par les branches locales, ou uniquement lors des assemblées générales annuelles [AGA]). Afin de s'assurer que les partis politiques ne sont pas excessivement centralisés et que leurs actions reflètent le point de vue de leurs membres, leurs procédures internes — y compris pour la présentation de candidats et l'adoption du programme du parti (ou « plateforme ») — doivent être démocratiques.

D'autres critères peuvent s'appliquer aux partis politiques, par exemple l'obligation d'être représenté par un pourcentage précis de candidates (comme au *Népal*, où l'Accord de paix global exigeait que les partis présentent plus de femmes aux élections pour l'Assemblée constituante ; la mise en œuvre de ce facteur n'était en revanche pas prévue pour la commission électorale).

Les demandes d'enregistrement pour participer à des élections sont généralement acceptées uniquement au cours d'une période précise. Certaines règles d'enregistrement exigent un

cautionnement électoral dont le remboursement est parfois possible si le parti obtient un pourcentage minimum des suffrages ou parvient à faire élire un certain nombre de candidats. L'objectif principal du cautionnement est de garantir le sérieux des partis demandant à être enregistrés. Toutefois, un montant trop élevé peut faire obstacle à la participation de plus petits partis et de partis disposant de ressources moins importantes.

Protection des renseignements personnels

Pour s'enregistrer, les partis doivent parfois soumettre une liste de leurs membres. Cette liste peut être vérifiée par des agents publics pour s'assurer que les personnes inscrites existent réellement, sont éligibles et ont consenti à devenir membres, ou sont des membres cotisants. Dans les pays en voie de transition ou qui sortent d'un conflit, les partisans (en particulier ceux des partis d'opposition) peuvent craindre, pour des raisons de sécurité entre autres, d'être associés officiellement à un parti politique particulier. (Certains membres peuvent également ne pas souhaiter être identifiés publiquement pour des raisons économiques, sociales ou autres.)

De nombreuses personnes à travers le monde peuvent préférer souhaiter que leur affiliation à un parti politique demeure une affaire privée. En *Nouvelle-Zélande,* la commission électorale prend très au sérieux les questions liées à la protection de la vie privée. Un parti peut demander à la Commission électorale de garder confidentiels les renseignements concernant l'adhésion de ses membres. En général, la Commission ne communique pas ce type d'informations, sauf si elle estime que c'est dans l'intérêt public, conformément à sa responsabilité de protéger l'intégrité du processus d'enregistrement [117].

Classement des partis politiques par catégories

Certains pays classent les partis politiques par catégories au moment de leur enregistrement ou plus tard, lorsqu'ils s'inscrivent pour une élection ou lorsqu'ils font une demande de financement public. Ils peuvent être classés selon leur nombre de membres, leurs succès électoraux ou leur représentation géographique. Afin d'assurer le maintien de l'intégrité, ce type de classement doit se faire pour des raisons valables, par exemple pour la répartition du temps d'antenne gratuit ou des fonds publics pour les campagnes électorales. Dans certains pays, tels que la *Croatie*, seuls les partis parlementaires ont le droit d'être représentés au sein de la commission électorale.

En *Inde* par exemple, la Commission électorale classe les partis selon leurs années d'existence et leurs succès passés aux élections. La classification détermine le droit d'un parti à certains privilèges, comme l'accès aux listes électorales, à la libre antenne dans les médias publics et à un symbole de parti. Ces symboles permettent aux électeurs analphabètes d'identifier les candidats du parti pour lequel ils désirent voter.

Enregistrement des symboles des partis politiques

Les autorités électorales peuvent enregistrer les symboles (« logos ») des partis politiques, qui sont utilisés pour identifier les partis ; dans certains pays, notamment où le taux

[117] Elections New Zealand, *Guide to the Registration of Political Parties and Party Logos*, Wellington, 1997, p. 7.

d'analphabétisme est élevé, ces symboles figurent sur le bulletin de vote. L'enregistrement des logos est également régi par des règles qui prévoient généralement la soumission d'une demande dans un délai donné et le respect de certaines exigences de présentation (par exemple, couleurs et dimensions). Les logos de partis sont souvent soumis à d'autres réglementations, telles que l'interdiction de l'utilisation de symboles nationalistes ou potentiellement offensants pour certains groupes de la société. Généralement, un symbole n'est pas enregistré s'il est trop semblable à celui d'un autre parti.

Ces logos revêtent une importance particulière dans les pays à faible taux d'alphabétisation, car ils permettent aux électeurs d'identifier leur candidat ou parti. Afin de protéger l'intégrité, les normes concernant les logos sont le plus souvent incluses dans les directives d'enregistrement. Ces normes visent à prévenir toute discrimination contre un parti. Comme pour l'enregistrement d'un parti, les autorités électorales doivent notifier par écrit le refus d'un logo, en précisant clairement les motifs de ce refus et les modalités d'appel.

Parfois, comme aux *Îles Salomon* (qui disposent d'un système de scrutin majoritaire), les logos sont attribués de façon arbitraire, à partir d'une liste figurant dans la loi électorale elle-même ou gérée par la commission électorale. Ces symboles ne sont pas soumis par les participants électoraux, mais proposés aux électeurs par souci de commodité, en particulier pour les électeurs analphabètes, afin de les aider à choisir le bulletin du bon candidat ou parti. Ces logos ne sont pas destinés à influencer les électeurs ; il est néanmoins préférable de les attribuer par des moyens ouverts et aléatoires (loterie par exemple).

10.7.2 Enregistrement des candidats

Un processus d'enregistrement des candidats juste et équitable, qui garantit un traitement égal de tous les candidats, est essentiel à l'intégrité électorale. Le processus d'enregistrement doit être transparent et le calendrier électoral doit laisser suffisamment de temps aux candidats pour préparer leur demande et aux administrateurs électoraux pour examiner les demandes et informer les candidats de leur décision.

Tout comme pour l'enregistrement des partis politiques, il est nécessaire, pour maintenir l'intégrité, d'établir des critères d'éligibilité raisonnables, d'examiner les demandes de manière équitable et transparente, de notifier rapidement l'acceptation ou le rejet, et de fournir des informations pour faire appel de la décision, le cas échéant.

Critères d'éligibilité

Les critères de base pour l'éligibilité des candidats à une élection sont généralement énoncés dans la Constitution d'un pays ou dans une loi. Il peut s'agir par exemple de critères liés à la citoyenneté, à l'âge et (selon le type d'élection) à la résidence. Peuvent s'y ajouter certaines obligations particulières comme une date limite pour le dépôt d'une demande, l'appui d'un certain nombre d'électeurs inscrits (démontré par les « listes de signatures » transmises) ou le versement d'une caution.

Afin d'assurer l'intégrité, ces critères doivent être raisonnables et intégralement communiqués, et ne doivent exclure aucun groupe ou individu particulier sans raison

valable. En *Indonésie*, lors des élections présidentielles de 2004, la loi électorale imposait des exigences en matière d'éducation. Cette restriction a été critiquée par les observateurs internationaux car jugée discriminatoire, en particulier à l'égard des femmes [118].

L'une des exigences fondamentales d'une élection libre, équitable et crédible est qu'elle soit compétitive. Les exigences pour se porter candidat peuvent avoir une influence sur le nombre de candidats. Quel est le nombre « approprié » de candidats (pour garantir un processus électoral dynamique et compétitif) ? Trop peu de candidats limitent le choix des électeurs, mais un trop grand nombre peut les dérouter. En *Inde*, par exemple, des mesures ont été prises pour réduire le nombre de candidats, comme l'augmentation du montant de la caution et du nombre de signatures requises.

Examen des demandes et rejet

L'organisme de gestion électorale vérifie l'éligibilité des candidats conformément à des critères établis par la loi. La création de procédures et de normes pour l'examen des demandes peut garantir l'uniformité du processus. La décision de rejet doit être communiquée par écrit ; les raisons doivent être clairement indiquées et appuyées par les informations nécessaires pour assurer la transparence. Les candidats doivent également disposer des informations nécessaires pour contester le rejet de leur demande ; en d'autres termes, les procédures de recours doivent être expliquées dans la lettre de rejet.

En *Irlande*, le processus est le suivant : « Le directeur du scrutin, accompagné d'un assesseur judiciaire, qui sera soit le président de la Haute Cour soit un autre juge de la Cour désigné par son Président, décident de la validité des candidatures reçues. Tout candidat éventuel ou son représentant doit être présent lors de la décision sur les candidatures et fournir tous les renseignements demandés par le directeur du scrutin présidentiel ou l'assesseur judiciaire » [119].

Le rejet de candidats n'ayant pas correctement rempli le formulaire ou ne satisfaisant pas aux critères de base est généralement une décision sans équivoque, à condition que les règles soient appliquées de façon uniforme à tous les candidats. (La plupart des systèmes prévoient cependant que des candidats/partis ayant transmis des demandes incomplètes ou incorrectes puissent les corriger, sous réserve qu'elles soient à nouveau soumises pendant la période d'enregistrement correspondante.)

Droit d'appel

Les candidats sont protégés contre les décisions de rejet arbitraires s'ils peuvent faire appel de la décision et être entendus. Les mécanismes d'appel varient selon le système. En *Afrique du Sud*, les appels sont instruits par la Commission de la Cour électorale, aux dates fixées dans le calendrier électoral. La procédure d'appel doit être suffisamment rapide pour

---

[118] Fondation Carter, *The Carter Center 2004 Indonesia Election Report*, juin 2005

[119] République d'Irlande, Department of the Environment, Heritage and Local Government, *How the President is Elected*

qu'un candidat dont la demande a été rejetée par erreur soit toujours en mesure de participer aux élections.

Droit de désistement

Les administrateurs électoraux établissent généralement des procédures permettant aux candidats souhaitant se retirer de la course de le faire dans un délai raisonnable. Les bulletins de vote doivent être imprimés suffisamment tôt pour pouvoir être distribués dans tous les pays avant le jour de l'élection ; il est donc possible que le nom d'un candidat qui s'est désisté tardivement apparaisse néanmoins sur les bulletins. Dans de nombreux systèmes, la date limite de désistement coïncide avec celle de l'approbation finale des bulletins de vote. Préciser les règles et délais applicables dans la loi ou les procédures électorales permet d'éviter les problèmes d'intégrité liés au désistement d'un candidat après l'impression des bulletins de vote.

Afin d'éviter les litiges, il convient d'adopter des règles définissant les conditions et les modalités de refus d'une fonction par un candidat ayant remporté les élections, ainsi que les modalités pour choisir son remplaçant. (Dans les systèmes de scrutin proportionnel, le prochain candidat sur la liste du même parti obtient habituellement le mandat, tandis que les systèmes majoritaires prévoient généralement la tenue d'une élection partielle.)

10.7.3 Menaces à l'ordre constitutionnel ou social

Un certain nombre de systèmes politiques et électoraux excluent spécifiquement la participation des personnes, organisations et groupes qui sont considérés comme représentant une menace pour l'ordre constitutionnel ou social. L'expérience historique permet généralement de déterminer lesdites menaces. Dans la plupart des systèmes, il existe des moyens indirects (des mesures judiciaires, par exemple) pour éliminer les menaces immédiates ; d'autres systèmes disposent d'une base juridique (constitutionnelle ou législative) spécifique pour interdire certains programmes politiques ou sociaux ainsi que les comportements inacceptables de leurs adhérents.

Les types de programmes ou de mesures qui font l'objet de telles restrictions voient le jour de plusieurs façons :

1. « lustration » [120]- « nettoyage » du système politique afin d'éliminer les influences passées jugées indésirables. Parmi ceux appliqués lors de récentes élections, on compte par exemple l'interdiction de certains candidats ou partis associés à/partisans des groupes suivants :

[120] Le terme « lustration » dériverait de l'usage médiéval, faisant référence au nettoyage des champs et des villages par le feu après une grave épidémie.

- anciens gouvernements socialistes (en particulier leurs services de sécurité) dans les États postsoviétiques ou les États anciennement soumis au contrôle ou à l'influence soviétique [121];
- anciens régimes nazis ou sous le contrôle des nazis, notamment en *Allemagne* et en *Autriche* [122];
- anciennes familles royales, telles que les Habsbourg en *Autriche* [123] ou les anciennes familles dirigeantes en *Roumanie* et en *Serbie*.

2. d'autres menaces à l'ordre constitutionnel, comme celles que représentent les groupes terroristes ou groupes dissidents violents. Les meilleures illustrations de ce principe proviennent certainement des différentes affaires contre la *Turquie* portées devant la Cour européenne des droits de l'homme [124].

3. les menaces potentielles de troubles à l'ordre social découlant des programmes extrêmes contre certains groupes de la société, tels que des groupes ethniques (généralement appelé « discours de haine »), ou d'autres pays (« propagande de guerre ») ; les interdictions contre une telle expression et association abondent dans les anciens pays socialistes. Cette catégorie comprend également les restrictions associées, telles que la négation de l'Holocauste ou du génocide arménien.

Pour évaluer les normes qui excluent les individus ou groupes menaçant l'ordre constitutionnel, il est important d'estimer le type et la mesure de la menace perçue par rapport à la violation des droits de l'homme et des droits civils à la liberté de conscience, d'expression, d'association et de réunion. Pour ce qui est des normes visant à diminuer l'influence d'anciens régimes ou familles dirigeantes, il est également essentiel de considérer le temps écoulé depuis que ces groupes étaient au pouvoir et de déterminer s'ils constituent toujours une réelle menace. (Dans certains cas toutefois, notamment pour les Habsbourg, l'obligation d'exclure d'anciens dirigeants du processus démocratique s'appuie toujours sur une base juridique découlant des dispositions du Traité d'État autrichien qui rétablit un État autrichien indépendant, et de la loi interdisant tout parti nazi [*Verbotsgesetz*]) [125] adoptée en 1947.

Concernant l'imposition et le maintien de règles limitant la participation de certaines personnes et organisations dans le processus électoral, un document de l'OSCE/BIDDH précise ce qui suit :

« Le rejet d'une candidature au motif que le programme d'un candidat ou parti viole la Constitution ou que cette candidature représente un risque déraisonnable de violence doit

---

[121] Voir, p. ex., OSCE/BIDDH, *Republic of Latvia, Parliamentary Elections, 7 October 2006, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Report* (Varsovie, 8 février 2007), p. 4-6.

[122] Voir, p. ex., OSCE/BIDDH, *Republic of Austria, Presidential Election, 25 April 2010, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report* (Varsovie, 9 juillet 2010), p. 10-11

[123] *Ibid.*, p. 18

[124] Voir, p. ex., *Affaire Incal c. Turquie, rapports de la CEDH 1998 – IV*

[125] Voir, p. ex., *Affaire Incal c. Turquie, rapports de la CEDH 1998 – IV*

être fondée sur une détermination justifiée qui fera l'objet d'un contrôle juridictionnel : a) le programme du candidat ou parti est basé sur une haine ethnique, la violence politique ou la propagande de guerre, ou est autrement incompatible avec les valeurs fondamentales de la démocratie ; ou (b) son comportement montre qu'il n'est pas disposé à respecter la loi ou à se limiter à des moyens pacifiques pour atteindre ses objectifs. Les mesures contre les candidatures sur la base de tels motifs doivent être proportionnées et ne pas être prises pour des raisons politiques. » [126]

10.8 Campagnes électorales

Les campagnes électorales menées par les candidats et les partis politiques visent à gagner l'appui des électeurs pendant la période qui précède l'élection. Les candidats utilisent une variété de techniques pour joindre les électeurs et se servent des médias pour communiquer leurs messages. L'accès aux médias peut être régi par la loi électorale afin d'assurer aux partis et candidats une part équitable du temps d'antenne. Par ailleurs, la publication des résultats des sondages d'opinion publique peut être réglementée par la loi afin d'éviter les problèmes potentiels d'intégrité et garantir que les électeurs obtiennent une information la plus juste possible.

Les dates de la campagne officielle sont déterminées par le calendrier électoral. Il s'agit généralement d'une période d'environ un mois précédant le jour de l'élection. La campagne peut en réalité commencer beaucoup plus tôt, mais la durée fixée par le calendrier électoral limite les privilèges des partis politiques et des candidats. L'accès aux médias, par exemple, n'est garanti que pendant la période de campagne officielle.

Les campagnes électorales coûtent de plus en plus cher. La nécessité d'amasser de fortes sommes d'argent soulève de sérieuses questions d'intégrité. Les sources de ces fonds, les montants acceptables et l'équité des ressources posent des problèmes qui peuvent menacer l'intégrité électorale. Afin d'assurer des campagnes honnêtes, la plupart des pays ont adopté des règles sur le financement politique des campagnes qui limitent les contributions et les dépenses admises et obligent les partis politiques et les candidats à divulguer publiquement les sources de leurs fonds ainsi que la nature et le montant de leurs dépenses. Pour que les dispositions légales soient efficaces, l'application de la loi à l'égard du financement politique est indispensable. La plupart des régimes électoraux tentent de minimiser l'influence des contributions politiques et investissent des fonds publics dans les campagnes. Le financement public apporte un certain contrepoids au financement politique et une aide considérable aux partis et aux candidats face à leurs dépenses de campagne. Le financement public augmente aussi la confiance des électeurs en l'intégrité du processus électoral [127].

L'accès à l'information au sujet du financement politique, y compris des contributions et des dépenses de la campagne doit être prévu par la loi. Ces mesures sont essentielles pour

---

[126] Voir, p. ex., OSCE/BIDDH, *Republic of Austria, Presidential Election, 25 April 2010, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, ibid.*

[127] Birch, Sarah, « Explaining Confidence in the Conduct of Elections », communication présentée à la *Public Opinion and Political Parties Conference*, université de l'Essex, 9 au 11 septembre 2005.

protéger l'intégrité puisqu'elles encouragent la transparence ainsi que la confiance du public à l'égard du processus électoral.

Dans les campagnes modernes, l'accès aux médias est indispensable pour assurer le succès électoral. Puisque les médias peuvent joindre la plupart des électeurs, il est essentiel de garantir que tous les candidats y ont accès. L'utilisation des médias peut coûter cher et tous les partis politiques n'ont pas les mêmes ressources financières; la garantie d'un accès équitable est donc cruciale pour l'intégrité.

La plupart des pays ont inclus dans leur loi ou règlements électoraux des dispositions relativement à l'accès aux médias. Plusieurs régimes exigent que les médias accordent du temps à tous les partis et candidats qui sont capables de payer des annonces. Ils peuvent également exiger que les médias partagent équitablement le temps d'antenne entre tous les candidats. Certains régimes fournissent des fonds publics ou du temps d'antenne gratuit pour équilibrer le temps de chaque parti. Les exigences d'admissibilité au partage équitable ou aux fonds publics peuvent être basées sur plusieurs critères. Il peut s'agir par exemple du classement que les administrateurs électoraux accordent aux partis politiques au moment de l'inscription, du pourcentage du vote obtenu à l'élection précédente ou du nombre de sièges détenus au parlement.

Accès équitable

La plupart des lois ou règlements électoraux exigent l'accès et un traitement équitables pour ceux qui désirent diffuser leurs annonces d'élection. À titre d'exemple, la loi de la Nouvelle-Zélande défend à un diffuseur d'offrir ou de donner à un parti politique ou à un candidat du temps d'antenne plus favorable que celui offert à tout autre parti ou candidat[128].

Un accès équitable ne signifie pas nécessairement un traitement égal. Dans un contexte où les candidats et les partis qui se font la course sont nombreux, il peut être difficile de décider qui doit apparaître dans les médias en premier ou en dernier. Y a-t-il suffisamment de temps pour que les candidats diffusent leurs messages pendant la période électorale officielle et pour que les électeurs puissent absorber leurs messages? Quelles sont les tranches de temps accordées aux candidats et à quel moment le sont-elles au cours de la campagne? Même si les candidats se voient accorder un temps d'antenne égal, ont-ils un accès égal à des ressources de production pour préparer leurs annonces?

Allocation de fonds publics ou temps d'antenne gratuit

Même si l'accès aux médias est égal pour tous les partis, ces derniers n'ont pas les mêmes ressources pour acheter de la publicité. Afin d'équilibrer ces différences, la plupart des régimes attribuent des fonds publics pour défrayer le temps d'antenne ou accordent du temps d'antenne gratuit. Une formule équitable pour partager les ressources ou le temps d'antenne est celle fondée sur le classement des partis politiques par l'organisme électoral.

---

[128] Elections New Zealand, *Broadcasting at Parliamentary Elections. A Guide of Political Parties, Candidates and Broadcasters*, Wellington, 1999, p. 18

Au Canada, le directeur général des élections nomme un arbitre qui répartit le temps d'antenne payé et gratuit entre les partis politiques selon une formule établie par la loi. En Inde, la Commission des élections fournit à tous les partis nationaux et régionaux un vaste accès gratuit aux médias électroniques publics. La commission répartit équitablement un nombre d'heures déterminé en combinant une base minimale et du temps supplémentaire selon les résultats du parti aux élections précédentes.

En Nouvelle-Zélande, les partis ne peuvent pas utiliser leurs fonds pour acheter du temps à la radio ou à la télévision pour diffuser leurs programmes électoraux. La loi sur la radiodiffusion leur accorde cependant du temps d'antenne gratuit pendant la période électorale. Ce temps comprend la diffusion des discours d'ouverture et de fermeture des chefs de partis politiques dans les médias publics [129]. Y ont droit les partis politiques qui étaient enregistrés au moins trois mois avant la dissolution du Parlement ou qui ont présenté au moins cinq candidats. L'allocation du temps gratuit dépend de plusieurs critères, y compris le nombre de personnes qui ont voté pour ce parti à l'élection précédente, l'appui populaire pour le parti tel qu'indiqué par les sondages, le nombre d'adhérents du parti et le nombre de députés au moment de la dissolution[130].

Application de l'accessibilité

Certains pays qui protègent l'accès équitable aux médias par la législation et des règlements ont des mécanismes qui assurent l'application des règles. Cette application est essentielle pour garantir que l'esprit et la lettre de la loi sont appliqués. L'application diffère selon le régime et les exigences légales. En Nouvelle-Zélande, la loi exige que tous les diffuseurs fournissent à la Commission électorale un rapport de tous les programmes électoraux diffusés pour les partis et les candidats au cours de la période électorale. Ce rapport doit comprendre :

- le nom du candidat ou du parti politique pour lequel chaque programme électoral a été diffusé;
- la durée de chaque programme électoral et le moment auquel il a été diffusé;
- le montant payé pour la diffusion de chaque programme électoral et les taux fixés[131] .

Dans la plupart des régimes, la loi permet aux partis et aux candidats qui croient ne pas avoir été traités équitablement par les diffuseurs de les poursuivre devant les tribunaux. Toute transgression criminelle aux lois est traitée séparément par le système de justice criminelle.

10.8.1 Sondages d'opinion publique

Les partis politiques, les candidats et les médias mènent des sondages pour mesurer l'appui que les électeurs accordent aux divers candidats ou partis. Les sondages sont également utilisés pour cibler les campagnes et pour élaborer et améliorer les messages destinés aux

---

[129] Elections New Zealand : op. cit., p. 15.

[130] Elections New Zealand, *Everything You Need to Know About Voting Under MMP, New Zealand's Electoral System,* Wellington, 1996, p. 27.

[131] Elections New Zealand, *Broadcasting at Parliamentary Elections*, op. cit.

électeurs. Lorsque les résultats d'un sondage sont annoncés publiquement, la méthodologie doit habituellement être rendue publique afin que les utilisateurs puissent juger de la valeur du sondage. Au Canada, ces renseignements comprennent le nom du sondeur et du commanditaire, la période de collecte de données, la population de référence du sondage, le nombre de personnes contactées, la marge d'erreur des résultats présentés, le libellé des questions posées ainsi que le moyen d'obtenir des informations méthodologiques détaillées.

Le moment de l'annonce des résultats de sondages peut soulever une question d'intégrité. Les résultats d'un sondage risquent d'influencer les électeurs indécis et de créer un mouvement en faveur d'un candidat. Il se peut aussi que des électeurs croient que l'élection est déjà décidée et choissent de ne pas voter.

Pour éviter ce type des problèmes, certains régimes interdisent l'annonce des résultats de sondages à des moments stratégiques – habituellement juste avant le jour du vote. Ces règles peuvent varier : au Mexique, l'annonce d'un sondage qui prédit le vainqueur à moins de huit jours avant la fermeture des bureaux de vote représente une infraction; au Canada, la loi interdit la publication des résultats de sondages pendant les trois derniers jours de la campagne électorale; alors qu'au Danemark, il n'y a aucune restriction concernant la publication des sondages.

10.8.2 Financement Politique

De toute évidence, le nombre de mécanismes permettant l'injection de capitaux dans les activités politiques rend le contrôle du financement politique difficile. En effet, dès que l'on coupe une source de capitaux politiques, d'autres viennent la remplacer [132][Traduction].

Parmi les valeurs et les principes cruciaux sur lesquels repose l'intégrité électorale, plusieurs ayant trait au financement politique sont en jeu, en particulier le financement des campagnes électorales. L'élaboration d'objectifs stratégiques, l'adoption d'un cadre juridique/réglementaire, la mise en œuvre, les mesures d'exécution et la définition du rôle du public figurent parmi les principaux enjeux. Le financement politique devrait être examiné du point de vue de l'éthique, l'intégrité, l'équité, la responsabilisation, la transparence et l'accessibilité – le même point de vue que l'on adopte habituellement pour examiner l'intégrité de l'ensemble d'un processus électoral. Compte tenu de la grande attention que l'on porte au financement de campagne et de son impact sur la confiance du public envers les élections, il est primordial d'adopter des normes sévères.

Cette section est divisée en trois thèmes principaux : Objectifs stratégiques, Aspects réglementaires et Mesures d'exécution en matière de financement politique.

Le thème Mesures d'exécution en matière de financement politique explore les sujets suivants :

[132] Pinto-Duschinsky, Michael. *Financing Politics: A Global View*, Journal of Democracy, 13(4), 2002, p. 69.

- lois et règlements clairs;
- création d'une fonction indépendante de contrôleur du financement politique;
- pouvoirs de surveillance du contrôleur du financement politique en matière de divulgation, de vérification et d'enquête;
- pouvoirs exécutoires du contrôleur du financement politique en matière d'incitatifs versés en nature et de sanctions administratives, civiles et criminelles.

Cette section traite aussi de l'accès à l'information sur le financement politique ainsi que de la réglementation du financement des partis dans Partis et candidats.

10.8.2.1 Réglementation du financement politique

Les lois qui régissent le financement des campagnes électorales, des candidats et partis politiques visent généralement à atteindre tout ou partie des objectifs politiques suivants :

- décourager la corruption, l'influence indue des personnes financièrement privilégiées et/ou d'intérêts particuliers, l'utilisation abusive des ressources de l'État, l'achat de votes, et d'autres formes de fraude électorale ;
- garantir l'équité et l'égalité des ressources financières disponibles pour les candidats et les partis (*c.-à-d.* des « règles du jeu équitables ») ;
- promouvoir une concurrence loyale entre partis et entre candidats ;
- restreindre les dépenses globales associées aux campagnes électorales et aux activités politiques ;
- encourager la transparence et l'accès du public aux informations relatives au financement de campagne en établissant des exigences concernant les rapports financiers, afin que les électeurs disposent des informations importantes et que les normes relatives au financement de campagne soient effectivement appliquées.

Ces objectifs politiques visent un objet plus vaste : encourager le respect du processus électoral et des institutions politiques, et renforcer la confiance du public.

La réglementation du financement politique est généralement justifiée par la nécessité de décourager la corruption. Une société peut considérer que le processus politique est vulnérable à l'influence inappropriée, excessive ou secrète de l'argent ou d'autres ressources. En conséquence, elle peut interdire certaines sources de financement politique (p. ex. donateurs étrangers) et limiter les contributions provenant de sources légales, c'est-à-dire le montant que les donateurs ont le droit de verser à un parti politique ou à un candidat.

Il est également possible qu'une société s'inquiète de l'éventuelle prédominance de quelques donateurs importants ou intérêts particuliers ou de leur influence excessive sur des partis politiques, candidats, autres participants à l'élection et titulaires d'une fonction publique ; par exemple concernant le fait que ceux qui exercent cette influence soient en mesure de dénaturer les politiques publiques, de détourner des fonds publics, de menacer l'intégrité des élections et de porter atteinte à la démocratie.

Même en l'absence de corruption manifeste ou apparente, il est possible qu'une société juge excessives les sommes d'argent considérables versées pour les activités politiques et campagnes électorales et que les partis, candidats et autres participants à l'élection consacrent trop de temps à la collecte de fonds. Aux *États-Unis*, où les hommes et femmes

politiques disposent de sommes d'argent colossales pendant les élections, la réglementation du financement politique a été limitée par des restrictions liées à la liberté d'expression (« Premier Amendement ») ainsi que par des désaccords au niveau des institutions de réglementation (la Federal Election Commission, composée à parts égales de membres des deux principaux partis politiques).

En outre, conformément à décision de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Buckley v. Valeo* [133], les contributions au financement politique ont en réalité été considérées comme une forme de libre expression politique, non seulement pour les individus et la société civile, mais également pour les intérêts commerciaux. Cette approche a été considérablement renforcée au cours de l'affaire plus récente *Citizens United v. Federal Election Commission*[134]. Mais, sur le plan procédural, il a été noté que les opinions des juges dans ladite affaire permettent d'améliorer la redevabilité du financement politique, y compris par la publication de l'identité et de l'ampleur des contributions des donateurs, notamment des entités commerciales.

Par conséquent, chaque démocratie doit prendre d'importantes décisions concernant la réglementation du financement politique, et en particulier sur la restriction des sources de financement et les modalités de dépenses autorisées aux partis politiques et candidats. Pour ce faire, les pays peuvent s'appuyer sur différents modèles. Ils doivent choisir ce qui correspond à leur culture et à leur situation politiques, adopter des politiques qui peuvent être mises en œuvre efficacement par leurs administrations et organismes chargés de l'application de la loi, et reconnaître que le fait de restreindre la liberté d'expression et d'alourdir la réglementation pour les participants à l'élection, quoique fait en toute bonne foi, peut affaiblir l'intense compétition sur le marché politique des idées.

Mise en place d'un cadre juridique

Le processus pour l'adoption de lois sur le financement politique est l'un des principaux éléments de l'intégrité électorale, et l'un des premiers devant être traités. Idéalement, ces lois sont rédigées et adoptées par un corps législatif légitimement élu. Le pouvoir exécutif peut contribuer au processus législatif et, souvent, donne son approbation finale. L'ensemble du processus se déroule publiquement par le biais des médias d'information, et toute organisation de la société civile informée peut y participer. Cet idéal est plus susceptible de se concrétiser dans des démocraties bien établies que dans des pays qui sortent d'un régime autoritaire ou d'un conflit.

Par exemple, en *Russie*, un décret présidentiel de 1993 a établi le cadre législatif des élections parlementaires de l'ère postsoviétique, y compris les règles concernant le financement de campagne. Au *Mozambique* en 1993 et 1994, une assemblée nationale dirigée par le parti au pouvoir (FRELIMO) a adopté des dispositions électorales concernant les subventions publiques destinées aux partis politiques ; cette loi faisait suite à d'importantes négociations post-conflictuelles avec les principales forces politiques concurrentes (une ramification des anciens rebelles du RENAMO) et d'autres partis. Ces négociations se sont poursuivies jusqu'à l'élection. En *Indonésie* en 1999, après la chute du

[133] 424 U.S. 1 (1976)

[134] 558 U.S. 310 (2010)

président Suharto, à la tête du pays depuis 32 ans, les membres de l'assemblée législative indonésienne, choisis lors d'une élection contrôlée par le régime de Suharto, ont adopté une loi électorale.

Dans chacun de ces exemples, le processus d'adoption du cadre législatif relatif au financement de campagne est contestable. Des éléments politiques concurrentiels nouvellement formés ayant pu exercer une influence importante, les lois électorales ont pourtant été largement acceptées, et des élections ont ainsi pu être organisées avec succès. Les lois adoptées dans de telles circonstances comportent généralement uniquement des dispositions rudimentaires quant au financement de campagne, mais elles peuvent constituer un point de départ pour étudier les principales préoccupations politiques du pays. Lors d'élections ultérieures, les pays cités ci-dessus ont apporté des ajouts et des précisions au cadre législatif de réglementation du financement politique (malgré des résultats mitigés en termes d'efficacité et d'application). Même les démocraties bien établies doivent réviser régulièrement leurs lois sur le financement politique par un processus législatif équitable et transparent.

Organisme de régulation du financement politique

Après la mise en place d'un processus légitime permettant de mettre au point un cadre législatif pour les élections, il est essentiel de conférer une compétence juridique à un organisme ayant pour mission de mettre en œuvre et d'appliquer les lois sur le financement politique. Cet organisme de régulation du financement politique peut être chargé de :

- rédiger et mettre en œuvre des règlements qui précisent et définissent les objectifs stratégiques des lois sur le financement politique ;
- gérer les politiques concernant les subventions publiques aux participants à l'élection et les obligations de déclaration en matière de financement politique ;
- appliquer les restrictions légales en matière de financement et les obligations de déclaration à l'aide de processus administratifs ou quasi judiciaires.

Ces responsabilités sont généralement confiées à l'autorité responsable des élections générales (p. ex., une commission électorale nationale), mais d'autres organes permanents ou organismes publics spéciaux peuvent assumer une partie ou la totalité d'entre elles. Pour les organismes de régulation du financement politique comme pour les organismes de gestion électorale de manière générale, l'indépendance, l'impartialité et la capacité institutionnelle sont de mise. L'équité et la transparence sont tout aussi essentielles pour la nomination des membres de ces organismes que pour celle des administrateurs électoraux.

10.8.2.2 Régulation du financement politique

Éléments

La régulation du financement de campagne (et plus généralement du financement politique) englobe un certain nombre d'éléments différents, tels que ceux mentionnés dans la liste ci-dessous ; chaque élément suivant s'ajoute généralement à ceux qui précèdent à mesure de l'évolution de l'ampleur et de la complexité du système :

- communication et déclaration des contributions financières de façon régulière, y compris après une élection ;

- communication et déclaration des contributions financières pendant la campagne et avant l'élection ;
- publication de rapports financiers périodiques et finaux ;
- communication et déclaration des contributions non financières (telles que les dons de biens et les prestations de services) sur la base de leur valeur économique ;
- interdictions relatives à certaines sources de contributions (organismes gouvernementaux, entreprises publiques, personnes individuelles ou organisations étrangères ou autres) ;
- plafond des contributions de particuliers et d'organisations ;
- plafond des contributions et dépenses globales ;
- création d'un fonds spécial pour la campagne électorale ;
- maintien d'un responsable financier légalement responsable du respect des normes et de l'autorisation des transactions ;
- présentation de rapports financiers audités et des dossiers connexes ;
- examen des rapports financiers et des dossiers par les autorités électorales ou autres ;
- examen judiciaire de l'exactitude des rapports financiers fondé sur les incohérences internes ou d'autres pièces à conviction (y compris le niveau observé des activités de campagne ou autres preuves d'infractions concernant les contributions ou les dépenses ou encore les fausses déclarations).

Il est inutile de détailler les raisons des diverses composantes de la régulation du financement de campagne, car leur objectif tombe sous le sens. Le principe de base qui sous-tend la communication, la déclaration et la publication du financement de campagne est de permettre aux électeurs d'obtenir des informations sur les sources des financements liés à l'élection des partis politiques (et/ou candidats) et le montant relatif du financement que chaque parti peut consacrer à sa campagne. Ce but ne peut être atteint que si les informations reçues des partis sont publiées avant et après les élections.

Les technologies de l'information ont considérablement simplifié la publication, sur internet, des rapports financiers des partis politiques ; ils sont donc accessibles au public. Même dans des situations post-conflictuelles difficiles, des candidats aux élections ont pu présenter des rapports financiers et les autorités électorales sont parvenues à publier régulièrement des rapports [135].

Le problème avec les rapports financiers des candidats aux élections concerne bien évidemment leur exactitude et leur exhaustivité. Bien que de nombreux systèmes de régulation financière soient en eux-mêmes suffisants, ils obtiennent leurs informations auprès des partis et ne prévoient pas de contrôle extérieur (ou « judiciaire ») des rapports qui leur sont soumis. Souvent, dans la mesure où les rapports sont effectivement vérifiés, les autorités se contentent de recouper les informations des rapports qu'ils reçoivent (reçus, pièces justificatives et autres documents similaires) avec les écritures du livre de comptes d'un fonds de campagne particulier[136]. Il est difficile, voire impossible, de déterminer si les

---

[135] *Voir, p. ex.,* Republic of *Liberia*, National Election Commission, Campaign Finance Regulations for Political Parties and Candidates (Monrovia, 30 mai 2005).

[136] *P. ex.,* dans l'ex-République yougoslave de *Macédoine*, où la déclaration des renseignements financiers s'appuie sur l'établissement d'un compte de campagne spécial dit « gyro » (c'est-à-dire courant). Voir OSCE/BIDDH, *EOM Report, Macedonia*

finances d'un parti dépassent le niveau indiqué car les informations pertinentes (telles que les tarifs des médias en vigueur pour la publicité ; les dons de matériel, de fournitures et de services ; ou les cadeaux de tiers à des électeurs ou leur communauté) ne sont pas faciles à contrôler. De très nombreuses contributions et dépenses non communiquées échappent par conséquent régulièrement au contrôle.

Du reste, les rapports, restrictions et interdictions financiers se heurtent souvent à un certain nombre d'obstacles juridiques. Parfois les autorités (y compris les organismes publics électoraux et d'enregistrement) considèrent que les contributions à un parti politique ou à sa campagne n'ont pas à être signalées, sauf si elles sont versées en vertu d'un accord juridique entre le donateur et le parti.

Questions générales

D'un point de vue plus général, il existe six moyens principaux de réglementer le financement politique :

- interdire certaines sources de financement ;
- limiter le montant des contributions ;
- interdire certaines dépenses ;
- limiter le montant des dépenses ;
- octroyer des fonds publics/subventions ;
- limiter la durée des campagnes ;
- divulguer entièrement et publiquement les informations [3].

Parmi ces possibilités, les quatre premières peuvent soulever des problèmes d'intégrité électorale.

- *Interdire certaines sources de financement.* Les lois sur le financement politique interdisent en général à certaines personnes ou organisations de faire un don à un candidat, à un parti politique ou à tout autre participant à l'élection. Le plus souvent, les gouvernements, les organismes ou les individus étrangers n'ont pas le droit de verser une contribution à un participant à une élection ou de couvrir des dépenses en son nom. De plus, il est habituellement interdit d'accepter des fonds provenant de sources gouvernementales nationales, notamment d'entreprises publiques, ou d'utiliser les installations, le personnel, le matériel ou d'autres ressources du gouvernement à des fins politiques. Certains pays interdisent les dons provenant d'entreprises, de syndicats, d'organismes caritatifs exonérés d'impôts ou de toute autre organisation à but non lucratif à des participants à une élection.

Certaines interdictions sont plus compréhensibles et plus défendables que d'autres sur le plan de la politique publique. Plus la liste des interdictions est longue, plus leur incidence sur le plan politique et de l'équité est discutable.

- *Limiter le montant des contributions.* Les lois sur le financement politique limitent d'ordinaire le montant ou la valeur non monétaire (en nature) des ressources qu'un

---

Parliamentary Elections 2008,</254>p. 11. Des problématiques similaires ont récemment été observées ailleurs dans la région de l'OSCE, par exemple en *Arménie* et en *Croatie.*

donateur peut mettre à disposition d'un participant à une élection donnée. Les lois peuvent définir des plafonds différents selon le type de donateurs, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises, d'autres personnes juridiques ou de comités politiques indépendants. Les distinctions entre les différents types de donateurs et les restrictions correspondantes sont souvent sensibles sur le plan politique et posent des questions complexes en termes d'équité et de justice. Par exemple, des plafonds de contribution très bas peuvent désavantager les nouveaux candidats, ou toute personne qui affronte le candidat sortant ; il est en effet possible qu'ils ne bénéficient pas d'un réseau de partisans aussi vaste que celui dont disposent les candidats établis ou sortants pour collecter des fonds. Ce déséquilibre est d'autant plus important si l'on autorise les candidats fortunés à utiliser leurs fonds personnels, sans aucune restriction, alors que leurs adversaires doivent recueillir d'innombrables petits dons.

- *Interdire certaines dépenses.* Les lois sur le financement politique interdisent aussi certains types de dépenses, comme les cadeaux (de valeur supérieure à un certain montant), tous les cas d'achats de votes et toute autre forme de fraude électorale, telle que la corruption d'agents électoraux. Il est essentiel que ces règles soient bien définies. Si elles sont appliquées, ces interdictions peuvent être un moyen efficace de promouvoir l'intégrité électorale.

Limiter le montant des dépenses. Les lois sur le financement politique imposent parfois des plafonds de dépenses, c'est-à-dire qu'elles limitent la somme totale qu'un participant à une élection peut dépenser pendant une campagne électorale ou une autre période donnée. Généralement, ces plafonds visent à empêcher qu'un participant n'écrase financièrement ses adversaires. Encore une fois, ces restrictions ont des conséquences politiques et peuvent avantager certains participants à une élection. De même, si les plafonds sont très bas, il peut s'avérer difficile pour les nouveaux candidats ou les « adversaires » d'améliorer leur notoriété lors de leur bataille politique contre un candidat en poste, qui a l'avantage d'être déjà connu et de pouvoir compter sur les privilèges d'un titulaire d'une fonction publique.

Ainsi, bien que certainement destinées à réduire la corruption et à uniformiser les règles du jeu, ces méthodes de régulation du financement politique privé ne sont pas sans effet sur le plan politique. Par ailleurs, les restrictions relatives aux sources et montants des dons politiques, en particulier les plafonds de dépenses, peuvent entraîner fraude et tricherie.

Les restrictions relatives à la réception et au versement de fonds exigent des mécanismes d'application de la loi efficaces, qui eux-mêmes nécessitent des mécanismes efficaces de transparence et de déclaration et communication de renseignements financiers. En l'absence de tels mécanismes, les participants aux élections qui se conforment aux restrictions n'obéissent pas aux mêmes règles que ceux qui les ignorent en toute impunité.

Enfin, dans les milieux politiques où les autorités électorales et/ou judiciaires sont fondamentalement partiales et malhonnêtes, il est possible que les restrictions légales concernant le financement politique soient appliquées de façon arbitraire, aux dépens des candidats de l'opposition.

L'utilisation de subventions/fonds publics pour les partis politiques, candidats et autres participants à une élection soulève également des questions d'intégrité électorale, que ce financement vienne s'ajouter à celui des sources privées ou le remplace. Les valeurs de justice, d'équité, de redevabilité et de transparence revêtent une importance particulière

lorsque les participants à l'élection bénéficient de fonds publics ou autres avantages, par exemple du temps d'antenne gratuit.

- Il est primordial de faire preuve de justice et d'équité pour déterminer les seuils et les critères d'éligibilité, les normes qui régissent les montants des subventions (si le montant diffère d'un bénéficiaire à un autre), les conditions d'utilisation des fonds ou d'autres formes particulières de soutien, ainsi que le moment auquel la subvention est versée ou un avantage accordé.
- La redevabilité et la transparence sont essentielles pour maintenir les normes d'intégrité électorale liées à l'octroi et à l'utilisation de subventions publiques ou autres avantages. Heureusement, le financement public (ou plutôt le risque de le perdre) constitue un argument de taille pour inciter les participants éligibles à respecter les normes les plus élevées concernant les rapports financiers et les contrôles internes de redevabilité.

Les limites de la durée des campagnes visent souvent à limiter les sommes dépensées. Malgré cela, les partis politiques et les candidats peuvent contourner ces limites en prétendant que les efforts qu'ils déploient en période préélectorale, tels que l'identification et la sélection des candidats, sont purement organisationnels et ne sont par conséquent pas de nature politique. Cette approche peut par ailleurs entraîner des dépenses globales plus importantes puisque les sommes dépensées en dehors de la campagne ne sont pas limitées.[137]

Enfin, **la communication complète et ouverte** constitue un mécanisme fondamental de contrôle public.

10.8.2.3 Mesures exécutoires en matière de financement politique

Le régime de financement électoral propre à un pays, un état, une province ou un autre gouvernement peut comporter l'un ou l'ensemble des éléments suivants :

- exigences en matière de divulgation et de déclaration concernant le financement de campagne;
- restrictions du montant et de la source des contributions;
- plafonds des dépenses de campagne;
- incitatifs tels que l'octroi de financement public et de subventions ainsi que l'accès aux médias ou à de la publicité gratuite.

Habituellement, ce genre de mesures vise à réduire l'influence corruptrice que les dons substantiels ou provenant de sources inappropriées pourraient avoir sur les élections et le processus politique. Elles visent aussi à encourager la compétition politique selon des règles équitables en mettant à la disposition des participants aux élections des ressources financières moindres.

---

[137] Voir *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, D.C.: US Agency for International Development, 2003, p. 13–18.

Les mesures exécutoires en matière de financement politique assurent l'application des exigences légales à cet égard [138]. Opportunes et justes, ces mesures permettent :

- de découvrir des irrégularités et des infractions grâce à la vérification des rapports de financement de campagne;
- de changer les pratiques des partis politiques et des responsables de campagne en rendant publiques les infractions ou en imposant des sanctions administratives, civiles et criminelles;
- de réprimer les infractions en matière de financement politique en exigeant que les contributions interdites ou les fonds publics soient retournés ou encore qu'un élu soit révoqué.

Mécanismes exécutoires

Le cadre juridique adopté par un pays établit lesquelles de ses institutions gouvernementales agissent à titre de contrôleurs du financement politique (CFP) et définit les mécanismes exécutoires que celles-ci utilisent. Bien que ces mécanismes varient d'un gouvernement à l'autre, ils comprennent généralement l'un ou l'ensemble des éléments suivants :

- *Exigences en matière de divulgation.* Il est obligatoire de déclarer toute contribution, dépense et autre transaction financière de campagne ainsi que de produire des rapports qui les corroborent. La formation des responsables de partis et de campagne peut favoriser la conformité à ces exigences.
- *Vérification.* Le CFP vérifie les rapports de campagne et les rapports financiers afin de s'assurer que les renseignements déclarés sont exacts et honnêtes ainsi que d'évaluer s'il y a infraction.
- *Surveillance.* Des mécanismes externes (p. ex. processus de plaintes officielles) permettent à d'autres participants aux élections, à des groupes de la société civile et au public de rapporter toute infraction présumée en matière de financement politique.
- *Enquête.* Le CFP enquête sur toute irrégularité, erreur ou fraude potentielle relevée dans les rapports et sur toute infraction présumée à la loi. Il faudrait possiblement conférer au CFP le pouvoir d'exiger des dossiers, d'assigner des témoins et des candidats à comparaître et d'avoir accès aux bureaux et aux documents de campagne.
- *Négociations.* Plutôt que de recourir à une poursuite civile ou criminelle, le CFP a le pouvoir de négocier des ententes de conformité ou de conciliation avec les responsables de campagne fautifs. Le CFP peut aussi choisir de se tourner vers un processus de résolution des différends.
- *Sanctions administratives.* Le CFP est autorisé à imposer des sanctions sous la forme de sanction de « responsabilité stricte » (p. ex. contravention pour infraction au code de la route) dans le cas d'infractions relativement mineures ou simples ou des sanctions proportionnelles aux infractions plus graves ou plus complexes.

[138] US Agency for International Development, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, D.C., 2003, Appendix G.

- *Poursuite civile.* Le CFP peut intenter une poursuite civile devant des tribunaux généraux ou spécialisés en vue de faire appliquer les lois sur le financement politique ou d'obtenir réparation financière ou des ordonnances.
- *Poursuite criminelle.* Le CFP peut intenter une poursuite en cas de présumée infraction criminelle aux lois sur le financement politique.

Rôle de la société civile et du public

La société civile et le public ont un rôle de premier plan dans l'application efficace des lois sur le financement politique. Les organismes non gouvernementaux et les médias recueillent et diffusent l'information concernant les lois sur le financement politique, rendent publiques les infractions commises par des participants aux élections et rapportent toute mesure prise par le CFP contre les contrevenants. La publicité négative est souvent beaucoup plus dissuasive que toute sanction imposée au contrevenant.

Les organismes non gouvernementaux et les simples citoyens ont la possibilité de déposer des plaintes auprès du CFP à l'égard de présumées infractions en matière de financement politique, de mener des enquêtes sur les irrégularités ou des infractions présumées, de poursuivre des tiers devant les tribunaux et de mobiliser les influences ou les appuis politiques préconisant une réforme.

Pratiques exemplaires

Tous les régimes d'application des lois, peu importe le pays dont il est question, sont imparfaits, et ils évoluent constamment. Il n'en demeure pas moins que certaines pratiques exemplaires constituent des mesures exécutoires efficaces.

- La législation sur le financement politique doit être claire, ne comporter aucune ambiguïté et obliger les partis politiques et les candidats à divulguer tous leurs renseignements financiers et à produire des rapports en ce sens. Elle doit prescrire quelles actions constituent des infractions et définir toute sanction administrative, civile ou criminelle connexe.
- Elle doit prévoir la création d'une fonction indépendante de contrôleur du financement politique responsable de la mise en œuvre et de l'application impartiale et non partisane des lois sur le financement politique.
- La législation doit conférer au CFP un rôle de surveillance ainsi que le pouvoir de procéder à l'examen et à la vérification des rapports financiers des candidats et des partis, et de mener des enquêtes en ce sens, le cas échéant.
- Elle doit aussi conférer au CFP le pouvoir et la compétence d'exécuter la loi en imposant des sanctions monétaires, électorales ou criminelles aux contrevenants, et ce, autant sur le plan administratif, civil que criminel.
- Le régime juridique entourant le financement politique doit permettre et encourager la participation de la société civile et du public en rendant publics les enjeux relatifs au financement politique, en assurant un suivi et en appliquant les lois en vigueur.
- La législation doit institutionnaliser des mesures incitatives, comme l'octroi de financement public et de subventions aux partis politiques et aux candidats, mais elle doit aussi faire en sorte que ces mesures puissent être restreintes et retirées en cas de sanctions.

10.8.2.3.1 Lois et règlements clairs

Les lois sur le financement politique sont techniques et complexes, et elles ont toujours été vulnérables à la fraude, à la falsification et aux abus. Pour que les efforts déployés en vue d'appliquer les diverses dispositions soient efficaces, la législation doit être claire, exhaustive et ne comporter aucune ambiguïté. Elle doit aussi avoir une longueur d'avance sur tout parti politique, candidat ou autre participant à une élection qui chercherait à contourner la loi.

Pour être efficace, toute loi sur le financement politique doit énoncer clairement la portée de son champ d'application et définir avec netteté le vocabulaire utilisé [139]. En effet, face à une terminologie floue, les participants à une élection ou leurs avocats arrivent à faire valoir que les définitions relatives aux activités politiques réglementées n'englobent pas certaines activités financières qui, par conséquent, ne sont pas visées par la loi. Par exemple, si la définition de « contributions » ne fait pas mention des contributions en nature (c'est-à-dire les biens et les services), la loi ne s'applique qu'aux dons monétaires; les cadeaux en nature de grande valeur ne sont alors ni réglementés ni déclarés.

Les lois sur le financement politique sont inefficaces si leur champ d'application n'englobe pas toutes les activités financières pertinentes ni un mécanisme exécutoire qui soit exhaustif et uniforme[140]. Par exemple, pour que l'application des exigences en matière de divulgation soit efficace, il faut que la loi dresse une liste de toutes les transactions financières que les participants aux élections sont tenus de déclarer, y compris les dons en argent, les contributions en nature, les prêts, les débours, les dettes, les dépenses partagées et les activités de financement communes. Dans le même ordre d'idée, si la loi vise à réglementer la publicité politique, elle doit aussi dresser la liste de tous les médias et types de messages partisans auxquels elle s'applique.

La législation et la réglementation doivent être claires à l'égard des éléments suivants :

- *Infractions.* Les dispositions doivent décrire les actes qui constituent des infractions en matière de financement politique ainsi que les sanctions administratives, civiles ou criminelles connexes. Plusieurs contrôleurs du financement politiques publient une annexe exposant les infractions et un tableau progressif qui décrit les sanctions prescrites, soit les sommes et la nature des sanctions en fonction de la gravité de l'infraction et du degré de culpabilité des personnes impliquées.
- *Processus.* Les dispositions doivent décrire le processus qui permet de déterminer s'il y a eu infraction aux termes de la loi et d'imposer des sanctions, y compris le processus d'enquête, la procédure et les éléments de preuve requis par l'organisme administratif qui rendra la décision, ainsi que les droits de l'accusé présumé à bénéficier de l'application régulière de la loi.

---

[139] US Agency for International Development, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies,* Washington, D.C., 2003, Appendix G.

[140] Ibid.

Les lois sur le financement politique doivent établir quelles personnes ou quelles entités sont responsables d'une infraction donnée – tout particulièrement dans le cas d'une infraction de responsabilité stricte, lorsque l'intention d'un individu n'est pas déterminante. Règle générale, les lois électorales tiennent les représentants de partis politiques, les candidats ou les agents financiers des comités de campagne (trésoriers) responsables de toute infraction liée au financement politique. Si la loi ne tient pas personnellement responsables d'infraction les hauts dirigeants ou les candidats, ceux-ci peuvent prétendre ne rien savoir pour se soustraire de toute responsabilité à l'égard des actes commis par leurs agents et leurs employés. De plus, si la loi ne permet pas de tenir ces individus personnellement responsables des infractions commises et si elle impose la responsabilité uniquement aux partis ou aux comités de campagne, il est possible que personne ne soit jamais tenu responsable de ces infractions une fois les comités dissous après une élection.

Dans un système fédéral, le chevauchement de certains champs d'application des lois et de compétences des organismes qui réglementent le financement politique à un niveau national, étatique, provincial ou local rajoute à la complexité du système. En effet, il faut appliquer soit une loi fédérale soit une loi étatique, qui déterminera les procédures exécutoires subséquentes, et ce, tout dépendant de la nature des bureaux électoraux impliqués ou des infractions reprochées.

La meilleure façon de s'assurer que les lois sur le financement politique sont claires et exhaustives consiste à réfléchir et à examiner la question comme il se doit avant de les rédiger. Puisque la législation électorale est rarement parfaite, il est crucial d'examiner régulièrement la loi et d'être proactif en y apportant des modifications et en mettant en place de nouveaux programmes. Par exemple, après chaque élection, certains contrôleurs du financement politique publient une étude à cet égard, qui analyse l'efficacité des mesures exécutoires et les faiblesses observées. Le système de financement politique doit être continuellement amélioré pour contrer les tentatives de fraude et pour maintenir des mesures exécutoires exhaustives et efficaces.

10.8.2.3.2 Création d'une fonction indépendante de contrôleur du financement politique

La législation sur le financement politique doit charger un contrôleur gouvernemental d'appliquer les lois en vigueur ou autoriser un organisme gouvernemental existant à assurer cette fonction. L'identité et la structure de la fonction de contrôleur du financement politique (CFP) varient d'un gouvernement à l'autre, et la responsabilité de l'application de la loi peut être conférée à une instance unique ou à plusieurs instances. Dans plusieurs pays, la fonction de CFP est assurée par le département d'un organisme responsable de la gestion électorale. Dans d'autres pays, des organismes gouvernementaux dont le champ de compétence est plus général – par exemple, un ministère de l'Intérieur ou un bureau d'impôt – sont autorisés à mettre en œuvre ou à appliquer les lois qui régissent le financement politique. La fonction de CFP peut aussi être assurée par une institution exécutive distincte, comme un organisme administratif indépendant [141].

[141] IFES.Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, 2005, p. 10-11.

Dans l'exercice de ses fonctions de supervision et d'exécution de la loi, le CFP doit être en mesure de faire preuve d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité opérationnelle.

Indépendance

L'indépendance du CFP le protège contre les organismes exécutifs ou législatifs qui voudraient, à des fins politiques, utiliser à mauvais escient les pouvoirs exécutoires qui sont conférés au CFP. Un processus de nomination juste et transparent ainsi qu'une sélection des membres par une instance exécutive ou législative à la suite de délibérations ouvertes favorisent cette indépendance. Afin d'encourager la continuité et la stabilité, l'institution devrait être dirigée par un président ou un directeur ferme, et le mandat des membres devrait suivre un certain roulement. La surveillance publique qu'assurent les médias et les groupes de défense de l'intérêt public permet de vérifier qu'il n'y a pas d'interférence de la part du corps législatif.

Le CFP doit disposer d'un budget indépendant; sinon, il pourrait, en guise de représailles pour avoir appliqué les lois au détriment des élus ou du parti au pouvoir, voir son budget réduit. Idéalement, le besoin justifié, pour le gouvernement, de surveiller les dépenses, les salaires et les autres coûts du CFP, devrait faire contre-poids au besoin de protéger le CFP contre toutes représailles budgétaires [142].

Impartialité

L'impartialité repose essentiellement sur le processus de nomination. Aucune méthode de nomination ne garantit l'impartialité et l'obligation de rendre compte. Dans certains pays, c'est le président ou une instance exécutive qui procède à toutes les nominations, même si cette méthode prive le CFP d'une certaine indépendance. Pour assurer un meilleur équilibre, la responsabilité des nominations peut être partagée entre les corps exécutif et législatif. En ce sens, il est aussi possible de conférer la responsabilité première au système judiciaire ou à une commission désignée de la fonction publique. En Grande-Bretagne, un groupe de hauts fonctionnaires examinent les demandes de nomination à la commission électorale, et les partis politiques ne sont consultés qu'ultérieurement[143].

Certains organismes exécutoires sont non partisans alors que d'autres représentent tous les principaux partis politiques en proportions égales. Un CFP non partisan ne pourra s'avérer efficace que dans les gouvernements ayant une fonction publique solide et indépendante ainsi qu'une culture politique qui favorise la réelle neutralité de ses membres. La représentation de tous les partis semble juste, mais elle est critiquée puisqu'elle donne la possibilité de paralyser le CFP [144].

L'impartialité est renforcée lorsque le CFP lui-même est soumis à une surveillance. À l'instar de tout autre organisme gouvernemental, le CFP n'est pas à l'abri de la partisanerie, de la corruption interne ou du gaspillage de ressources. L'application partiale des lois sur le financement politique est particulièrement problématique dans les

[142] Ibid., p. 28.

[143] Ibid., p. 27.

[144] Ibid., p. 27.

démocraties en transition ou dans les pays dirigés par un parti unique : les élus et les partis au pouvoir sont en mesure, par l'entremise du CFP, de harceler ou d'écarter les candidats ou les partis de l'opposition. En Ukraine, par exemple, lors des élections présidentielles, le gouvernement aurait eu recours aux forces policières ainsi qu'aux services d'incendie et de vérification des impôts pour harceler des candidats de l'opposition[145].

Plusieurs éléments contribuent à l'impartialité du CFP :

- Le CFP doit établir des lignes directrices internes, et les critères objectifs et neutres, qui guideront les décisions discrétionnaires, notamment à l'égard des enquêtes ou des procédures pouvant donner lieu à des sanctions administratives.
- Lorsque les lois sur le financement politique sont mises en œuvre et appliquées en toute transparence, les médias et des organisations de la société civile peuvent, d'une part, surveiller l'impartialité du CFP et, d'autre part, inciter le public à avoir davantage confiance en l'intégrité de celui-ci. Il est possible que certains aspects de la vérification et du processus de décision relatif aux sanctions doivent rester confidentiels, mais la majeure partie des politiques internes du CFP peuvent être rendues publiques. Par exemple, sur son site Web, le New York City Campaign Finance Board (NYCCFB) affiche les échéances des diverses déclarations, les annexes exposant les sanctions administratives ainsi que le manuel du candidat, en langage clair, qui décrit la structure générale de la loi électorale ainsi que le processus de divulgation et de vérification[146].

- La vérification permet de veiller à ce que le CFP dépense son budget en toute légitimité et efficience en vue d'atteindre les buts pour lesquels les fonds ont été affectés.

- Un code de conduite pourrait définir les politiques internes du CFP concernant l'emploi, la confidentialité et les conflits d'intérêts dans le secteur public.

Intégrité opérationnelle

Le CFP doit avoir l'autorité de planifier son propre programme d'administration et d'exécution en matière de financement politique, et il doit disposer des ressources financières et humaines nécessaires pour le mettre en place. Même si le budget du CFP est à l'abri de toute pression politique, il pourrait ne pas suffire à appliquer la loi efficacement si le pays lui-même dispose de ressources limitées ou parce que le financement politique n'est tout simplement par une priorité pour l'appareil législatif. En fait, au cours des dernières années, plusieurs pays ont considérablement étendu la portée et la complexité de leurs lois sur le financement politique, sans que les budgets des CFP aient augmenté dans la même mesure. Sans les ressources nécessaires, le CFP ne peut maintenir son intégrité opérationnelle. S'il dépend d'un autre organisme ou d'un corps législatif sur le plan des ressources ou du personnel, l'application active de la loi pourrait être mise en péril.

---

[145] US Agency for International Development. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, D.C., 2003, p. 25.

[146] *Enforcing Political Finance Laws*, p. 17.

Il est possible que le personnel du CFP n'ait pas l'expertise ou l'expérience souhaitée, et cette lacune affaiblit tout particulièrement la fonction de vérification. Par exemple, même si la Commission électorale de l'Inde dispose de pouvoirs de surveillance, d'enquête, de poursuite et de condamnation, elle n'arrive pas à appliquer sa loi sur le financement politique en raison d'un manque de personnel[147]. Afin de conserver son intégrité opérationnelle et son indépendance, le CFP doit être responsable du recrutement, de l'embauche et de la mise à pied de ses propres employés – ou au moins y participer.

Le rôle de la technologie

Tout CFP disposant de ressources limitées est en mesure d'accroître son efficacité opérationnelle grâce à l'utilisation proactive et novatrice de la technologie. Avec l'aide d'un personnel technique compétent, le CFP peut informatiser la majorité des renseignements qui lui sont divulgués, et l'analyse qu'il en fait, et afficher tout autre document pertinent sur Internet.

L'Australie, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, les États-Unis, la Géorgie, la Grande-Bretagne, le Pérou et d'autres pays disposent de bases de données dans lesquelles ils conservent de l'information, dont la majeure partie est rendue publique sur Internet. La Commission électorale centrale de la Lituanie et le NYCCFB, aux États-Unis, ont développé des programmes exhaustifs pour la présentation de rapports financiers de campagne électroniques. Ces deux organismes de réglementation fournissent un logiciel qui permet aux candidats de présenter leurs déclarations électroniquement ou sur disque. Les renseignements sont téléchargés sur le site Web public du CFP, ce qui permet aux internautes d'interroger le site pour obtenir une grande variété de renseignements sur le financement d'une campagne. Le NYCCFB fournit également un terminal public sur lequel toute personne qui le souhaite peut consulter les données à jour sur les contributions.

10.8.2.3.3 Pouvoirs de surveillance du contrôleur du financement politique

S'il n'est pas en mesure de surveiller efficacement les activités financières des candidats et des partis, le contrôleur du financement politique (CFP) ne peut appliquer avec succès les lois en vigueur à cet égard. La surveillance permet au CFP de déterminer si les participants à une élection respectent les lois applicables, notamment les dispositions relatives aux montants et aux sources de contribution ainsi qu'aux plafonds de dépenses autorisés. La surveillance permet aussi au CFP de s'assurer que les fonds sont dépensés à des fins électorales légitimes.

Voici les trois principaux mécanismes de surveillance du financement politique :

- divulgation de renseignements financiers et présentation de rapports connexes;
- vérification des renseignements financiers déclarés par les candidats et les partis réglementés;
- enquêtes concernant les irrégularités et les infractions soupçonnées en matière de financement politique.

[147] International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, p. 148, 151.

Divulgation

La divulgation de renseignements financiers constitue une prémisse essentielle à la surveillance. La législation électorale doit exposer clairement les exigences en matière de divulgation de renseignements financiers et de présentation de rapports connexes. Elle doit imposer la pleine divulgation quant aux activités financières des entités réglementées et préciser toutes les transactions que ces dernières sont tenues de déclarer. Pour que la divulgation soit constructive, il importe que les participants aux élections produisent des documents financiers ponctuels venant étayer leurs rapports et qu'ils présentent une piste de vérification facilitant l'examen de leurs activités financières. Voici certains documents utiles à cet égard :

- documents relatifs aux contributions, p. ex. des copies de chèques, de mandats et de relevés de cartes de crédit ou les cartes de vérification des contributions versées comptant ou non monétaires (en nature);
- documents relatifs aux dépenses, p. ex. des états de compte, des factures ou des reçus correspondant à des biens ou à des services acquis, des copies de chèques ou de reçus de cartes de crédit ayant servi à payer ces biens et ces services.

Vérification

La vérification financière est une autre méthode de surveillance importante. Il s'agit d'une analyse formelle des dossiers financiers d'un participant à une élection qui vise à déterminer si celui-ci se conforme aux lois régissant le financement politique. Il existe une relation directe entre la fiabilité des renseignements déclarés par les partis et les candidats – et leur conformité à la loi – et les effets réels et dissuasifs des vérifications.

De plus en plus de gouvernements reconnaissent que les vérifications sont essentielles à l'application des lois sur le financement politique. Les pratiques de vérification varient toutefois considérablement d'un gouvernement à l'autre, notamment en ce qui a trait au choix du vérificateur, à la portée de la vérification et aux techniques utilisées.

Enquête

En se dotant d'une capacité d'enquête indépendante, le CFP n'a plus à dépendre d'une autre entité gouvernementale. Au contraire, il peut alors repérer et examiner lui-même les infractions soupçonnées et recueillir les preuves corroborant ces infractions en vue d'éventuelles poursuites.

Après que le CFP a examiné et vérifié les renseignements déclarés par un parti ou un candidat, ou en réponse à une source externe, comme une plainte ou un reportage, il peut s'avérer justifié d'entreprendre une enquête. Plusieurs gouvernements disposent d'un mécanisme de plaintes qui permet aux citoyens de rapporter tout problème relatif au financement politique ou toute infraction présumée commise par des partis politiques, des candidats ou autres participants aux élections. Les médias et les organismes non gouvernementaux peuvent également entreprendre leur propre enquête.

10.8.2.3.4 Surveillance du financement politique — Communication

La communication est essentielle à tout programme de financement politique et à son système d'application de la loi. Complète et effectuée dans les temps, elle permet au public de savoir qui finance une campagne particulière au cours du cycle électoral et comment les fonds sont dépensés dans le cadre de cette campagne. La communication permet à l'organisme de régulation du financement politique (RFP) de déterminer si la campagne respecte les lois sur le financement politique. Dans les systèmes de financement public, le RFP peut ainsi calculer le montant des fonds publics devant être alloués à la campagne, le cas échéant, et s'assurer que les fonds sont dépensés uniquement à des fins légitimes et en rapport avec la campagne en question.

Afin d'aider le RFP à détecter et à sanctionner les infractions aux règles sur la communication du financement politique, un certain nombre de dispositions peuvent être introduites dans la loi électorale :

Comité et agent responsables des opérations financières

La loi peut exiger de chaque participant à l'élection qu'il autorise un comité particulier et désigne une personne (qui agit en tant qu'agent financier ou trésorier) chargés de l'ensemble des dépenses et recettes. Le comité et le trésorier doivent utiliser un seul compte bancaire, dont toutes les opérations sont communiquées au RFP. Ce principe a été défendu en mai 2003 par la Cour constitutionnelle du *Costa Rica* qui a statué que le secret bancaire ne s'appliquait pas aux actifs des partis politiques et que les informations concernant les comptes détenus par les partis devaient être mises à la disposition du grand public.[148]

Les comités de participants à une élection ne doivent pas être autorisés à utiliser des fonds ou des comptes autres que le compte officiel indiqué. En autorisant un seul canal financier pour chaque participant à une élection, la loi permet au RFP de suivre plus efficacement les opérations liées au financement politique.

Communication de l'ensemble des transactions financières

La loi doit exiger la communication de l'ensemble des opérations financières et préciser celles qui doivent être déclarées.

- Reçus : le comité doit divulguer le montant et la nature de chaque contribution (chèque, espèces ou contribution non monétaire, c.-à-d. en nature) ainsi que l'identité, l'adresse et l'employeur/entreprise de chaque donateur.
- Dépenses : le comité doit divulguer toutes les dépenses, accompagnées de la date, du montant et des bénéficiaires ainsi que toutes les dettes et obligations contractées.
- Prêts : le comité doit divulguer tous les prêts et toutes les avances reçues, y compris l'identité du prêteur, l'entreprise/emploi, la date et le montant du prêt initial ou avance, et la date à laquelle le prêt ou l'avance a été remboursé(e).

[148] Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, p. 28.

La loi peut également exiger la communication complète des actifs d'un parti politique et/ou candidat individuel par le comité, en particulier dans les pays où aucun autre enregistrement n'existe pour identifier ces actifs.

Documentation

Par ailleurs, il peut être demandé aux participants à une élection de maintenir à jour des registres financiers pour confirmer leur déclaration et de les produire sur demande du RFP. Avec des registres financiers précis, à jour et suffisants pour établir une piste d'audit, le RFP sera en mesure de vérifier les activités financières du participant à l'élection et s'il respecte la loi. Sans cette documentation, le RFP ne peut pas vérifier efficacement les registres financiers du participant. En conséquence, le grand public peut perdre confiance dans l'intégrité de la réglementation sur le financement politique et les participants qui respectent la loi ne peuvent être assurés d'un traitement équitable.

Dans l'idéal, la loi devrait exiger que les participants conservent des dossiers indiquant chaque contribution reçue, y compris des copies de chèques, mandats, relevés de cartes de crédit des contributions reçues ; pour les donations en espèces ou non monétaires (en nature), le donateur devrait signer un reçu de vérification de la contribution comme pièce justificative. De même, les documents relatifs aux prêts doivent être conservés, y compris les accords de prêts écrits avec copies des chèques, des mandats ou d'autres documents liés à la réception ou au remboursement de fonds. En ce qui concerne les dépenses, les participants à une élection doivent conserver :

- des copies de toutes les notes, factures, et reçus des biens/services achetés ;
- des copies des chèques utilisés pour payer ces biens et services ;
- dans le cas de paiement de traitements et de salaires, des registres détaillés indiquant les services fournis et leurs coûts ;
- pour chaque achat réalisé avec la carte de crédit/débit de l'entité concernée, les relevés du compte associé et les reçus permettant d'identifier le fournisseur.

Si toutes ces exigences sont en vigueur, le RFP disposera de suffisamment de documentation pour réaliser des audits complets. Toutefois, dans les pays où il n'existe pas d'obligation de documentation ou en cas de non-respect de ces exigences, le RFP doit aussi être habilité à contraindre les participants à l'élection à produire les registres financiers afin qu'il puisse vérifier les informations déclarées.

Certains pays (*p. ex.; le Canada, Israël*) exigent que le public ait accès aux registres des partis [149]. Si tel n'est pas le cas, il pourra s'avérer nécessaire de donner l'autorité au RFP pour délivrer des injonctions obligeant les candidats et les responsables de partis à témoigner et à produire les documents ou dossiers électroniques relatifs à la campagne.

Le RFP doit également être habilité à pénétrer physiquement dans les bureaux des entités déclarantes et à accéder à leurs informations, afin de vérifier les documents originaux et l'existence des biens/services achetés avec les fonds publics. Par exemple, la commission électorale *britannique* est habilitée à exiger des responsables de partis politiques

[149] Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, p. 150.

compétents qu'ils fournissent des livres, documents ou registres concernant le parti ; elle a également le droit d'entrer dans les locaux d'un parti afin d'examiner ses registres [150]. Pour éviter que cela ne se transforme en harcèlement, il faut envisager d'exiger le mandat d'un juge (ou une injonction) pour pénétrer dans les locaux du parti et inspecter, voire saisir, ses registres [151].

Communication au grand public

La divulgation au grand public des informations financières communiquées au RFP par les candidats, partis ou autres participants à une élection joue un rôle important dans l'éducation du public. Malheureusement, une enquête récente menée auprès de 118 pays a montré, qu'au 1er janvier 2000, 17 % d'entre eux ne rendaient pas publics les renseignements financiers, préférant une politique de « communication cachée »[152].

Il est préconisé de recueillir les informations communiquées par les participants à l'élection et de les regrouper dans des rapports clairs et compréhensibles à l'intention du grand public, pour diffusion par les médias, affichage sur le site internet du RFP ou distribution en version papier. En *Allemagne*, par exemple, les rapports financiers des partis sont exhaustifs et rédigés selon un format commun prescrit par la loi, facilitant ainsi l'examen et la comparaison [153].

La communication dans les pays non démocratiques

Enfin, il convient de noter que la pleine communication présente des difficultés particulières dans les pays non démocratiques, puisque tout renseignement publié par un parti de l'opposition peut être utilisé par le parti au pouvoir pour harceler ou menacer ses opposants. Par exemple, lors de l'élection présidentielle de 1999 en *Ukraine*, le gouvernement a harcelé certains donateurs à la campagne du candidat de l'opposition Oleksander Moroz, qui ont été forcés de se présenter devant les services fiscaux pour expliquer la provenance de leurs capitaux [154].

10.8.2.3.5 Surveillance du financement politique – Vérifications

Les vérifications sont essentielles au travail du contrôleur du financement politique (CFP) : elles servent à analyser les états des contributions et des dépenses, les relevés bancaires et

---

[150] Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, p. 54.

[151] (Voir l'exemple cité ci-dessous concernant l'élection présidentielle de 1999 en Ukraine.)

[152] *Ibid.*, p. 46 (citation d'USAID, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington DC, 2003), *op. cit.*

[153] International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, *op. cit.*, p. 149.

[154] Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, p. 41.

les autres documents financiers des partis politiques, candidats et autres participants électoraux. La vérification poursuit les objectifs suivants :

- Elle vérifie la divulgation et les rapports des contributions, des dépenses et du passif.
- Elle détermine si les participants électoraux respectent les lois sur le financement politique.
- Dans les régimes de financement public, elle vérifie si les fonds, les subventions ou les crédits d'impôt obtenus l'ont été légitimement, et si les deniers publics ont été utilisés à des fins électorales acceptables – et non pour le profit personnel des entités.
- Elle renseigne le grand public sur les contributions et les dépenses des participants aux élections, et lui révèle l'évaluation faite par le CFP de l'exactitude et de l'exhaustivité des rapports financiers des participants.

De plus en plus, on reconnaît que les vérifications sont essentielles à l'application des règles sur le financement politique; mais les politiques en la matière varient grandement : certains pays effectuent la vérification complète de tous les rapports financiers politiques, tandis que d'autres n'en exigent aucune. Certains pays ne demandent même pas des entités politiques qu'elles tiennent des livres comptables; or, sans ces documents, il est impossible de procéder à une vraie vérification.

Le choix du vérificateur

De même, le choix des vérificateurs diffère selon le pays ou l'entité visée par la vérification. Les états financiers d'un parti politique ou d'une campagne électorale peuvent être vérifiés soit par un vérificateur professionnel et indépendant choisi directement par le parti ou le candidat, soit par le CFP ou un organisme gouvernemental comme celui chargé de l'impôt.

En Autriche, par exemple, chaque parti politique doit nommer un vérificateur indépendant, qui certifiera que le parti a utilisé sa subvention publique conformément aux lois sur le financement politique. Avant de soumettre ses rapports financiers, le parti doit également obtenir du vérificateur une attestation comme quoi ces rapports rendent compte exactement des opérations financières du parti.

Le modèle autrichien garantit donc l'examen des rapports financiers par un expert indépendant, mais il n'exige pas que la vérification de l'expert soit elle-même vérifiée par le CFP ou un autre organisme public [155]. Lorsque la loi charge le candidat ou le parti de nommer un particulier comme vérificateur, elle doit également énoncer clairement les normes devant gouverner ce choix, ainsi que la méthode et les délais que doivent respecter les vérifications. Par ailleurs, le CFP doit être autorisé à superviser le processus.

[155] International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, p. 150.

En Pologne, les vérificateurs sont tirés au sort, gage de leur neutralité et de leur professionnalisme [156].

Le choix des entités à vérifier

Dans certains pays, le CFP procède à la vérification complète de tous les partis et de tous les candidats, ou demande à ces entités d'embaucher un vérificateur indépendant. Si le CFP n'a pas les ressources nécessaires pour vérifier les rapports de tous les participants à l'élection, il peut se limiter à un échantillon de participants tirés au hasard. Autre façon de faire, on peut soumettre à la vérification seulement les partis ou candidats qui ont touché des subventions publiques, sont suspectés d'irrégularités ou font l'objet de plaintes.

Tous les CFP n'ont cependant pas ce pouvoir. La Federal Election Commission des États-Unis, par exemple, n'est pas habilitée à mener des vérifications aléatoires; elle peut vérifier un parti ou un candidat seulement si l'entité n'a pas atteint les exigences minimales de la *Federal Elections Campaign Act*.

Degré d'exhaustivité de la vérification

La vérification peut prendre diverses formes plus ou moins exhaustives, selon les pratiques du CFP et l'expérience du vérificateur :

- vérifications sur place et visites des locaux des partis ou candidats, afin de confirmer qu'ils tiennent des livres comptables et des pièces justificatives, conformément aux exigences;
- examen des rapports financiers afin d'y cerner d'éventuelles irrégularités ou infractions;
- examen des pièces justificatives, pour s'assurer qu'elles étayent les rapports;
- évaluation générale des activités financières de l'entité, et comparaison avec les pratiques courantes des autres partis ou candidats, ou avec les normes établies;
- une analyse approfondie de la documentation si celle-ci présente des signes de fraude (p. ex. signature contrefaite ou données altérées)[157].

Communication entre le vérificateur et l'entité visée par la vérification

Pendant la vérification, il est souvent utile que le CFP informer le parti ou le candidat de tout problème constaté dans ses rapports ou sa documentation; les problèmes peuvent ainsi être corrigés, et l'information manquante, fournie. Cette communication mutuelle facilite le respect des exigences de divulgation et élimine le besoin de recourir aux sanctions administratives ou légales. Le CFP peut aussi fournir au parti ou candidat un rapport de vérification préliminaire, et l'inviter à répondre à ces constatations préliminaires et à remédier aux problèmes remarqués, avant l'établissement du rapport final.

Rapport de vérification

---

[156] IFES. *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, 2005, p. 43.
[157] Ibid., p.39.

Au terme de la vérification, le CFP rédige souvent un rapport décrivant la portée de celle-ci, de même que les faits et les articles de la loi à l'appui des conclusions qui y sont formulées. Dans ce rapport, le CFP explique s'il estime que l'entité visée a respecté la loi, et énonce les mesures correctives qui s'imposent. Il est important que ces rapports soient rendus publics, pour que les médias et les organisations de la société civile puissent les consulter.

10.8.2.3.6 Surveillance du financement politique - Enquêtes

Il peut être justifié de faire enquête sur les activités financières d'un participant à une élection lorsque celui-ci dépose un rapport incomplet ou inexact ou encore lorsque le contrôleur du financement politique (CFP) a des motifs de croire qu'il y a eu infraction à la loi. Si certains CFP hésitent à mener des enquêtes, il n'en demeure pas moins qu'elles constituent un volet essentiel du processus de détection des infractions. Lorsqu'un CFP dispose de sa propre capacité d'enquête, il peut déceler et analyser lui-même les fautes commises en matière de financement politique, sans s'en remettre à une autre entité gouvernementale.

Toute enquête peut servir à :

- recueillir des renseignements généraux concernant les activités financières d'un participant à une élection, y compris son dossier bancaire et sa fiche de fournisseur;
- recueillir le témoignage d'employés, de donateurs et d'autres témoins par l'entremise d'entrevues ou d'autres communications;
- recueillir des preuves qu'il y a eu infraction en matière de financement politique et qui serviront dans le cadre de procédures administratives, civiles ou criminelles.

Ayant pris connaissance des résultats de l'examen et de la vérification des renseignements déclarés par un parti ou un candidat ou encore en réponse à une source externe, comme une plainte ou un reportage, le CFP peut décider qu'il est nécessaire d'entreprendre une enquête. Lorsque le CFP dispose d'un système de vérification et d'examen efficace, la plupart des erreurs qui se trouvent dans les rapports et des violations potentielles en matière de financement politique peuvent être décelées à l'interne. Cela dit, même le système de surveillance le plus perfectionné peut tirer profit d'un mécanisme parallèle externe.

Plusieurs gouvernements disposent d'un mécanisme de plaintes qui permet aux citoyens de rapporter tout problème relatif au financement politique ou toute infraction qu'un parti politique, un candidat ou un autre participant aux élections est soupçonné d'avoir commise.

Il importe que le mécanisme de plaintes soit accessible et convivial et qu'il décourage tout adversaire électoral de déposer une plainte non fondée ou de lancer des allégations à l'aveuglette. Le CFP doit établir des normes claires qui exigent, au minimum, que toute plainte soit constructive, fondée sur des faits précis, puis signée et affirmée par le plaignant. Dans le cas des démocraties en transition ou des états dirigés par un parti unique, il est nécessaire d'apporter une certaine forme de souplesse : lorsque le parti au pouvoir y va de menaces de représailles, les citoyens doivent avoir la possibilité de porter plainte de façon anonyme.

En plus de le doter d'un mécanisme de plaintes, il faut conférer au CFP le pouvoir d'ouvrir une enquête lorsque certaines sources, notamment d'autres organismes gouvernementaux, les médias et des organismes non gouvernementaux, lui transmettent des renseignements.

Le CFP peut être habilité à mener lui-même l'enquête sur le terrain, renvoyer le dossier à un autre organisme gouvernemental ou engager un enquêteur privé. Par exemple, la commission électorale nationale de la Pologne renvoie des dossiers à l'instance responsable des impôts, pour enquête[158]. Placé devant une infraction criminelle potentielle, le CFP renvoie souvent le dossier à l'instance fédérale ou étatique responsable de l'exécution de la loi criminelle ou au bureau du procureur. De cette manière, il conserve ses ressources; la décision de mener ou non une enquête sur l'infraction présumée revient toutefois à cet organisme.

L'organisme chargé d'enquêter sur des infractions potentielles en matière de financement politique est tenu de respecter les droits des suspects ou des témoins conférés par la loi, et il doit les informer qu'une enquête est en cours. Dans le cadre d'une enquête criminelle, d'autres droits procéduraux peuvent s'appliquer pendant un interrogatoire, notamment le droit d'un suspect à consulter un avocat et à ne pas s'incriminer. Il faut faire particulièrement attention de s'assurer que toutes les preuves recueillies dans le cadre d'une enquête sont recevables devant un tribunal civil ou criminel.

Les médias, les organismes non gouvernementaux et d'autres groupes de la société civile peuvent aussi mener leurs propres enquêtes. Il est possible que ce genre d'enquête incite un CFP hésitant ou ayant les mains liées à entreprendre une enquête officielle. De même, ils peuvent transmettre au CFP ou au procureur du gouvernement les preuves qu'ils ont recueillies au cours de leurs enquêtes, afin qu'ils prennent les mesures qui s'imposent.

10.8.2.3.7 Pouvoirs exécutoires du contrôleur du financement politique

Pour que les mesures d'application de la loi soient efficaces, le contrôleur du financement politique (CFP) doit être libre d'exercer ses pouvoirs exécutoires en matière de financement politique sur des tribunes administratives, civiles et criminelles, et il doit pouvoir recourir à une vaste gamme de peines et de sanctions. Même si le CFP dispose de pleins pouvoirs en matière de surveillance, il ne peut appliquer convenablement les lois en vigueur si on ne lui confère pas le pouvoir d'exercer des sanctions ou d'intenter des poursuites contre les contrevenants. Par exemple, même si le Japon a fixé des exigences considérables à l'égard de la divulgation, les organismes électoraux qui mettent en œuvre la réglementation sur la divulgation ne sont pas autorisés à vérifier les rapports financiers, à faire enquête sur les transactions financières ou à imposer des sanctions aux partis ou aux politiciens [159] . Tout régime de réglementation du financement politique qui ne prévoit pas de sanctions n'a aucun mordant et doit entièrement miser sur la bonne volonté des participants aux élections.

---

[158] IFES, *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, 2005, p. 45.
[159] International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, p. 149.

Grâce à une vaste gamme de sanctions, de divers degrés de sévérité, les mesures exécutoires seront plus efficaces et plus uniformes. Parmi ces sanctions, on trouve :

- faibles amendes administratives dans le cas d'infractions mineures;
- amendes plus élevées dans le cas d'infractions graves;
- sanctions pénales dans le cas d'infractions importantes qui minent l'intégrité des élections;
- non-remboursement des dépenses électorales, révocation du financement public et inadmissibilité à obtenir du financement dans le futur;
- destitution de la législature, inéligibilité à toute élection future et inadmissibilité à être nommé à une charge publique;
- dissolution d'un parti;
- annulation d'une election [160].

Lorsque les lois sur le financement politique ne prévoient que des sanctions sévères, comme l'annulation d'une élection ou des sanctions pénales, il est possible que le CFP hésite à adopter des mesures exécutoires ou encore que le contrevenant exerce une forte opposition à l'endroit du CFP. La croyance générale selon laquelle les sanctions imposées en cas d'infractions relativement mineures sont trop sévères est tout aussi problématique : ceci peut soulever des doutes à l'égard de l'équité du système de financement politique et, par surcroît, laisser croire que la non-application de la loi ou la réduction des accusations en cas d'infraction sont tolérées. En République de Géorgie, par exemple, on a imputé la non-application des lois sur la divulgation à l'absence de peines civiles. En effet, la seule sanction possible en cas d'infraction à cet égard consiste à ne pas pouvoir se présenter à toute course électorale future, mais aucune instance judiciaire ne l'a encore imposée[161]. De la même manière, seuls les tribunaux criminels, et non les tribunaux administratifs ou civils, peuvent appliquer la *Loi électorale du Canada*. C'est pourquoi le CFP du Canada a élaboré une politique qui consiste à imposer des sanctions mineures dans de nombreux cas d'infraction[162].

Le choix d'un moment propice est aussi un facteur dont il faut tenir compte lorsqu'on établit un régime exécutoire qui se veut efficace. Lorsqu'il est question de financement politique, certaines mesures exécutoires ne sont pertinentes que si elles sont mises en place pendant la période électorale. Par exemple, si le CFP ne veille pas à ce que les comités de campagne divulguent ponctuellement leurs transactions financières, le public n'aura pas d'information exacte à sa disposition au moment de faire son choix électoral. Lorsque les sanctions ne sont pas évaluées avant le jour d'élection, elles ne peuvent être adoptées à temps et, par conséquent ne contribuent pas à préserver l'intégrité du processus électoral. De plus, la couverture médiatique accordée aux infractions à l'égard du financement pendant une période électorale place l'intégrité des comités de campagne dans la mire du public; cette attention peut dissuader les comités qui envisageraient de contrevenir à la loi de façon beaucoup plus convaincante que toute sanction monétaire imposée après une élection.

---

[160] IFES. *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook,* février 2005, p. 30.

[161] *Ibid.,* p. 16

[162] *Funding of Political Parties and Election Campaigns,* p. 153.

10.8.2.3.8 Pouvoirs exécutoires – Incitatifs versés en nature

La révocation d'un avantage public constitue l'une des sanctions les plus dissuasives pouvant être appliquées contre un parti politique, un candidat ou tout autre participant à une élection. La perte d'une subvention publique (p. ex. fonds de contrepartie ou temps d'antenne gratuit) peut s'avérer plus convaincante que toute autre sanction monétaire. Compte tenu que le contrôleur du financement politique (CFP) a l'unique droit de regard et est la seule autorité compétente en matière d'administration des subventions publiques, ce genre de mesures exécutoires peut être facile à gérer.

Le financement public vise à offrir aux candidats, tout particulièrement aux adversaires du titulaire d'une charge, des ressources suffisantes pour mener une campagne acceptable, sans dépendre de donateurs importants ou sans consacrer beaucoup de temps à la collecte de fonds. L'octroi de subventions publiques est une approche répandue. En effet, plus de 79 % des pays ont adopté l'une ou l'ensemble des pratiques suivantes :

- subventions ou financement public accordé aux partis politiques ou aux candidats;
- allègement fiscal, p. ex. déductions fiscales ou crédits d'impôts pour avoir versé un don à un parti ou à un candidat;
- temps d'antenne gratuit ou subventionné pour les partis politiques ou les candidats;
- subventions en nature (autres que du temps d'antenne) comme des tarifs postaux, loyers ou coûts d'impression gratuits ou réduits [163].

Structuré judicieusement, tout régime de financement public s'avère une technique efficace pour appliquer la loi. D'abord, l'admissibilité à une subvention publique peut être limitée aux partis politiques ou aux candidats qui sont prêts à se conformer volontairement à certaines normes relatives au financement politique, comme une divulgation plus détaillée ou des plafonds de dépenses. Aux États-Unis, par exemple, des fonds publics de contrepartie sont offerts uniquement aux candidats à la présidence qui s'engagent à respecter volontairement les plafonds de dépenses. Deuxièmement, le CFP peut obliger un parti ou un candidat qui ne divulgue pas comme il se doit les renseignements exigés et qui ne documente pas comment les fonds ont été utilisés, ou encore un participant à une élection qui contrevient aux lois sur le financement politique, à rembourser une partie ou la totalité des fonds publics qu'on lui a versés. En Allemagne, en Espagne, en France, en Pologne, en Russie et dans plusieurs pays d'Amérique latine, il n'est pas rare que l'on mette fin à une subvention publique dans une telle situation[164].

Le financement public facilite l'application de la loi, mais puisqu'il faut réglementer ce genre de financement, de nouveaux problèmes peuvent survenir :

- Un État peut vouloir imposer des normes plus sévères aux partis politiques et aux candidats qui bénéficient de fonds publics; par exemple, le CFP peut restreindre l'utilisation de fonds publics aux principales activités de campagne électorale ou il

[163] IFES. *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook,* février 2005, p. 6, Table 1.

[164] Transparency International. *Global Corruption Report 2004,* p. 54.

peut exiger que ces partis et candidats présentent des documents détaillant davantage leurs dépenses. Ces normes plus sévères créent un régime d'application en deux volets composés de différentes exigences et possiblement de différentes sanctions pouvant être imposées aux participants aux élections qui bénéficient de fonds publics et de fonds privés.

- À quels partis ou candidats devrait-on verser une aide financière publique? Comment répartir équitablement les subventions publiques entre eux? Il n'est pas facile de répondre à ces questions. La répartition des subventions ou du financement public entre les participants aux élections peut être faite de plusieurs manières, toutes appuyées par un argument différent en matière d'équité [165].

10.8.2.3.9 Pouvoirs exécutoires – Sanctions administratives

Pour assurer l'efficacité d'un régime de financement politique, il faut conférer au contrôleur du financement politique (CFP) le pouvoir de prendre les mesures exécutoires administratives qui s'imposent. S'il n'a pas le pouvoir de négocier des règlements ou d'imposer des sanctions en toute indépendance, le CFP dépend pleinement d'autres organismes gouvernementaux et des tribunaux pour appliquer les lois sur le financement politique.

Lorsqu'on applique la loi, cela ne veut par nécessairement dire que l'on impose des sanctions administratives ou que l'on se tourne vers les tribunaux civils ou criminels. Lorsque la situation s'y prête, on peut souvent résoudre plus rapidement et à coûts moindres les cas de non-conformité grâce à des approches extrajudiciaires – comme la formation, la négociation ou l'imposition de « sanctions humiliantes ».

Éducation et formation

L'une des méthodes visant à encourager l'observation de la loi consiste à mettre en place des programmes d'éducation et de formation destinés aux participants aux élections réglementés. Le CFP organise alors des séminaires de formation ou publie des manuels ou des résumés rédigés en langage clair traitant des lois et règlements applicables. La formation permet non seulement de promouvoir une culture de conformité, mais elle habilite aussi les partis et les candidats à surveiller eux-mêmes leurs propres activités de déclaration et de financement, puis à corriger les erreurs occasionnelles. Il faut encourager l'autosurveillance en réduisant les sanctions prévues lorsque des erreurs ou des infractions sont autocorrigées ou encore en considérant l'autocorrection comme un facteur atténuant.

Négociation

Les négociations informelles, comme les mécanismes d'entretien, de conciliation et de règlement extrajudiciaire des différends, peuvent s'avérer une solution à la non-conformité [166]. Habituellement, ce genre de négociations se soldent par une entente de conformité ou

---

[165] *Enforcing Political Finance Laws,* p. 21.

[166] International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Funding of Political Parties and Election Campaigns,* 2003, p. 151.

de conciliation : l'entité déclarante reconnaît qu'elle a enfreint la loi et accepte de prendre certaines mesures, de payer une amende civile ou de se plier à tout autre recours. La meilleure façon de procéder consiste à rendre publics tous les règlements à l'amiable. En particulier, si le CFP n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions administratives ou d'intenter des poursuites contre les contrevenants, la négociation et la conciliation peuvent devenir de précieux outils pour assurer la conformité aux lois sur le financement politique.

Les mécanismes substitutifs de règlement des différends offrent plusieurs avantages :

- différends réglés plus rapidement;
- rôle actif des participants aux élections et d'autres répondants à l'établissement du règlement qui les concerne;
- coûts réduits et diminution des ressources par rapport aux mécanismes exécutoires traditionnels.

Sanctions humiliantes

Puisque la publicité constitue l'élément vital de la politique, l'humiliation publique est l'une des techniques exécutoires extrajudiciaires les plus efficaces. La diffusion publique des rapports de vérification définitifs des partis et des candidats dans une publication imprimée ou sur le site Web du CFP en est un bon exemple. On vient ainsi encourager l'éducation du public et la divulgation. On persuade aussi les entités déclarantes de corriger les problèmes repérés dans leurs rapports au cours du processus de vérification, de peur que les infractions qu'ils ont commises deviennent de notoriété publique. L'affichage sur le Web d'une liste noire de partis ou de candidats reconnus coupables d'infraction est un autre exemple de sanction humiliante.

La couverture médiatique est essentielle au processus d'humiliation. Le département responsable des médias au bureau du CFP peut promouvoir la conformité en informant les médias au fur et à mesure que des mesures exécutoires sont adoptées et en organisant des points de presse périodiques au sujet des exigences en matière de financement politique auxquelles les participants aux élections doivent satisfaire.

Sanctions administratives

Toute sanction extrajudiciaire dépend finalement de la bonne volonté des participants aux élections réglementés, alors qu'une sanction criminelle dépend plutôt de la bonne volonté de l'organisme chargé d'appliquer la loi. D'où la nécessité que l'autorité compétente impose des sanctions administratives. Dans plusieurs pays, le CFP impose lui-même des sanctions ou des amendes aux partis politiques, candidats ou autres participants aux élections. Souvent, il établit un processus quasi judiciaire qui statuera sur les infractions à la loi sur le financement politique.

Le processus qui permet de déterminer s'il y a eu infraction et d'évaluer les sanctions connexes doit varier en fonction de la gravité des infractions ou des sanctions potentielles. La meilleure façon de traiter les infractions mineures (p. ex. dépôt de rapports en retard ou incomplets) pourrait être en fonction d'une norme de « responsabilité absolue »

accompagnée, au minimum, d'un processus d'imposition d'amendes peu élevées. Par exemple, les CFP du Canada et des États-Unis administrent un régime d'amendes peu élevées visant à punir les infractions mineures et à encourager la conformité volontaire [167]. Il n'est pas nécessaire, dans ces circonstances, de tenir des audiences publiques ou de s'en remettre à un tribunal, et il est probablement possible de satisfaire aux normes établies en remettant un avis à l'entité contrevenante et en lui donnant la possibilité d'y répondre. Ce système ressemble à celui qu'utilisent plusieurs villes pour délivrer des contraventions en cas de stationnement illégal. Toute sanction monétaire doit être proportionnelle à l'infraction commise, et suffisamment sévère pour avoir un effet dissuasif.

Dans le cas d'infractions plus complexes, d'infractions intentionnelles ou d'un aveu de culpabilité, le CFP peut établir un processus d'audience quasi judiciaire qui statuera sur l'affaire comme il se doit et qui accordera au participant à l'élection en faute une véritable occasion d'être entendu. Ce processus commence habituellement par la remise d'un avis selon lequel des accusations ont été déposées et que le participant électoral a le droit de les contester. Une décision administrative peut être rendue par une commission nommée par le CFP ou par un juge administratif à l'emploi d'un système juridique administratif. Peu importe qui agit à titre d'arbitre, l'accusé à droit à une forme de procès impartiale et neutre sur le plan politique. De plus, la procédure établie exige que le participant électoral ait la possibilité de présenter une défense en fournissant, en personne ou par écrit, des preuves en ce sens et de mettre à l'épreuve les preuves présentées par le gouvernement.

10.8.2.3.10 Pouvoirs exécutoires – Poursuites civiles et criminelles

Dans certains systèmes, le contrôleur du financement politique (CFP) a le pouvoir d'intenter une action au civil auprès des tribunaux et de demander une réparation pécuniaire ou une injonction s'il a des raisons de croire qu'un participant à l'élection a enfreint les lois sur le financement politique. Il peut aussi intenter une action au civil contre tout contrevenant lorsque ses ordonnances ou sanctions administratives n'ont pas force exécutoire.

Les actions au civil sont avantageuses en ce sens qu'elles évitent au CFP de devoir attendre que la force publique engage des poursuites au criminel. Lorsque le CFP est inefficace ou manque de ressources, les organisations non gouvernementales (ONG) ou les particuliers peuvent intenter les poursuites civiles; les ONG, souvent, peuvent d'ailleurs le faire au nom de leurs membres ou du grand public [168]. Lorsque la poursuite civile est intentée par le CFP, des organisations de la société civile et des chercheurs peuvent l'appuyer en fournissant au tribunal, en tant qu'intervenants désintéressés, des études ou des mémoires. Même les candidats ou les responsables de campagne peuvent engager des poursuites si on leur a porté préjudice pendant l'élection.

---

[167] IFES. *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, février 2005, p. 32.

[168] IFES. *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, février 2005, p. 60-61.

Le mieux est encore que le CFP puisse intenter lui-même des poursuites au criminel, ou à tout le moins soumettre les cas d'infraction aux règles sur le financement politique à un autre organisme gouvernemental habilité à le faire. La plupart des pays n'accordent cependant pas ce pouvoir à leur CFP. Exception notable, le Canada, où le CFP est autorisé à faire enquête et à entreprendre des poursuites en cas d'infractions aux lois sur le financement politique[169].

Cela dit, l'expérience démontre que les amendes et la suppression des subventions publiques sont des sanctions plus efficaces que les lourdes peines criminelles [170]. En effet, les poursuites présentent deux désavantages :

- Elles se déroulent presque toujours après l'élection. Les électeurs ne peuvent donc pas fonder leur choix électoral sur les faits révélés par la poursuite.
- La plupart du temps, le CFP ne peut intenter lui-même les poursuites au criminel, mais doit s'en remettre aux autorités responsables.

En Corée, par exemple, le Comité de gestion électorale central doit soumettre à une autre autorité les cas d'infraction aux plafonds des dépenses ou aux règles de divulgation, et c'est cette autre autorité, capable de lancer des poursuites au criminel, qui décide s'il faut imposer des amendes ou des peines d'emprisonnement [171]. Le CFP qui choisit la méthode des poursuites au criminel cède donc les rênes à une autre autorité, potentiellement vulnérable aux pressions politiques, et pour qui l'exécution des lois sur le financement politique n'est peut-être pas une priorité.

La décision de poursuivre un chef ou un candidat politique n'est pas toujours prise objectivement, et elle n'est pas toujours fondée sur un examen précis des faits, surtout dans les pays en transition[172]. Par exemple, lors de l'élection parlementaire de 1993 en Pologne, des dizaines de comités de campagne n'ont pas respecté les délais de présentation des rapports financiers, ou n'ont pas présenté de rapport du tout. Pourtant, le Bureau du procureur a décidé d'abandonner les poursuites relativement à 58 affaires de violation des règles sur le financement, estimant qu'elles n'avaient pas causé de tort à la société. [173]

10.8.2.4 Accès à l'information sur le financement politique

Les contrôleurs du financement politique (CFP) doivent gérer une quantité grandissante de renseignements financiers reçus des participants à une élection, mais aussi, souvent, répondre à de nouvelles exigences législatives de divulgation publique de cette information. Le tout présente un défi important, que rendent encore plus ardu les exigences de la population et des médias, actifs et informés. Le CFP qui veut être vu comme crédible

---

[169] International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, p. 151. Voir aussi Davidson, Diane R. « Enforcing Campaign Finance Laws: What Others Can Learn from Canada », *Election Law Journal*, 3(3), 2004, p. 537-544.

[170] *Enforcing Political Finance Laws*, p. 30-31.

[171] *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, p. 151-152.

[172] *Enforcing Political Finance Laws*, p. 33.

[173] Ibid

doit réussir à gérer et à divulguer l'information efficacement, comme l'exigent la législation et la réglementation.

Lorsque l'information sur le financement politique est accessible facilement aux partis politiques, aux organisations de la société civile, aux médias, aux politiciens réformistes, aux chercheurs et, au bout du compte, aux électeurs, il en résulte une surveillance publique accrue, qui motive à son tour une autosurveillance accrue. Dans *Buckley v. Valeo*, une décision majeure rendue en 1976, la Cour suprême des États-Unis a déterminé ce qui suit :

Grâce à la divulgation de l'information, l'électorat peut savoir d'où viennent et comment sont dépensés les fonds de campagne du candidat, ce qui facilite l'évaluation de celui-ci. En effet, les électeurs peuvent ainsi situer chaque candidat dans le paysage politique, souvent avec plus d'exactitude que s'il se fiait seulement à l'appartenance politique et aux discours électoraux. L'électeur qui connaît la source des fonds du candidat est également plus à même de savoir quels intérêts celui-ci sera porté à servir, et ainsi de prédire son travail comme élu[174] .

Dans le domaine du financement politique, l'accès à l'information implique la divulgation complète de l'information sur le financement politique et sa mise à la disposition du grand public aux fins d'examen et d'analyse. L'accès à l'information est essentiel à la transparence fondamentale de la réglementation du financement politique. Comme on l'énonce dans une étude inédite sur les projets « Money and Politics » de l'IFES :

La transparence du financement politique, qui passe par la divulgation et l'accessibilité de l'information politique, peut aider à faire la lumière sur les problèmes de corruption et d'illégalité, à amenuiser leurs conséquences, et à récompenser les participants qui respectent la loi. La divulgation des comptes de campagne est une condition nécessaire – bien qu'insuffisante – à la responsabilisation des acteurs politiques et à la réduction de la corruption politique [175] .

Les deux étapes de la transparence : le cadre juridique et la divulgation

La première étape de l'établissement d'un système de financement politique transparent consiste à mettre en place un cadre juridique qui exige la production des rapports financiers réguliers et exhaustifs par les partis politiques, les candidats et les autres participants à une élection. La création du cadre est complexe, car il faut clairement déterminer quels participants sont tenus de produire des rapports, et quels doivent en être les destinataires, le calendrier, le contenu et la forme. Cette première étape doit également prévoir des mesures d'exécution et des exigences de vérification.

La deuxième étape est appelée communément la « divulgation », c'est-à-dire la publication dans la population de l'information financière reçue par les autorités électorales. Elle peut prendre plusieurs formes, et les autorités électorales peuvent se limiter à publier des déclarations générales sur la conformité avec les obligations de reddition de comptes, ou des résumés de données. Le véritable accès à l'information nécessite toutefois une

[174] *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), p. 67.

[175] Carlson, Jeffrey et Marcin Walecki. *Money and Politics Guide: Applying Lessons Learned from Emerging Democracies* (inédit).

divulgation publique complète et suffisante pour informer le grand public et faciliter l'exécution des règles et des obligations sur le financement politique.

La législation et la réglementation électorales doivent préciser les divers aspects de la pleine divulgation publique de l'information sur le financement politique :

- Qui est responsable de la divulgation? Une même autorité – habituellement le contrôleur du financement politique – devrait recueillir et diffuser les données, et elle devrait être habilitée à vérifier les chiffres et à exécuter la loi [176].
- Qui doit fournir ces rapports? Les participants aux élections soumis aux obligations de déclaration du financement politique, au nombre desquels doivent figurer les élus, les candidats, les partis politiques et les organisations politiques [177].
- Quel doit être le contenu de ces rapports? Toute l'information financière pertinente doit y être déclarée, dont, par exemple, les contributions monétaire et non monétaires (en nature), les recettes et les dépenses de campagne, les recettes et les dépenses courantes des groupes politiques, et un état de l'actif et du passif [178].
- Quand les rapports doivent-ils être produits? La divulgation devrait être régulière, détaillée, compréhensible et opportune[179], sans quoi la surveillance publique sera considérablement moins efficace. Le mieux serait que la divulgation publique ait lieu avant le jour d'élection afin que les électeurs, forts de ces connaissances sur les activités financières des candidats et des partis, puissent les prendre en ligne de compte au moment de voter. En effet, après les élections, les renseignements divulgués ont beaucoup moins d'impact politiquement, et ils sont moins à même de forcer les participants à respecter les règles en matière de financement politique.

Les CFP utilisent divers mécanismes pour recueillir et conserver l'information sur le financement politique; par exemple, celle-ci peut être recueillie sous forme imprimée ou électronique, et versée dans des dossiers ou dans une base de données. Au moyen de consultations avec les entités réglementées, il faut mettre au point des règles que ces dernières seront capables de respecter, et des formulaires qu'elles pourront remplir facilement et efficacement. Une fois les règles et les formulaires prêts, une période de formation et d'éducation doit suivre, pour expliquer les obligations à respecter.

Méthodes de divulgation

Parmi les méthodes de divulgation de l'information sur le financement politique, le recours aux médias imprimés est celle qui est peut-être la plus fréquemment utilisée par les CFP. Habituellement, ces derniers publient les renseignements dans un journal ou une gazette d'État à tirage limité; les renseignements ainsi publiés appartiennent au domaine public,

---

[176] Voir *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, D.C., US Agency for International Development, 2003, p. 21–26.

[177] *Money and Politics Guide*.

[178] *Ibid*.

[179] *Ibid*.

mais leur accessibilité est limitée. Parfois, seul un résumé des renseignements déclarés est publié.

Les nouvelles technologies permettent la diffusion sur les sites Internet gouvernementaux de résumés ou de versions numérisées des rapports financiers. Les rapports numérisés sont diffusés plus largement que les versions papier, mais on ne peut y faire de recherches de renseignements. Malgré tout, cette solution peut être la meilleure pour certains CFP, puisqu'elle coûte moins cher que l'entrée des données dans une base de données.

La méthode de divulgation passive la plus fréquente consiste simplement à mettre les rapports financiers à la disposition du grand public, au bureau du CFP ou d'une autre organisation gouvernementale. Le gros du fardeau incombe alors aux particuliers qui veulent consulter ces rapports, ainsi qu'à l'organisation responsable de leur garde. En effet, le plus souvent, ces documents doivent être consultés sur place sous stricte surveillance. Les organisations de la société civile et les journalistes qui souhaitent consulter l'information financière se plaignent donc de problèmes tels que le manque de temps de consultation et la mauvaise classification des fichiers.

Il reste que l'accès physique aux rapports financiers des partis, des candidats et des autres participants à une élection peut être une très bonne méthode de divulgation si certaines conditions sont respectées :

- Un bureau de divulgation doit être établi pour soutenir l'examen public des rapports financiers. Il doit disposer du personnel et de l'équipement nécessaires pour recevoir, photocopier, organiser, classer et présenter au public les rapports, le tout dans des délais satisfaisants. Il faut également que ses locaux soient adaptés à la consultation des rapports, et qu'il y soit possible de faire des photocopies facilement et à un prix raisonnable.
- L'accès à l'information doit être ouvert à tous les groupes et particuliers intéressés, dont les journalistes, les universitaires, les organisations de la société civile et les participants aux élections[180].

Le recours aux lois sur l'accès à l'information est une autre façon – plus conflictuelle – de consulter l'information sur le financement politique. Cette méthode nécessite parfois la soumission d'une requête écrite. En Roumanie, par exemple, une organisation de la société civile, Asociatia Pro Democratia, a invoqué les lois du pays sur l'accès à l'information pour obtenir de l'information qu'elle a affichée sur Internet. Cependant, tant pour le demandeur que pour l'organisme de divulgation, les requêtes d'accès représentent un processus lourd, et il arrive que l'information soit fournie arbitrairement, selon sa nature ou la personne qui la demande [181].

---

[180] Dahl, Robert. *Money and Politics in Indonesia*, Washington, D.C., IFES, 2003, « IFES Project Report », vol. 4.

[181] Elena, Sandra, Procop Buruiana et Violaine Autheman. *Global Best Practices: Income and Assets Disclosure Requirements for Judges*, Washington D.C., IFES, 2004, p. 16, coll. « IFES Rule of Law White Paper Series ».

De nombreux pays, à divers ordres de gouvernement (Australie, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, États-Unis, Géorgie, Grande-Bretagne, Lituanie, Pérou, etc.), ont lancé des bases de données consultables sur Internet (ou au bureau du CFP ou d'une autre organisation gouvernementale). La diffusion des données sur le Web, sous forme consultable, présente plusieurs avantages sur la publication imprimée :

- Les données sont facilement accessibles à toute personne branchée sur Internet, et particulièrement aux groupes de la société civile et aux médias, qui utilisent pour la plupart Internet.
- Les organisations et les médias peuvent examiner et analyser les rapports, citer les données déclarées dans leurs reportages, et déposer des plaintes [182] , autant de facteurs qui favorisent la responsabilisation et encouragent les entités réglementées à fournir des rapports plus précis.
- Le fardeau du CFP est allégé, et les processus de détection des infractions et d'exécution de la loi sont facilités.

À mesure que les CFP et les entités réglementées se familiarisent avec les technologies de l'information, une pratique exemplaire se dessine. En Lituanie, le Comité électoral central remet aux partis politiques et aux candidats des formulaires de déclaration électroniques qui, une fois remplis, sont versés dans une base de données Oracle. Ces formulaires ne sont pas obligatoires, mais beaucoup de participants les utilisent parce qu'ils facilitent la comptabilité interne et éliminent des entrées de données superflues. Cette base de données est accessible aux autorités fiscales responsables de l'examen des comptes des participants aux élections, et le grand public peut la consulter sur Internet.

Protections

La divulgation politique doit être transparente, détaillée et exhaustive, et se faire dans des délais raisonnables, mais il ne faut pas oublier que les rapports – surtout ceux des candidats – peuvent contenir de l'information personnelle ou de nature très délicate. Cette information peut être utilisée à des fins inappropriées ou même, dans certains environnements politiques, servir à harceler les partis de l'opposition ou leurs partisans [183]. Compte tenu de ces risques, les lois sur le financement politique doivent prévoir des protections contre la mauvaise utilisation de certaines catégories définies de renseignements et l'abus des mesures d'exécution envers les opposants au parti au pouvoir [184] .

11. Votation

L'intégrité d'une élection exige des procédures et des mesures visant à garantir le secret du vote et la sécurité des participants et des bureaux. Le système électoral doit donc

[182] *Money and Politics Guide*.

[183] *Money in Politics Handbook*, p. 25.

[184] *Global Best Practices: Income and Assets Disclosure Requirements for Judges*, p. 19.

clairement définir les règles de vote dans un bureau de scrutin sûr, accessible et neutre. Les bulletins de vote utilisés et leur conception doivent renforcer l'intégrité du processus.

Pour encourager les électeurs moins susceptibles d'utiliser des méthodes de vote classiques, le système peut prévoir des alternatives, telles que le vote électronique, qui présente des problèmes spécifiques quant au maintien de l'intégrité électorale (puisque les circonstances du vote ne peuvent pas être observées). Il est de même possible qu'un système de vote électronique soit « piraté », et les votes modifiés lors de la transmission.

Dans les bureaux de vote, des agents compétents devraient être présents pour veiller à ce que le scrutin se déroule conformément à la loi électorale. Ceci doit être renforcé par la présence de superviseurs appartenant à des partis politiques et d'observateurs indépendants qui peuvent aider à déceler d'éventuels problèmes, tels que les procurations, les votes de groupe et « familiaux », le vote multiple (y compris par la technique dite du « carrousel »), l'usurpation d'identité, la discrimination, l'intimidation et la fraude.

Emplacements sûrs, accessibles et neutres pour les bureaux de vote

L'emplacement des bureaux de vote peut compromettre l'intégrité du vote s'il ne s'agit pas d'un lieu neutre, facilement accessible et sûr. Les électeurs ont besoin de se sentir protégés des militants politiques et de toute pression durant le vote. Il est préférable de placer les bureaux de vote dans un lieu sûr et neutre, comme une école, un centre sportif ou une salle communale. La propriété d'un représentant de parti ou les bureaux d'administrations publiques sont généralement à éviter, tout comme les maisons de particuliers (sauf en l'absence de tout autre local adéquat). Dans la mesure du possible, certains pays doivent éviter d'utiliser des bâtiments religieux. Il est aussi particulièrement important de s'assurer que les bureaux de vote sont facilement accessibles, faciles à trouver et desservis par les transports publics, le cas échéant.

Le plus souvent, les observateurs veillent à ce qu'ils soient géographiquement répartis de manière à ne pas favoriser les électeurs de groupes particuliers de la société ou d'une certaine couleur politique. Par exemple en *Croatie*, lors de l'élection présidentielle de 2007 pour le *Sabor* (Parlement), les principaux partis de l'opposition ont poursuivi en justice la Commission électorale de l'État, au motif que certaines régions avec une forte présence de leurs partisans disposaient d'un nombre insuffisant de bureaux de vote. Déboutés par la Commission, ils ont également perdu leur recours auprès de la Cour constitutionnelle ; celle-ci a en effet estimé que suffisamment d'éléments justifiaient la localisation des bureaux, éléments utilisés par le passé. Les observateurs internationaux ont précisé que les lois régissant la création de (nouveaux) bureaux de scrutin étaient imprécises[185].

Lorsque des électeurs partisans des partis minoritaires sont concentrés dans certaines régions, tout en étant dispersés ailleurs en plus petits nombres, cela peut avoir un effet négatif sur leur capacité à être représentés en comparaison de leur proportion globale dans le vote. Au *Monténégro*, dans le cadre des élections parlementaires de 1998, la loi électorale a été modifiée de façon à permettre, selon certains paramètres, aux partis de souche albanaise de cumuler les résultats du vote, afin que les suffrages obtenus dans les

[185] OSCE/BIDDH, *Republic of Croatia, Parliamentary Elections, 25 November 2007, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Report* (Varsovie, 30 avril 2008), p. 5

régions avec une faible concentration de leurs partisans puissent être plutôt appliqués dans d'autres districts, où ils avaient une meilleure chance d'être représentés.

Personnel professionnel et non partisan et équipement adéquat

Un personnel chargé du scrutin non partisan, bien formé et compétent joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des procédures de vote et veille à ce que les mesures nécessaires sont prises pour maintenir l'ordre et protéger le secret du vote.

Les urnes doivent être sécurisées. La plupart des pays utilisent un mécanisme de scellé avec un numéro de série ou une autre marque d'identification afin d'éviter toute fraude. Beaucoup utilisent désormais des urnes transparentes pour montrer que pas plus d'un bulletin n'est inséré par électeur. L'*Afrique du Sud* étiquette et numérote toutes les urnes afin qu'elles ne puissent pas être substituées à l'insu des responsables, et des isoloirs adéquats sont prévus dans les bureaux de vote pour protéger le secret du vote.

Présence de superviseurs des partis politiques et de représentants des candidats

La présence de superviseurs de divers partis politiques, d'un nombre limité de représentants de candidats et d'observateurs nationaux réduit les risques de collusion avec les responsables des bureaux de vote pour falsifier les résultats. Habituellement, les superviseurs signent chaque feuille de pointage et en reçoivent une copie officielle ; ils peuvent ainsi vérifier que les résultats n'ont pas été modifiés ultérieurement. Ils observent également le déroulement du processus de vote afin de déceler d'éventuels problèmes de discrimination, d'intimidation ou de fraude pouvant survenir le jour de l'élection.

11.1.1 Secret du vote

Le secret du vote est essentiel au maintien de l'intégrité électorale puisqu'il permet aux électeurs de voter en toute indépendance. Si le vote n'est pas secret ou s'il existe une possibilité d'être identifié lors du dépouillement du vote, l'électeur peut être intimidé et, par conséquent, voter de façon différente qu'il n'en avait l'intention. Le vote secret limite l'efficacité de toute intimidation ou corruption.

La plupart des pays utilisent des isoloirs adéquats qui permettent de protéger le secret du vote dans les bureaux de scrutin. L'isoloir devrait être assez grand et il devrait être disposé de sorte que les autres personnes dans le bureau de vote ne voient pas pour qui l'électeur marque son bulletin. Lors des élections législatives de 2004 en Afrique du Sud, l'emplacement des isoloirs dans certains centres de votation était inapproprié et aurait pu compromettre le secret du vote.[186]

Lorsque le vote est coché manuellement, ce qui se pratique dans la plupart des régimes, l'électeur marque un bulletin standard à l'abri des regards. Le bulletin est ensuite placé dans l'urne avec les bulletins des autres électeurs. Il est alors impossible de savoir pour qui l'électeur a voté. Plus récemment, la volonté d'offrir le vote en ligne à distance a éveillé

[186] Electoral Institute of Southern Africa (EISA), *Interim Statement by The EISA Election Observation Mission. South African National and Provincial Elections 12-14 April 2004*, avril 2004.

des craintes face à l'impossibilité de garantir le secret du vote et au risque qui en découle pour l'intégrité électorale.

11.2 Sécurité

L'intégrité électorale exige d'assurer le jour du vote un climat libre de toute crainte, intimidation ou manipulation. La sécurité du processus électoral est d'une importance capitale, particulièrement pendant la votation, le dépouillement des votes et la transmission des résultats. Un climat électoral pacifique facilite la tenue d'une élection libre, juste et crédible et élimine les problèmes de sécurité qui pourraient compromettre l'intégrité du matériel, de la participation et des résultats.

Les électeurs devraient pouvoir voter sans crainte et les observateurs devraient pouvoir observer sans intimidation. Les candidats devraient pouvoir faire campagne sans redouter que leurs partisans soient assassinés ou blessés. Les administrateurs électoraux peuvent assurer l'intégrité s'ils réussissent à planifier et mener les élections sans interférence. Le matériel électoral devrait être protégé afin qu'il ne soit pas manipulé de façon à changer les résultats de l'élection.

Le maintien de la sécurité physique nécessaire relève du gouvernement, qui utilise habituellement à cette fin la force policière civile. Les mesures de sécurité varient selon les pays et les circonstances. L'intégrité exige l'application neutre et équitable des lois, de sorte que ceux qui sont soupçonnés de les avoir enfreints obtiennent un procès juste.

Bien planifier la sécurité

La sécurité requiert une bonne planification. Il s'agit d'abord de cerner les étapes vulnérables du processus électoral et les sites physiques qui devraient être protégés. Il faut ensuite élaborer des mesures et mettre sur pied un plan de sécurité.

Un plan de sécurité peut être amélioré par une bonne coordination entre l'organisme électoral et les agences chargées d'appliquer la loi. Un plan de sécurité conjoint peut être élaboré et un mécanisme de coordination établi pour faciliter le partage des renseignements et la prise de décisions aux niveaux national, régional et local de toutes les institutions.

Neutralité des agents chargés de la sécurité

Une sécurité électorale adéquate repose sur la neutralité et le professionnalisme des personnes chargées de l'application de la loi. Ces personnes devraient respecter la loi et les droits constitutionnels et civils des citoyens, et se tenir à l'écart des campagnes et programmes des partis politiques et des candidats. Elles devraient également s'abstenir de recourir à une force excessive ou à la violence.

Dans certains régimes, surtout dans les sociétés qui ont connu des conflits récents, les problèmes de sécurité peuvent être le résultat d'une mauvaise conduite de la part des policiers, ce qui peut provoquer le climat d'insécurité et entraver les élections.

Protection des sites et des bureaux de scrutin

La sécurité physique des sites électoraux et des fonctionnaires électoraux qui y travaillent crée un environnement propice à une administration neutre et sans entrave. Le vol de matériel électoral et d'équipement peut miner l'intégrité du processus. La sécurité des sites peut être assurée par un contrôle des entrées et sorties au moyen de pièces d'identité avec photo. Les observateurs et les surveillants devraient aussi porter une pièce d'identité qui permet de les reconnaître comme étant autorisés à avoir accès aux endroits électoraux à des étapes critiques du processus.

Le jour du scrutin, il est essentiel de maintenir l'ordre dans les bureaux de vote. Dans certains pays, cela se fait sous la direction de la police et par des mesures indirectes, comme la fermeture des débits d'alcool pendant les heures de votation. Aux Philippines par exemple, il est illégal de servir, vendre, acheter ou boire des boissons enivrantes le jour de l'élection. La plupart des pays interdisent le port d'armes à feu à l'intérieur d'un certain périmètre des bureaux de vote.

Certains régimes nomment un responsable de la sécurité à chaque site de votation. Ces personnes contrôlent l'accès aux immeubles, permettent à un nombre limité d'électeurs d'être présents dans le bureau de vote en même temps et maintiennent l'ordre dans les files d'attente.

Protection du matériel électoral

Il est nécessaire de protéger l'intégrité électorale en s'assurant que les bulletins, les feuilles de comptage et autre matériel électoral ne soient pas copiés, manipulés ou détruits. La plupart des régimes utilisent des numéros de série sur les talons des bulletins de vote afin qu'il soit plus facile de les retracer. L'emballage des bulletins peut aussi faciliter la sécurité. Le regroupement des bulletins en paquets contenant un nombre différent de bulletins emballés de façon à ce qu'ils ne puissent pas être faussés permet la distribution de bulletins à chaque bureau de vote sans avoir à ouvrir et refermer les paquets. On peut aussi faciliter l'entreposage et la distribution des bulletins de vote et minimiser les risques de manipulation en plaçant les paquets de bulletins de chaque circonscription dans des contenants scellés et en inscrivant à l'extérieur du contenant leurs numéros de série et l'emplacement du bureau de vote.

Le bureau de vote devrait être sécuritaire pour protéger le matériel électoral et les urnes. Il peut arriver que les candidats défaits volent ou détruisent les urnes après la fermeture du scrutin dans le but d'invalider les résultats. La substitution des urnes après la fin de la votation est une autre tactique quelquefois employée. L'utilisation de sceaux sur les urnes et une surveillance continue par les représentants des partis politiques et les observateurs peuvent contribuer à déceler de telles tactiques.

Protection des candidats, des électeurs et des observateurs

Les candidats peuvent être la cible d'actes de violence. La police et d'autres agences chargées de l'application des lois assurent habituellement la protection des candidats. Les endroits où se tiennent les rassemblements, les débats et les autres événements publics qui attirent un grand nombre de personnes intéressées à la campagne devraient également être protégés.

Les électeurs devraient pouvoir quitter leur domicile et voter sans craindre la violence dans les rues ou l'intimidation aux bureaux de vote. S'ils doivent faire face à des groupes partisans menaçants pour exercer leur droit de vote, le taux de participation en souffrira.

Les observateurs devraient aussi être protégés afin qu'ils puissent observer le processus, poser des questions et signer les feuilles de comptage sans intimidation ou crainte de rétribution. Dans les pays en voie de transition, les observateurs nationaux peuvent se sentir vulnérables à l'intimidation et à la violence, surtout s'ils observent des problèmes causés par le parti au pouvoir ou les forces de l'ordre.

11.3 Mécanismes de vote

Des bulletins uniformes contribuent à maintenir le secret du vote. La conception et le type du bulletin peuvent avoir un impact sur l'intégrité du processus. Un bulletin bien conçu peut aider à garantir que les électeurs trouvent le candidat de leur choix sur le bulletin et qu'ils marquent leur bulletin de manière à ce que leur intention soit claire. La conception efficace du bulletin évite beaucoup de problèmes qui peuvent survenir lors du dépouillement.

Il existe plusieurs types de bulletins de vote, y compris des bulletins traditionnels en papier et des bulletins utilisés avec les machines à voter. Certains systèmes électroniques plus récents n'utilisent aucun bulletin de vote. L'électeur inscrit son choix dans une mémoire électronique en visualisant un écran et en pressant un bouton.

L'utilisation des machines à voter mécaniques ou électroniques accélère le dépouillement, le rend plus exact et plus économique, et élimine les risques de manipulation des résultats. Sur le fond cependant, elles ne changent pas en soi le processus du vote. Les électeurs se rendent toujours en personne au bureau de scrutin pour exercer leur droit de vote. Par contre, le vote par Internet risque de transformer la votation. Dans ce cas, l'électeur peut voter à partir de son domicile. Cette méthode présente des défis particuliers à relever en ce qui concerne l'intégrité électorale.

Protéger l'intégrité des bulletins

Pour assurer l'intégrité, le bulletin devrait :

- être de format standard afin que les caractères et la visibilité du nom de chaque candidat et parti apparaissent sur chaque bulletin de la même façon;
- être facile à retracer, par exemple grâce à un numéro de série sur le talon;
- être complet et facile à comprendre pour que les électeurs puissent marquer leur bulletin correctement;
- être non partisan dans le positionnement des noms des candidats.

Dans certaines sociétés multiculturelles, l'organisme chargé des politiques électorales doit choisir la langue qui est utilisée sur les bulletins. Il est également nécessaire de tenir compte des besoins des électeurs analphabètes. Plusieurs régimes ont résolu ce problème

en ajoutant au texte écrit des logos qui identifient les candidats et les partis. Il est possible aussi d'ajouter les photos des candidats sur les bulletins.

Une fois la conception du bulletin décidée, les fonctionnaires électoraux contrôlent le nombre de bulletins imprimés et mis en circulation. Ils doivent bien estimer le nombre de bulletins requis pour chaque bureau de scrutin pour s'assurer que tous les électeurs puissent exercer leur droit de vote. Ils doivent aussi s'assurer qu'il est difficile ou impossible de manipuler les bulletins ou de les marquer à l'avance.

Certains régimes prévoient en outre dans la conception de leur bulletin des mesures de sécurité afin qu'il soit impossible de le reproduire; par exemple, on peut utiliser du papier spécial avec un filigrane. Ces mesures peuvent engendrer des dépenses additionnelles qui peuvent avoir un impact sur la décision de les utiliser ou non.

Dans d'autres cas, les bulletins sont marqués avant d'être remis aux électeurs pour s'assurer que l'électeur retourne le même bulletin. En Irlande et au Kenya, les bulletins ne sont valides que s'ils portent une marque officielle qui établit leur authenticité. Au Mexique, le bulletin est d'abord vérifié pour s'assurer qu'il n'est pas déjà marqué et ensuite, les représentants des partis politiques signent à l'endos du bulletin. Ces mesures peuvent décourager les tentatives de fournir aux électeurs des bulletins marqués à l'avance et de remplacer des bulletins valides par des bulletins frauduleux.

Les administrateurs électoraux devraient aussi assurer l'intégrité des bulletins pendant qu'ils sont entreposés et distribués, afin qu'ils ne soient pas endommagés ou manipulés de façon à ce que l'intégrité soit affectée. Une bonne planification du nombre de paquets de bulletins et de la quantité de bulletins par paquet peut éliminer la nécessité d'ouvrir et de manier à nouveau les paquets de bulletins après qu'ils ont été reçus de l'imprimeur. Un bon système de dépistage est essentiel pour protéger la sécurité des bulletins.

Les machines à voter

Lorsque des machines à voter sont utilisées, il est nécessaire également de bien planifier et d'adopter des mesures de sécurité pour protéger l'intégrité des machines. Les administrateurs électoraux ont la responsabilité de s'assurer qu'elles ne sont accessibles qu'aux personnes autorisées pendant qu'elles sont en entreposage, aussi bien avant qu'après le jour de scrutin, afin qu'elles ne puissent pas être programmées de façon à modifier les résultats de l'élection.

Des questions d'intégrité peuvent surgir lors du compte des bulletins marqués par machine, y compris les erreurs mécaniques; par ailleurs, une machine n'est pas capable de déterminer l'intention de vote de l'électeur si sa marque ne respecte pas strictement les paramètres prévus.

11.3.1 Possibilité de voter en ligne

Plusieurs pays étudient la faisabilité du vote en ligne. Même si le vote en ligne à distance n'est pas encore d'actualité, divers régimes ont déjà tenté l'utilisation de mécanismes en ligne à partir des bureaux de scrutin traditionnels et d'autres lieux publics[187].

La possibilité de voter en ligne à distance peut faciliter le vote et attirer ainsi les électeurs qui sont moins enclins à se présenter dans les bureaux de vote. Cependant, la protection de l'intégrité peut être plus difficile, ce qui entraîne des risques pour les principes démocratiques de la liberté et du secret du vote. Comment peut-on s'assurer que l'électeur qui vote en ligne le fait librement et sans contrainte? Comment peut-on s'assurer de l'identité de l'électeur qui vote par Internet et en même temps protéger le secret de son vote [188]?

Le vote en ligne contourne beaucoup des mécanismes de protection qui existent à un bureau de vote, comme la possibilité de vérifier que l'électeur existe réellement et qu'il est admissible, ou le fait de tremper le doigt de l'électeur dans l'encre pour s'assurer qu'il ne vote qu'une seule fois. Il est aussi plus difficile de déceler les erreurs ainsi que leur source. Il se pose par ailleurs des questions liées à la confiance du public, aux aptitudes des électeurs et à l'accessibilité, qui peuvent menacer l'intégrité électorale [189]. Dans un système basé entièrement sur le vote par Internet, il y aurait également un risque d'impossibilité de sauvegarder efficacement les résultats, ce qui implique l'impossibilité d'un recomptage des votes.

11.4 Discrimination, intimidation et fraude

La discrimination, l'intimidation et la fraude peuvent empêcher les électeurs d'exercer leur droit de vote, les amener contre leur volonté à modifier leur choix électoral et altérer les résultats de l'élection.

Discrimination

Certains segments de la population peuvent rencontrer des difficultés pour s'inscrire ou voter en raison d'obstacles administratifs ou financiers. Par exemple :

- dans plusieurs États du sud des États-Unis, les électeurs devaient verser un impôt électoral pour voter. Quiconque n'était pas en mesure de payer cet impôt n'était pas autorisé à voter. Cette pratique discriminatoire n'a réellement pris fin qu'en 1966.

---

[187] Pour un aperçu de ces expériences, voir Guérin, Daniel et Asifa Akbar, « Méthodes de vote électronique : essais et leçons », *Perspectives électorales*, Élections Canada, mars 2003.

[188] Pour une discussion approfondie sur l'impossibilité de garantir le secret et la liberté du vote du point de vue légal et démocratique lors du vote en ligne à distance, voir Birch, Sarah et Bob Watt, « Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret? », *The Political Quarterly*, 75 (1), 2004, p. 60-72.

[189] Au sujet de l'acceptation sociale du vote en ligne dans les bureaux de vote voir Delwitt, Pascal, Kulahci, Erol et Jean-Benoît Pilet, « Electronic Voting in Belgium: A Legitimised Choice? », *Politics*, 25(3), 2005, p. 153-54.

- Une proposition de l'ancien premier ministre *britannique* Margaret Thatcher visant à lier le vote pour les élections aux conseils locaux au paiement des impôts locaux a été retirée après que cela a été critiqué et considéré comme un impôt électoral.
- La définition des critères d'admissibilité à l'inscription sur les listes électorales peut systématiquement exclure certains segments de la population. Par exemple, les citoyens sans domicile peuvent ne pas être en mesure de fournir une adresse suffisante pour l'inscription. Les personnes en détention (qu'elles soient en attente de leur procès ou en train de purger leur peine), voire les personnes libérées de prison, peuvent effectivement perdre leur droit de vote pendant une durée indéterminée. (En *Europe*, les sanctions pénales de privation du droit de vote doivent être strictement limitées [190].)

Intimidation

L'intimidation peut revêtir de nombreuses formes, subtiles ou plus agressives. Le but est généralement de contraindre les électeurs à voter pour ou contre un candidat ou un parti. Voici quelques exemples de techniques d'intimidation :

- menaces physiques ou économiques, telles que des menaces de perte d'emploi ;
- présence d'un militant du parti près de la file d'attente devant le bureau de vote. Par des paroles ou des gestes, il peut menacer les personnes qui entrent ou sortent du bureau de vote. (L'intimidation peut également être plus subtile, par exemple, le port de l'emblème d'un candidat ou d'un parti en particulier dans le bureau de vote) ; ou
- aménagement d'un bureau de vote sur ou à proximité de la propriété d'un candidat, parti politique ou représentant du gouvernement.

L'intimidation peut également cibler des employés électoraux, dans le but de compromettre leur indépendance et leur impartialité.

Elle peut être pratiquée par tous, un candidat, un parti politique, un superviseur, un électeur, un administrateur électoral ou un représentant du gouvernement. La plupart des lois électorales interdisent expressément l'intimidation. Toutefois, les formes subtiles d'intimidation peuvent être difficiles à prouver.

Fraude

La fraude commise par des individus peut par exemple prendre les formes suivantes :

- usurper l'identité d'un électeur au bureau de vote ou utiliser le bulletin d'un électeur absent ;
- déposer un bulletin marqué à l'avance ;
- voter plusieurs fois ;
- voter sans être admissible ;
- payer des électeurs pour influencer leur vote.

---

[190] Voir *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [2005] ECHR 681, [2006] 42 EHHR 41 (la Convention européenne des droits de l'homme exige que les personnes faisant l'objet d'une condamnation pénale doivent faire l'objet d'une décision judiciaire spécifique les privant de leurs droits électoraux, et que celle-ci doit prévoir que cette privation prendra fin automatiquement. Une simple incarcération ne suffit pas à entraîner l'exclusion du droit de vote.)

Des fraudes différentes peuvent être commises par l'administration électorale :

- permettre à des personnes non admissibles de voter ;
- modifier ou détruire des listes électorales ;
- empêcher des électeurs habilités à voter de le faire ;
- permettre à des électeurs de voter plusieurs fois ;
- remplacer des bulletins valides par de faux bulletins ou voter à la place d'électeurs qui ne se présentent pas au bureau de vote ;
- ne pas respecter le choix d'une personne demandant de l'aide pour marquer son bulletin ;
- placer des bulletins marqués à l'avance ou des bulletins inutilisables dans l'urne ;
- détruire des votes valides ;
- ne pas compter avec exactitude les bulletins, ou inscrire une mauvaise information sur les feuilles de pointage ; endommager le contenu de l'urne ou modifier les feuilles de pointage ;
- modifier les résultats de l'élection ou annoncer de faux résultats.

Deux mécanismes de protection sont souvent utilisés pour minimiser les possibilités de fraude :

- *Confirmer l'identité de l'électeur :* pour empêcher que l'inscription valide d'une personne soit utilisée par une autre, certains systèmes exigent une preuve de l'identité des électeurs. Ainsi, les responsables des bureaux de vote peuvent vérifier si la personne qui se présente pour voter est bien la personne inscrite. Pour prouver son identité, la personne peut présenter une carte d'inscription d'électeur (le cas échéant) ou un autre justificatif d'identité acceptable.
- *Identifier les personnes qui ont déjà voté :* pour éviter que des électeurs votent à plusieurs reprises, certains systèmes marquent les électeurs (ou leur justificatif d'identité) qui ont reçu un bulletin de vote. Si l'on suppose que le contrôle au bureau de vote est correctement effectué, un électeur ainsi marqué ne peut pas voter une nouvelle fois. Le plus fréquemment, le système utilisé consiste à tremper un des doigts de l'électeur dans de l'encre indélébile. Dans d'autres régimes, on estampille la main des électeurs d'une marque qui est visible sous une lumière fluorescente. L'organisme de gestion électorale doit s'assurer que la quantité d'encre disponible est suffisante pour tous les électeurs et que l'encore ne s'effacera pas avant la fermeture des bureaux de vote. Le stockage et la distribution de l'encre doivent être surveillés pour éviter que des personnes souhaitant empêcher des électeurs de voter pour un candidat de l'opposition ne l'utilisent.

12. Dépouillement

Des problèmes d'intégrité peuvent survenir au bureau de vote ou au centre de dépouillement où les bulletins sont comptés et/ou centralisés. Ils peuvent découler d'une véritable erreur ou d'un effort délibéré pour falsifier les résultats.

Le comptage automatisé réduit les risques d'erreurs, mais une machine ne peut pas déterminer l'intention de vote de l'électeur si celui-ci n'a pas marqué le bulletin avec précision, de façon à ce que la machine puisse le lire.

Afin de maintenir l'intégrité du processus électoral, le dépouillement doit générer des résultats valables, exacts et acceptés par l'ensemble des participants. Pour y parvenir, il est nécessaire de prendre un certain nombre de mesures.

Le dépouillement doit être réalisé dès que possible après la fermeture des bureaux de vote.

Plus la période avant le dépouillement des bulletins est longue, plus les risques de falsification des résultats sont élevés. Cependant, avant de commencer le dépouillement, il est nécessaire de s'assurer de la sécurité du lieu et de la présence d'observateurs.

En cas de problème d'intimidation ou de sécurité, le dépouillement au bureau de vote peut s'avérer impossible. Dans ce cas, il peut être réalisé dans un autre lieu (par exemple, un centre régional) où les provenant bulletins de plusieurs bureaux sont réunis avant le dépouillement. Plusieurs pays, y compris l'*Afrique du Sud*, ont intégré cette disposition dans leur loi électorale : elle offre aux administrateurs électoraux une certaine liberté pour déplacer le lieu du dépouillement, si nécessaire.

L'intention de vote de l'électeur doit être correctement déterminée.

Il peut arriver que les électeurs marquent leurs bulletins en dehors de la case ou de l'espace réservé à cet effet. Il devient alors difficile de savoir comment compter le vote. Une interprétation trop stricte des règles peut invalider un vote par ailleurs valide.

Le mieux dans ce domaine est d'adopter, par le biais de la législation, une approche en trois étapes, en examinant tout d'abord si l'électeur a fait une marque, et dans la zone prévue à cet effet ; de voir ensuite si d'autres marques (qui pourraient être interprétés comme de possibles votes alternatifs, des éléments de preuve de détérioration du bulletin ou permettraient d'identifier l'électeur) ont été faites ailleurs ; et enfin, tenter de déterminer l'intention apparente de l'électeur, lorsque les deux premiers critères ne sont pas suffisants pour résoudre le problème. (Cette approche a, entre autres, été adoptée dans le Code électoral de l'ex-République yougoslave de *Macédoine.*) Dans les cas où une telle approche est adoptée, il est absolument nécessaire que le responsable du dépouillement présente le bulletin posant problème et sollicite l'opinion des personnes présentes, y compris les membres du comité de vote et les superviseurs des candidats/partis.

Le fait de ne pas utiliser l'espace prévu pour marquer le vote pose un réel problème lorsque le dépouillement se fait par le biais d'une machine. Les machines ne peuvent lire que les espaces prévus et sont incapables de prendre en considération l'intention évidente de l'électeur.

En *Indonésie*, pendant les élections présidentielles de 2004, les bulletins de vote perforés deux fois ont constitué un problème majeur dans le processus électoral. Chaque bulletin avait été plié de telle sorte que les électeurs pouvaient les perforer sans avoir à ouvrir complètement le bulletin. Ainsi, leur mauvaise conception a augmenté le nombre de bulletins nuls. La commission des élections générales du pays a dû prendre un décret

d'urgence autorisant l'utilisation du critère d'intention évidente. Certains centres de dépouillement ne l'ont toutefois pas respecté [191]

L'exactitude du comptage doit être garantie.

Les mesures suivantes doivent pour cela être appliquées :

- la bonne gestion du dépouillement ainsi que la formation appropriée de l'ensemble des personnes qui l'effectue sont indispensables ;
- un dépouillement transparent en présence de superviseurs et d'observateurs est fortement souhaitable. Les superviseurs et observateurs comparent les résultats officiels avec ce qu'ils ont reçu ; leur participation est ainsi un mécanisme efficace pour garantir l'exactitude du dépouillement. Dans certains pays, tels que le *Danemark*, toutes les personnes qui le souhaitent peuvent assister au dépouillement, améliorant ainsi encore davantage la transparence du processus ;[192]
- les règles précisant la marche à suivre pour les bulletins inutilisables et les bulletins pour lesquels l'intention de vote de l'électeur n'est pas évidente doivent être déterminées à l'avance ;
- les bulletins inutilisables ou rejetés doivent être séparés des bulletins marqués et valides ;
- les bulletins litigieux doivent également être séparés afin d'être réexaminés un niveau supérieur ;
- toutes les informations pertinentes des feuilles de pointage doivent être consignées, y compris le nombre de bulletins livrés au bureau de vote, le nombre disponible au début du vote, le nombre de bulletins émis, le nombre de bulletins ayant servi au vote, les résultats, et le nombre de bulletins litigieux, inutilisables et non utilisés ;
- dans de nombreux pays où le dépouillement est manuel, le choix marqué sur chaque bulletin est lu à haute voix. Le bulletin est montré à l'ensemble des superviseurs et responsables électoraux présents pour démontrer que le vote a correctement été compté. Dans certains pays, où une grande confiance est accordée aux agents électoraux (membres du personnel et représentants des partis politiques, le cas échéant), les personnes qui réalisent le comptage peuvent au lieu de cela adopter une approche plus coopérative ;
- il est important que le contrôle continue pendant la consolidation du comptage et jusqu'à la publication des résultats officiels, car les résultats peuvent être falsifiés après le comptage initial ;
- dans de nombreux systèmes, les superviseurs suivent le processus de dépouillement et signent les feuilles de pointage pour indiquer leur accord ou leur désaccord avec les résultats (en précisant les motifs de désaccord le cas échéant) ;
- une procédure efficace de recours est nécessaire. Les candidats et superviseurs doivent être en mesure de contester les résultats du dépouillement. Cette procédure est généralement définie dans le cadre législatif. Étant donné que cette procédure peut nécessiter un nouveau dépouillement, les bulletins sont généralement conservés aussi longtemps que l'exige la loi, et au minimum jusqu'à la conclusion de l'appel ;

[191] Fondation Carter, *The Carter Center 2004 Indonesia Election Report*, juin 2005.

[192] *Folketing* (parlement danois), *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark.*

- une bonne application de la loi est cruciale. Dans tous les systèmes, falsifier les résultats d'une élection constitue une infraction, qu'il s'agisse d'omettre de compter certains bulletins, de délibérément fausser la lecture du bulletin, de modifier les résultats, de détruire des bulletins ou de falsifier les feuilles de pointage. La fraude électorale peut être évitée en enquêtant sur les allégations de falsification dès qu'elles sont rapportées et en appliquant strictement la loi.

Le secret du vote doit être protégé.

Le secret du vote est mieux assuré lorsque les bulletins de vote ne sont pas marqués d'une manière qui permettrait d'identifier l'électeur. Si les bulletins sont validés par un cachet ou une signature, l'utilisation d'une marque standard peut réduire la possibilité de faire le lien entre un électeur et son bulletin.

Le secret du vote peut être menacé lorsque les votes sont dépouillés au niveau local. Si peu d'électeurs ont voté dans un bureau et que les votes sont dépouillés dans ce même bureau, il peut alors être aisé de savoir pour qui ont voté les électeurs. Dans ce cas, il peut être important de protéger le secret du vote en mélangeant les bulletins provenant de régions avec peu d'électeurs avec ceux d'autres régions avant le dépouillement. Dans les cas extrêmes, dans lesquels certaines régions pourraient subir des répercussions pour avoir voté d'une certaine façon, il peut être souhaitable de ne pas inclure les résultats de ces bureaux de vote dans des résultats publiés et ventilés par bureau.

12.1 Dépouillement électronique des votes

Le dépouillement automatisé des votes supprime la subjectivité inhérente à l'évaluation de la validité des bulletins de vote et peut aider à garantir l'impartialité du dépouillement. (Il sera nécessaire d'avoir recours à une inspection humaine des bulletins rejetés en parallèle, afin de déterminer si l'intention de vote de l'électeur peut être déterminée selon les dispositions pertinentes de la loi électorale.) Il élimine également de nombreuses autres erreurs humaines ainsi que des possibilités de falsification du comptage des voix et des résultats.

Cependant, une machine ne peut pas déterminer l'intention de vote d'un électeur si celui-ci fait une marque supplémentaire sur le bulletin de vote ou n'a pas marqué le bulletin exactement à l'endroit qui peut être lu par la machine. Bien que l'intention soit claire, le bulletin peut être rejeté.

En outre, les machines ne sont pas infaillibles et, si elles ne sont pas correctement programmées et entretenues, les résultats seront incorrects. En 2000, lors des élections *américaines*, les déficiences des machines à voter utilisées dans l'État de Floride ont engendré un imbroglio électoral et judiciaire sans précédent entre les partis démocrate et républicain. Les votes dans cet État étaient extrêmement serrés et il a été décidé de les recompter manuellement, car le candidat perdant pensait que les résultats de la machine étaient erronés. La Cour suprême des États-Unis a cependant stoppé le recomptage au motif qu'il n'était pas universel, et pourrait donc faire basculer les résultats.

12.2 Demandes et recours

La possibilité de faire une demande ou un recours est un important mécanisme de protection de l'intégrité électorale. Certains candidats et partis peuvent refuser d'accepter

la défaite et porter des accusations infondées de fraude ou de falsification. D'autres candidats peuvent avoir des motifs valables et des preuves raisonnables pour justifier une réclamation.

L'intégrité électorale exige que l'organisme de gestion électorale et le système judiciaire soient prêts à traiter les demandes dans des délais raisonnables. (Cela dit, les litiges électoraux — en particulier concernant des problèmes de campagne — ne peuvent pas tous être efficacement résolus dans les délais impartis ; par conséquent, de nombreux appels ne peuvent être instruits qu'après la publication des résultats préliminaires de l'élection.) L'intégrité électorale suppose également que le demandeur soit disposé à utiliser les mécanises officiels pour faire une demande et à se conformer à la décision en résultant.

En *Éthiopie*, lors des élections de 2005, le système de traitement des demandes a été submergé par le très grand nombre de réclamations reçues. Dans un climat de violence, le parti au pouvoir et les partis d'opposition sont parvenus à un consensus sur une mesure d'urgence pour résoudre le conflit et légitimer les résultats. Cette situation aurait peut-être pu être évitée avec la mise en place d'un système pratique, simple et transparent adapté au contexte national[193].

Examens administratifs

L'organisme de gestion électorale ou l'organisme d'élaboration des politiques peut être habilité à examiner les demandes déposées à l'encontre des instances inférieures. Il s'agit généralement de la première étape du processus. Un examen interne fait partie des contrôles existants au sein de la plupart des administrations électorales, et peut porter sur une demande liée à une quelconque opération électorale, qu'il s'agisse de l'enregistrement d'un candidat, de l'inscription d'un électeur, du vote ou du dépouillement. Dans la majorité des systèmes, les demandes pour des questions portant sur autre chose que l'organisation même du processus, telles que les affaires civiles ou infractions pénales, sont renvoyées à la branche correspondante du système judiciaire, ou à des organismes de réglementation compétents.

Les institutions chargées de régler les demandes et d'entendre les recours diffèrent selon le régime électoral et judiciaire du pays. Dans certains systèmes, l'organisme de gestion électorale ou l'organisme d'élaboration des politiques est chargé de recevoir les demandes et d'entendre les recours. Dans d'autres, cette responsabilité relève de la compétence d'un tribunal spécialisé, par exemple un tribunal électoral. Le *Danemark*, pour sa part, confie cette responsabilité au pouvoir législatif. Selon la Constitution danoise, le *Folketing* (Parlement) détermine la validité de l'élection de ses membres et est seul juge en matière d'admissibilité[194]. En *Afrique du Sud* en revanche, les demandes sont d'abord déposées auprès de la Commission électorale et les recours relèvent de la compétence de la Cour électorale.

La plupart des pays du *Commonwealth* appliquent toujours la règle, établie en vertu de la loi *britannique* sur la représentation du peuple, selon laquelle une élection ne peut être

[193] Fondation Carter, *Final Statement on the Carter Center Observation of the Ethiopia 2005 National Elections*, septembre 2005
[194] *Folketing* (Parlement danois), *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark*, op. cit.

contestée qu'au moyen d'une demande d'invalidation déposée au terme du processus. Au Royaume-Uni, ces contestations sont déposées auprès des tribunaux ordinaires, mais sont envoyées devant des tribunaux électoraux spécialisés dans les autres pays du Commonwealth, tels que le Nigéria.

En *Irlande*, les résultats d'une élection présidentielle peuvent être contestés uniquement en déposant une demande d'invalidation après les élections auprès de la Haute Cour, présentée par le directeur des poursuites publiques, un candidat ou le représentant d'un candidat à l'élection. Lorsqu'elle instruit une demande d'invalidation, la Haute cour doit déterminer les résultats exacts de l'élection et peut à cette fin demander un recomptage.

Recomptages

Les recomptages sont habituellement effectués si un candidat ou un parti conteste le comptage des voix, car il y a lieu de penser qu'il est en réalité inexact. Les bulletins de vote ont pu ne pas être correctement comptés ou injustement rejetés, ou les responsables électoraux ont pu mal réaliser la centralisation des résultats.

Certaines administrations électorales prévoient un recomptage automatique en cas d'élection serrée. Au *Canada*, ce type de recomptage est effectué si le nombre de votes qui séparent les deux premiers candidats est inférieur à un millième des votes exprimés dans la circonscription. Le directeur du scrutin présente alors à un juge une requête de recomptage judiciaire et en avise les candidats par écrit. Les citoyens peuvent aussi demander à un juge d'effectuer un recomptage judiciaire en soumettant une déclaration assermentée par écrit dans les quatre jours suivant le comptage officiel des voix.

Pour garantir l'intégrité du recomptage, il doit dans l'idéal être effectué le plus tôt possible. L'on s'assure ainsi que les bulletins de vote ne sont pas détruits ou falsifiés avant le recomptage. Des superviseurs et observateurs sont généralement autorisés à y assister.

Recours

Pour assurer l'intégrité du processus d'examen, la décision de l'organisme de gestion électorale supérieure est normalement susceptible de recours. Ainsi, le plaignant peut demander un examen de la décision par une institution supérieure, telle que le tribunal (ou la Cour) constitutionnel(le) ou la Cour suprême. La procédure d'appel sert à vérifier les décisions prises lors de l'examen initial avec l'administration électorale et peut décourager la prise de décisions arbitraires ou partiales.

Les recours contre les décisions prises à la suite de réclamations font partie du système d'équilibre des pouvoirs concernant les décisions prises par un tribunal inférieur ou après l'examen administratif d'une demande. Chaque système gère les recours différemment, en fonction de son cadre législatif et institutionnel, mais il est important d'avoir une procédure relativement simple qui permet la révision de décisions prises à un niveau inférieur de façon systématique et neutre et dans les meilleurs délais.

12.3 Résultats Officiels

L'annonce officielle des résultats de l'élection par les administrateurs d'élections constitue la dernière étape du processus électoral. Pour garantir le maintien de l'intégrité, les résultats officiels doivent refléter avec exactitude le vote total, en tenant compte des décisions rendues sur les bulletins de vote contestés. La manipulation des résultats peut être une tentative de dernier recours de fausser l'issue d'une élection[195].

L'intégrité des résultats officiels peut être protégée par l'utilisation des mêmes mesures qui sont utilisées pour protéger l'intégrité du vote. Il s'agit d'établir des systèmes efficaces qui contiennent des mécanismes de contrôle et une surveillance adéquate. Une surveillance constante tout au long du dépouillement par les observateurs et les surveillants peut décourager la manipulation des résultats. Les surveillants peuvent comparer les résultats qu'ils ont constatés lors du dépouillement avec les résultats officiels et faire rapport immédiatement de toute différence en utilisant le système de plaintes officielles ou la presse.

Il importe aussi d'annoncer rapidement les résultats officiels. Plus il s'écoule de temps entre le dépouillement et l'annonce des résultats, plus il y a de temps pour manipuler les résultats. Un long délai dans l'annonce des résultats, même si ceux-ci sont exacts, peut alimenter des doutes qui portent atteinte à leur crédibilité lorsqu'ils sont enfin annoncés. Par exemple, pour la tenue des élections de 2005 en Iraq, la loi électorale n'a pas déterminé une limite de temps pour annoncer les résultats préliminaires et publier les résultats officiels. Cette lacune comporte une menace potentielle à la transparence et la légitimité du processus[196] .

En Afrique du Sud, l'annonce des résultats en temps opportun est assurée par la Commission électorale, qui peut déclarer les résultats de l'élection sans avoir reçu les résultats de tous les bureaux de vote sous deux conditions :

- le fait d'attendre les résultats de tous les bureaux de vote retarderait indûment et déraisonnablement la détermination et la déclaration des résultats de l'élection;
- les résultats non reçus n'influenceraient aucunement les résultats globaux de l'élection.

L'entrée en fonction des élus

L'étape finale d'un processus électoral valide est l'entrée en fonction des élus. Dans les démocraties établies, le transfert du pouvoir d'un élu à un autre est simple et ne pose pas de problèmes. Par contre dans des pays en voie de transition, cette étape finale peut être difficile et enrayer le processus démocratique électoral.

---

[195] Schedler, Andreas, *Distrust Breeds Bureaucracy. The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico*, Mexico, FLACSO, 1999, p. 3.
[196] International Mission for Iraqi Elections (IMIE), *Final Report: Assessment of the January 30, 2005, Election Process.*

Dans les sociétés qui ont récemment connu des conflits ou dans les pays qui ont une histoire de régime non démocratique, il importe de tenir compte de ces questions dans le processus de planification. Une élection transparente, libre, juste et crédible peut réduire le nombre d'excuses que peut invoquer un perdant pour ne pas accepter les résultats. Un compte parallèle exact par les partis politiques peut valider les résultats. L'observation électorale internationale peut aider à faire accepter une élection et ses résultats.

13. Échantillons

Critères internationaux pour les élections justes et libres:

The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, 2003: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/772_en.pdf

Inter-Parliamentary Union, *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, 1994: http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm

UN Committee on Human Rights, *International Standards of Elections*, General Comment 25, "The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service," 1510th meeting (fifty¬seventh session), 1996: http://www.osce.org/documents/odihr/1996/07/1707_en.html

Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, *International Standards of Elections*, 1990: http://www.aceeeo.org/projects/doc/17.doc

Codes de conduite:

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA),*Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections*, 1999: http://www.idea.int/publications/coc_campaigning/index.cfm

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997: http://www.idea.int/publications/conduct_obs/

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections*, 1997: http://www.idea.int/publications/conduct_admin

Observation électorale:

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 2005: http://www.idea.int/publications/future_obs/index.cfm

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Determining InvolvementinElectionObservation*,2000: http://www.idea.int/publications/guidelines_for_determining/

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Handbook*, 1999 : http://www.osce.org/documents/odihr/1999/04/1558_en.htm

Cadre législatif:

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *International Electoral Standards. Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, 2002 : http://www.idea.int/publications/ies/

14. Intégrité électorale : études de cas

Ce sous-chapitre traite des questions concernant l'intégrité des élections et de leur résolution à travers la procédure de demande et de recours. Ces exemples sont organisés par sujet, et non par pays ou situation.

Les thèmes généraux abordés incluent : l'« achat de votes » ; l'abus de fonction et le détournement de ressources administratives ; l'absence de voies de recours juridiques efficaces ; et la surveillance et la supervision officielles. Chacun des sujets généraux est également subdivisé en sujets plus spécifiques.

Les exemples sont principalement tirés de l'expérience des élections dans la région du Caucase (*Arménie* et *Géorgie*), dans le sud et l'ouest des Balkans (*Croatie* et *ex-République yougoslave de Macédoine)* ; et dans le Pacifique Sud (*Îles Salomon).* Les élections en question dans ces pays se sont déroulées entre 2007 et 2010.

14.1 Achat de votes

Éléments

L'« achat de votes », un type très commun d'infraction ayant lieu pendant la campagne, s'est avéré très difficile à prévenir ou à sanctionner dans de nombreux pays. Les éléments de base de cette infraction comprennent :

- la promesse, l'offre ou le don ;
- d'argent, de biens, de services et/ou d'autres récompenses (comme des promesses d'emploi, privilèges particuliers ou de traitement de faveur) ;
- à des électeurs et/ou autres personnes, y compris leurs familles ou communautés ;
- à l'approche d'une élection, après l'annonce d'une élection ou au cours de la campagne ;

- par un parti politique, candidat ou autres (agents) agissant en leur nom ;

- de façon à influencer, qui pourrait vraisemblablement influencer, ou serait susceptible d'influencer le vote des électeurs.

L'achat de votes, même au sens large, diffère des incitations négatives (p. ex., pressions ou menaces) des autorités ou factions politiques afin d'empêcher les électeurs de soutenir des opposants politiques, incitations qui sont également relativement fréquentes. Par exemple en *Géorgie*, malgré un achat de votes motivé par des incitations positives constaté par le passé, des incitations négatives de fonctionnaires ou d'autres personnes au cours des élections législatives de 2008 ont été rapportées en majorité[197]

Dans les pays en transition, en particulier ceux avec une population largement rurale (tels que la *Roumanie*), le pouvoir d'influence sur les électeurs par des incitations négatives est considérable, car ces derniers doivent obtenir l'autorisation des autorités locales pour toutes sortes d'activités essentielles, y compris le ramassage de bois de chauffage[198]. Mais les éléments constitutifs de l'infraction que représente le fait d'exercer une influence négative sur les électeurs se rapprochent davantage d'autres malversations de campagne (tels que l'abus d'une fonction officielle) que de l'achat de votes.

Application de la loi

Selon la définition légale de la pratique de l'« achat de votes » (parfois appelée « corruption électorale »), de nombreux obstacles peuvent empêcher de poursuivre les auteurs de telles infractions. En voici quelques exemples :

- L'auteur a-t-il offert un cadeau dans le but (ou, avec l'« intention spécifique ») d'influencer l'électeur à voter en faveur d'un candidat ou d'un parti politique ?
- La personne ayant offert le cadeau était-elle le candidat, un agent ou un tiers ayant un intérêt dans l'issue du vote ?
- La valeur du cadeau était-elle suffisante pour influencer l'électeur, et l'incitation suffisait-elle pour qu'il donne son vote en échange ?
- Le cadeau a-t-il été offert directement aux électeurs, ou à d'autres personnes (tels que leur famille ou leur communauté) proches des électeurs ?
- La personne ayant offert le cadeau était-elle en position d'exercer une pression sur l'électeur, par exemple en gardant le cadeau promis jusqu'à la fin de l'élection ?
- L'électeur lui-même pourrait-il être tenu pour responsable s'il s'avérait qu'il avait subi une telle influence ?

[197] Dans une affaire célèbre, un fonctionnaire local a été filmé menaçant de licenciement des employés d'une administration locale si sa candidature ne faisait pas l'objet d'un vote massif. Le président Mikheïl Saakachvili a ensuite fait une déclaration mettant en garde contre de telles pratiques, et le fonctionnaire local a retiré sa candidature. Voir OSCE/BIDDH, *EOM Report, Georgia Parliamentary Elections 2008*,p. 12-13.

[198] Voir *Romania, Presidential and Parliamentary Elections, 28 November and 12 December 2004, OSCE/ODIHR Assessment Mission Report* (Varsovie, 14 février 2005), p. 17.

L'achat de votes semble particulièrement répandu dans les élections organisées dans des circonscriptions à mandat unique, ceci parce que les candidats qui gagnent les élections dans ces (relativement petites) circonscriptions tendent à s'y implanter politiquement et économiquement. Il est également plus facile d'exercer une influence sur un nombre suffisant d'électeurs pour peser sur les résultats d'une telle circonscription électorale.

Lors des élections législatives de 2008 en *Géorgie*, l'« achat de vote » a été redéfini[199] pour y inclure les incitations matérielles auprès des « citoyens », et non plus seulement les électeurs, afin d'y intégrer les cadeaux aux communautés. Toutefois, la fourniture de biens et de services exploitables doit créer des « incitations » pour les électeurs, élément difficile voire impossible à prouver.

Les observateurs internationaux ont signalé que les demandes à ce sujet ont été rejetées pour divers motifs juridiques, par exemple : un agent public qui exerçait ses fonctions n'a pas effectivement demandé des votes pendant son discours lors d'un rassemblement électoral ; d'autres personnes étaient impliquées dans l'« achat de votes », mais pas un candidat ou une organisation de campagne ; la valeur du cadeau ou de la promesse était insuffisante pour influencer le vote de l'électeur ; et/ou il n'a jamais pu être prouvé que l'influence exercée avait eu un impact réel dans l'isoloir.

En *Arménie*, l'expérience montre également qu'il est difficile de faire appliquer les dispositions contre l'achat de votes. Lors des élections législatives de 2007, organisées au printemps, le code électoral arménien comportait une disposition claire et complète mais inhabituelle, dans la mesure où les éléments de l'infraction d'achat de votes ne nécessitaient pas techniquement l'intention d'influencer le vote des électeurs. Cette disposition, appliquée uniquement pendant la campagne électorale, couvrait toute promesse ou fourniture de biens ou de services aux électeurs (modifiée ultérieurement pour s'appliquer plus généralement aux citoyens)[200].

Par conséquent, aucune preuve d'une « intention spécifique » d'influencer les électeurs n'était nécessaire pour que des cadeaux aux électeurs constituent une infraction pendant la campagne électorale (dès l'enregistrement des candidats jusqu'à peu de temps avant le jour de l'élection). En outre, les candidats auraient été passibles de sanctions s'ils avaient « personnellement ou par d'autres moyens » offert des cadeaux, une clause qui aurait pu s'appliquer également aux partisans d'un candidat ou à ses agents.

Malgré cela, la disposition a été très peu appliquée par l'administration électorale ou par les tribunaux, car de nombreux incidents rapportés concernaient des cadeaux aux « communautés », et non aux électeurs ; de même, les transferts étaient souvent réalisés avant la campagne électorale ou par des personnes qui n'étaient pas clairement des agents des candidats ou des partis politiques. En outre, de nombreux cas signalés (y compris pendant la campagne électorale, et même le jour de l'élection ou le jour précédent, alors qu'il était interdit de faire campagne) n'ont pas pu être vérifiés par les enquêteurs.

---

[199] Georgie, Code électoral unifié (éd. 2008), article 73.9[a]

[200] En Géorgie voisine, la disposition correspondante s'appliquait aux « citoyens », mais les cadeaux aux communautés ont néanmoins continué. Voir les rapports finaux de l'OSCE/BIDDH, Georgian Special Presidential and Parliamentary Elections, 2008.

En dépit de la disposition de fond du Code électoral, les autorités électorales et autres organes compétents ont continué d'affirmer que l'élément moral (intention) devait être démontré pour que ces agissements constituent une « corruption électorale », telle que la pratique est appelée dans ce pays. Enfin, les autorités ont maintenu qu'il était nécessaire de démontrer que de tels actes de « corruption » avaient en effet eu une influence sur le vote (ce qui bien sûr n'a pas pu être démontré, en raison du secret du scrutin)[201].

Finalement, les autorités chargées des poursuites n'ont porté aucune affaire devant les tribunaux, faisant valoir que les affaires pénales devaient être jugées en vertu des lois anticorruption. Les électeurs eux-mêmes, s'ils sont appelés à témoigner, pourraient se rendre pénalement responsables ; il est par conséquent difficile de le prouver[202].

Recours

Dans les *Îles Salomon,* où toutes les élections au Parlement sont tenues dans des circonscriptions à mandat unique, les allégations d'achat de votes sont très répandues et plusieurs candidats élus ont fait l'objet de poursuites judiciaires. En 2011, la Haute Cour a estimé qu'un achat de votes apparemment mineur par le candidat et ses partisans constituait une infraction, nécessitant l'organisation de nouvelles élections dans la circonscription[203].

Cette décision découlait d'une disposition de la « National Parliament Electoral Provisions Act » (loi relative aux dispositions électorales nationales du parlement) qui prévoyait qu'« aucune élection ne sera valide s'il y a eu corruption ou pratique illégale relativement à celle-ci par le candidat ou son agent »[204]. En s'appuyant sur la jurisprudence, le juge a estimé que ce paragraphe n'exigeait pas que l'action en question ait affecté le résultat des élections pour que ces dernières soient invalidées. Il suffisait que les agissements relèvent de l'infraction de « corruption électorale » figurant dans la loi[205], ce qui les rendrait illégaux, même s'il n'y a pas eu corruption. Alors qu'il était nécessaire d'examiner la question de savoir si le candidat avait eu l'intention spécifique d'influencer les électeurs, le juge a indiqué que l'intention requise pouvait être déterminée au vu des circonstances.

---

[201] Voir *Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 12 May 2007, Election Observation Mission Final Report,* p. 12-13

[202] *Ibid.*

[203] *Ha'apio v. Hanaria,* action civile n° 343 (2010), arrêt (7 décembre 2011) (Opinion du juge Chetwynd)

[204] Îles Salomon, National Parliamentary Electoral Provisions Act (loi relative aux dispositions électorales nationales du parlement) (NPEP), article 66 (1). Selon un autre paragraphe, article 66 (2), un tel résultat surviendrait uniquement si la corruption ou les pratiques illégales « ont si largement prévalu que l'on peut raisonnablement penser qu'elles ont affecté le résultat. » (En vertu de ce paragraphe, le candidat élu perdrait non seulement son mandat parlementaire, mais serait inéligible jusqu'à la prochaine élection générale, et ne pourrait participer à l'élection partielle déclenchée par la perte du mandat.)

[205] Îles Salomon, loi NPEP, article 71

Le candidat avait été aperçu donnant une petite somme d'argent (50 SBD, soit 7 dollars US chacun) à une dizaine de personnes qui avaient pagayé sur une distance considérable pour assister un événement de campagne ; promettant à des électeurs que 300 panneaux solaires leur seraient livrés en tant que « résultat escompté » de son élection ; l'on savait par ailleurs qu'il était responsable de la distribution d'un certain nombre de lecteurs MP3à des électeurs. (Certains des lecteurs ont par la suite été récupérés par des personnes associées au candidat, soi-disant parce que les bénéficiaires n'avaient pas voté pour lui.)

Ces agissements n'étaient pas anodins, mais la preuve de l'intention n'était pas évidente. En effet, les dons en espèces n'ont pas été versés explicitement en échange d'une contrepartie. La promesse de livraison de panneaux solaires a été annoncée publiquement et ne se limitait pas aux partisans. Même chose pour les lecteurs MP3, qui ont été distribués aux électeurs avant l'élection. Le juge a fait valoir, toutefois, que ces facteurs devaient être considérés en fonction des pratiques habituelles d'offre de cadeaux dans la région, selon lesquelles l'acceptation d'un cadeau entraînait une obligation correspondante.

La Cour a par conséquent conclu que le candidat avait perdu son mandat en raison d'agissements illégaux et que de nouvelles élections devaient avoir lieu. (Cette conclusion a toutefois engendré une situation étrange car, en vertu du système législatif, le candidat pouvait participer à l'élection partielle et briguer le siège duquel il avait été déchu).

14.2 Abus de fonction et utilisation abusive des ressources administratives

Abus de fonction

De nombreuses lois électorales comportent des dispositions contre les abus de fonction de titulaires d'une fonction publique en période électorale. La notion d'abus de fonction officielle fait référence au fait d'utiliser la fonction et les privilèges y afférents dans le but de promouvoir les intérêts électoraux d'un candidat ou parti particulier (généralement, le titulaire de la fonction publique ou son parti), ou pour désavantager les partis ou candidats de l'opposition. De tels abus de fonction comprennent habituellement :

- l'amalgame entre activités officielles et organisation de campagnes électorales, y compris en faisant campagne lors de déplacements financés par l'État ou utiliser des locaux publics aux fins de campagne ;

- l'utilisation abusive d'autres avantages du poste, tels que les moyens de transport ou ressources officiels, à des fins politiques. Cette catégorie rejoint la notion d'utilisation abusive de ressources administratives, abordée séparément ci-dessous, mais est de nature plus générale ;

- l'affectation de fonds publics à des projets et programmes dans des circonscriptions électorales avant ou pendant la campagne, dans le but d'influencer les électeurs de ces circonscriptions ;

- le fait d'effectuer des déplacements similaires à ceux d'une campagne électorale dans la région où une élection est organisée, en montrant un intérêt « officiel » plus élevé que d'habitude et/ou en mettant en service de nouveaux équipements publics au profit des électeurs de ces secteurs ; et/ou

- le fait de réaliser des activités officielles, notamment en accordant ou refusant des autorisations ou des demandes, de manière déséquilibrée et politiquement partiale.

La nature même de l'abus de fonction politique en fait une infraction difficile à prouver. Les titulaires d'une fonction publique, en particulier les hauts fonctionnaires, disposent de nombreux pouvoirs et privilèges, d'importantes ressources, et d'une grande liberté sur la façon de les utiliser. Souvent, la loi ou la réglementation exigent que les hauts fonctionnaires se déplacent uniquement avec des moyens de transport et des services de sécurité officiels ; et en règle générale, leur importante notoriété mobilise considérablement l'attention publique, y compris de la part des médias. Ces fonctionnaires ne tentent guère d'empêcher la confusion entre leurs rôles public et politique par la presse et les électeurs. Néanmoins, il semble important de préserver ce concept et que la loi en tienne compte, car il est au cœur du problème de l'utilisation abusive de la campagne par des fonctionnaires à tous les niveaux.

Élections législatives de 2007 en Arménie

Au moment des élections législatives de 2007, le code électoral arménien interdisait certaines formes de campagne [206], y compris certaines activités des représentants de l'État et agents publics [207], ou l'utilisation de ressources publiques. Ces activités interdites étaient entre autres les suivantes : faire campagne dans l'exercice de fonctions officielles, ou l'abus de fonctions officielles pour obtenir un avantage électoral ; utiliser des locaux publics ou d'autres ressources à d'autres fins que celles généralement prévues pour les candidatures, sauf protection de la sécurité telle que prévue par la loi pour les hauts fonctionnaires ; et/ou bénéficier d'une couverture médiatique spéciale, à l'exception d'activités officielles ou de certaines autres [208].

L'interaction de ces interdictions les rendait difficiles à appliquer lorsque de hauts fonctionnaires combinaient activités officielles et activités de campagne tout en recevant la protection de l'État et d'autres formes de soutien. À plusieurs reprises, la presse n'est pas parvenue à faire la distinction entre les fonctions de campagne et les fonctions officielles des candidats. Cela a été particulièrement vrai lorsque le premier ministre de l'époque (qui devint ensuite président) a combiné des déplacements officiels et de campagne à travers le pays [209].

Élections législatives de 2008 en Géorgie

---

[206] Code électoral arménien (2007), articles 4, 7 et 8.

[207] Ci-après dénommés collectivement « agents publics »

[208] *Id.*, article 22^1 (voir la note précédente

[209] OSCE/BIDDH, EOM Final Report, *Armenia Parliamentary Elections*, 2007

En vertu d'un amendement au Code électoral unifié, il a été interdit aux agents publics d'organiser la participation de leurs subordonnés à la campagne, pour recueillir des signatures ou mener des activités de campagne lors des déplacements officiels, et de faire campagne dans l'exercice de leurs fonctions [210]. Les fonctionnaires ayant des fonctions « politiques » peuvent toutefois réaliser cette dernière activité (et les activités impliquant une programmation complémentaire des médias) indépendamment [211].

Utilisation abusive des ressources administratives

Si l'« abus de fonction » est une infraction difficile à déterminer, les lois et règlements ont également des difficultés à définir le problème vraisemblablement plus concret de l'utilisation abusive des ressources administratives par les représentants de l'État et fonctionnaires locaux. Les éléments généraux constitutifs de cette infraction impliquent :

- l'utilisation de fonds, d'équipements, de matériel, de services ou de fournitures publics ;
- par les personnes qui y ont officiellement accès ;
- et qui ne sont pas accessibles d'autres dans les mêmes conditions pour d'autres ; ou
- qui ne sont pas mis à la disposition d'autres campagnes sur la base d'un accès libre et équitable ;
- aux fins de la campagne, ou pour fournir soutien et assistance à une campagne ; et
- sans remboursement de la totalité des coûts de ces ressources.

Pour les élections législatives de 2008 en *Géorgie*, les dispositions du Code électoral unifié (CEU) relatives à l'abus de fonction/l'utilisation abusive de ressources administratives ont été largement remaniées. L'article du CEU (ancien article 76) [212] interdisant aux candidats ou autres personnes d'abuser de leur position officielle pour faire campagne a été supprimé. À la place, l'accent a été mis sur l'utilisation abusive des ressources administratives de l'État et activités des agents publics – et deux nouveaux articles ont été adoptés [213].

Les amendements (articles 76 et 76^1 du Code électoral) abolissaient en grande partie la question de l'abus de fonction par les agents publics pour mettre l'accent sur l'utilisation abusive des ressources de l'État. Conformément à ces derniers, les ressources de l'État peuvent être utilisées, uniquement à condition qu'elles soient à la disposition de tous. Mais

---

[210] Code électoral unifié géorgien (septembre 2008), article 76^1 (nouveau), paragraphe 1

[211] *Id.*, paragraphe 2

[212] « Interdiction d'utiliser une position officielle au cours de la campagne électorale »

[213] *Id.*, articles 76, « Interdiction d'utiliser des ressources administratives au cours de la campagne électorale" et 76^1 « Proscrire l'utilisation d'une position ou situation professionnelle lors des activités préélectorales et de la campagne électorale »

(comme l'a souligné le BIDDH) la loi électorale aurait également dû interdire l'utilisation directe ou indirecte à des fins de campagne de tous types de ressources administratives – financières, matérielles, techniques et humaines –par les candidats, les fonctionnaires ou d'autres acteurs de la campagne à titre privilégié. (En ce qui concerne les équipements mis à la disposition des activités de campagne, les participants à l'élection disposaient des mêmes droits d'utilisation ; mais les acteurs de la campagne n'avaient pas accès au matériel et aux services au sein des bureaux du gouvernement.)

En outre, concernant les moyens de transport, les agents publics étaient libres d'utiliser les véhicules officiels, à la seule condition qu'ils remboursent le carburant, et cette restriction ne s'appliquait pas aux fonctionnaires « politiques »[214] . Toutefois, les amendements introduisaient différentes sanctions pour les cas de non-respect de la loi, y compris des amendes administratives, l'annulation de l'inscription d'un candidat/liste (sous réserve de l'approbation par le tribunal) et d'autres sanctions (y compris l'interdiction de se présenter lors de futures élections).

Insister davantage non plus sur des principes généraux, mais sur des cas particuliers pourrait peut-être présenter un avantage ; cela pourrait en effet permettre de promouvoir une prévention et une résolution plus efficaces des litiges. D'autre part, limiter le champ d'application de ces dispositions à des éléments plus spécifiques n'aurait été efficace que si ces éléments avaient été soigneusement définis, adaptés à la tâche et effectivement appliqués.

Bien qu'ils soient liés à des applications spécifiques (tels que l'utilisation de bâtiments, des moyens de communication et de transport), les amendements adoptés en Géorgie concernant l'utilisation des ressources de l'État par ceux qui y ont accès s'appuyaient apparemment sur le principe de l'égalité des chances (y compris des conditions égales) [215]. Pourtant, par exemple, les fonctionnaires qui utilisent des véhicules officiels à des fins de campagne n'étaient obligés que de rembourser les frais de carburant [216], condition insuffisante pour une égalité avec ceux qui n'ont tout simplement pas accès aux véhicules.

Le CEU a également apporté des détails supplémentaires concernant les sanctions pour utilisation abusive de ressources administratives [217]. Cependant, selon les observateurs internationaux, cette réforme a été contre-productive, car (voir ci-dessus) elle a permis à des agents publics d'utiliser des bureaux, équipements et autres ressources qui ne sont

---

[214] CEU de la Géorgie, art. 3
[215] article 76.1 (tel qu'amendé)

[216] *Id.*, article 2

[217] Un nouvel article a habilité la commission électorale centrale (CEC) à imposer des pénalités administratives en cas de violation des règles de campagne concernant les agissements de fonctionnaires [12]. Pour chaque violation, la CEC peut imposer une amende, ainsi que d'autres sanctions - y compris l'annulation de l'inscription d'un candidat ayant violé les règles ou le retrait du droit du candidat à participer à de futures élections (les deux étant sous réserve d'une approbation judiciaire). *Id., art. 2.* La possibilité d'imposer une sanction moindre par le biais d'une procédure administrative peut impliquer que ce type de mesures soient prises plus souvent que la mesure précédente mais extrême concernant l'annulation de l'inscription.

généralement pas accessibles au public. En outre, le champ d'application de la disposition permissive relative aux fonctionnaires « politiques » n'était pas clair [218].

14.3 Absence de recours juridiques effectifs

Non-respect du droit à un recours juridique

Dans l'ex-République yougoslave de *Macédoine* avant le début des élections législatives anticipées prévues pour juin 2008, le Parlement s'est lui-même dissous sans traiter les changements du cadre législatif relatifs aux demandes et recours d'ordre électoral. À l'époque, une réorganisation du système judiciaire avait déjà été initiée, conduisant à la formation d'une nouvelle juridiction administrative. Cette juridiction devait, au niveau le plus bas, entendre les appels des décisions des organismes administratifs et au niveau supérieur, avoir compétence sur les recours administratifs qui étaient auparavant dirigés vers la Division administrative de la Cour suprême.

Les élections macédoniennes sont hautement concurrentielles, tous partis confondus de la majorité des Macédoniens d'origine à l'importante minorité des Albanais de souche. Du côté de la communauté macédonienne, une lutte acharnée oppose depuis longtemps le principal parti nationaliste (« VMRO-DPMNE") et le parti social-démocrate (« SDSM »). Lors des dernières élections, un parti analogue au SDSM, appelé « SDPM », avait été autorisé à inscrire des candidats dont les noms ressemblaient étrangement à ceux des leaders politiques du SDSM. Cette situation s'est à nouveau produite en 2008, avec de nouveaux éléments indiquant que certains des « prétendus » candidats n'avaient pas donné leur accord pour être désignés ; le SDSM a par conséquent légitimement présenté, auprès de la Commission électorale de l'État, un recours contre l'enregistrement de la liste de candidats du faux parti.

Étant donné que la nouvelle juridiction administrative n'était pas encore prête sur le plan organisationnel à entendre des appels contre des décisions de la Commission, l'affaire du SDSM a été instruite par la Cour suprême. Cette dernière a indiqué qu'elle n'avait plus la compétence d'une cour administrative d'appel et qu'elle pouvait prendre en compte uniquement le Code électoral - et non le droit administratif général - pour déterminer si le SDSM disposait d'un recours. Mais le Code prévoyait uniquement et spécifiquement l'existence de recours contre les décisions de la Commission par des partis politiques qui avaient demandé l'enregistrement de leurs listes de candidats qui leur avait été refusé, et non par les partis tentant de faire appel de l'enregistrement de la liste d'autres partis. Ainsi, la Cour a conclu qu'aucun recours juridique n'était possible [219].

Absence de recours juridique effectif

---

[218] Voir OSCE/BIDDH, *EOM Final Report, Georgia Parliamentary Elections*, 2008, p. 5-6.
[219] OSCE/BIDDH, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections, 1 June 2008, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Report* (Varsovie, 20 août 2008), p. 15

Les difficultés résultant d'un cadre législatif imprécis et incomplet concernant les recours en cas de violations des lois électorales ont également été évidentes pendant les élections législatives de 2008 dans l'ex-République yougoslave de *Macédoine*[220]. Selon les observateurs internationaux, les candidats aux élections n'avaient qu'un accès limité à des recours et appels effectifs contre les violations présumées antérieures au jour de l'élection, en partie en raison de certaines incohérences dans les lois, mais aussi du fait d'une interprétation restrictive des compétences des organismes chargés de recevoir les demandes et d'entendre les appels. Il a également été constaté que les juges des tribunaux de première instance et des cours d'appel connaissaient très mal leur rôle quant aux violations des règles de campagne.

Concernant ces dernières, les voies de recours juridiques étaient limitées et n'étaient pas précisément décrites dans la loi. Seule une disposition du Code électoral permettait aux candidats dont les droits étaient bafoués - « en cas d'entrave et de perturbation de la campagne d'un opposant »- de demander réparation au tribunal de première instance compétent (avec droit de recours devant la Cour d'appel). Toutefois, le type d'action pouvant être présenté en vertu de cette disposition n'était pas défini, tout comme les catégories de défendeurs (incluant éventuellement des opposants ou organisateurs de campagne, des personnes privées, voire des fonctionnaires municipaux ou représentants de l'État). Alors que l'expression « en cas d'entrave et de perturbation de la campagne (…) » est totalement identique à celle utilisée dans le Code pour décrire une infraction, l'article ne précisait pas si l'action serait civile ou pénale.

Plusieurs tribunaux de première instance et cours d'appel contactées par les observateurs ont adopté des approches différentes de leur rôle dans les procédures de demande et d'appel. Certains ont affirmé ne pas être compétents pour entendre d'affaires électorales ; d'autres ont précisé que des poursuites pénales pouvaient être engagées (se traduisant par des amendes, voire éventuellement une indemnisation pour les victimes) ; d'autres encore étaient disposés à envisager des actions civiles visant à faire constater que les droits de campagne n'avaient pas été respectés. Aucune poursuite n'a toutefois été engagée pour violation des règles de campagne. Dans l'ensemble, les observateurs ont constaté que la portée des recours judiciaires à la disposition des candidats aux élections avait diminué par rapport aux précédentes élections, en partie à cause de changements de compétences juridiques concernant les appels administratifs.

Rejet des recours juridiques

Les lacunes dans la résolution des litiges ont été le sujet principal des préoccupations internationales et des critiques au niveau national concernant les élections *géorgiennes* de 2008. [221][3]. Pendant les élections présidentielles et législatives, relativement peu de demandes et de recours ont été présentés au cours de la campagne électorale ; et ceux qui ont été instruits étaient généralement infructueux. Au cours des deux élections, toutefois, un très grand nombre de demandes ont été déposées - principalement par des observateurs

[220] Voir *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections*, 1er juin 2008, p. 15

[221] D. Finn, expert de l'OSCE, « demandes et recours »; ébauche de chapitre (25 septembre 2008, 10 p.) pour le projet de livre du Conseil de l'Europe (bureau de Tbilissi) et la mission de l'OSCE en Géorgie, *Georgia, Presidential and Parliamentary Elections 2008: Lessons Learned,* dont la publication a été annulée en raison de la fermeture inattendue de la mission de l'OSCE à Tbilissi en janvier 2009.

d'organisations non gouvernementales (ONG) accréditées et, dans une moindre mesure par des partis d'opposition - concernant la conduite du scrutin et du dépouillement et l'adoption des protocoles par les Commissions électorales de secteur (CES). Peu de ces demandes ont été reconnues par les commissions électorales ou les tribunaux de niveau supérieur, et la plupart ont été rejetées pour des raisons techniques.

Élections présidentielles

Au cours des élections présidentielles extraordinaires de janvier 2008, relativement peu de demandes ont été déposées avant le jour du scrutin. Selon le rapport final de l'OSCE/BIDDH, les partis de l'opposition et les ONG ont attribué ce manque de confiance à l'impartialité de l'administration électorale et des tribunaux. Par ailleurs, un nombre considérable de demandes n'a pas été entièrement pris en compte ou correctement traité par les différents niveaux de l'administration électorale et les tribunaux. Les rapports du BIDDH indiquent que 31 appels ont été déposés auprès de la CEC et 19 affaires au tribunal municipal de Tbilissi (dont six ont par la suite été renvoyées à la Cour d'appel). Les principaux sujets de ces affaires portaient sur l'utilisation abusive des ressources de l'État, l'achat de vote, et le fait que des agents publics fassent campagne dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Après les élections, toutefois, de très nombreuses (plus de 1 000) demandes ont été déposées concernant le déroulement du scrutin et le dépouillement par les commissions électorales de secteur, et quelque 400 appels ont été présentés aux Commissions électorales de district (CED). La CEC a considéré que seul un petit nombre (24) des recours avait été correctement présenté et a annulé les résultats de cinq commissions électorales de secteur. Les résultats de huit autres ont été annulés par les tribunaux.

Selon les dispositions du Code électoral alors en vigueur, les commissions électorales de district n'étaient pas habilitées à annuler les résultats de commissions électorales de secteur ; par conséquent, même si la commission électorale de district reconnaissait l'appel, celui-ci devait être validé par la commission électorale centrale. (Si un appel déposé auprès de la commission électorale de district n'aboutissait pas, il fallait alors saisir le tribunal et non la commission électorale centrale.)

Les dispositions pertinentes relatives aux appels (article 77.1-2 de l'ancien Code électoral) autorisaient généralement que les recours contre les décisions des commissions électorales soient traités par la commission électorale de niveau supérieur ou le tribunal municipal. Toutefois, la Cour suprême a développé une autre interprétation juridique, l'a communiquée au parlement et aux agents électoraux, et a donné des instructions aux juges des tribunaux d'appel et de district.

L'interprétation portait sur l'ancien article 77.28 du Code électoral, qui créait une exception à la double voie de recours pour les appels effectués à l'encontre de décisions des commissions électorales de district concernant les procès-verbaux de résultats d'une commission électorale de secteur ou l'ordonnance par laquelle ils étaient adoptés. En vertu de ce principe, ces appels devaient être présentés au tribunal après leur rejet par la commission électorale de district. Les juges se sont appuyés sur la règle « la loi spéciale déroge à la loi générale » pour l'étendre à l'ensemble de ces appels – ce qui a eu pour conséquence l'impossibilité de faire appel directement auprès de la commission électorale centrale.

D'un point de vue technique, le problème avec l'interprétation de la Cour suprême était que ces maximes d'interprétation ne devraient être appliquées qu'en cas de contradiction entre les lois ; et aucune contradiction de ce genre n'existait dans ce cas. Les importantes implications juridiques et politiques des agissements du tribunal étaient cependant encore plus inquiétantes. En effet, le tribunal a ouvert la voie à la suppression massive des droits d'appel des participants à l'élection et elle a affaibli la règle de l'État de droit en informant seulement les fonctionnaires et juges de première instance de sa volonté.

En conséquence, la commission électorale centrale a sommairement rejeté, après expiration du délai de présentation de l'affaire au tribunal (deux jours), plusieurs centaines de recours contre des décisions des CED de rejeter les appels portant sur les résultats des commissions électorales de secteur. Elle a également rejeté de nombreux autres appels pour diverses raisons techniques, telles qu'une adresse incomplète, par exemple omission du nom de la ville ou municipalité après le numéro et l'emplacement de la commission électorale de secteur en question. (L'article 61.2 [c] du Code électoral dispose que l'« adresse » de la commission électorale de secteur doit être mentionnée.)

Des pourvois similaires devant les tribunaux ont toutefois connu une issue plus favorable. Sur les 70 actions intentées, environ 50 ont été jugées recevables et les autres ont été rejetées pour diverses raisons techniques. Cinq demandes ont été partiellement reconnues par les tribunaux de district, et les résultats de huit circonscriptions ont été annulés. Alors que d'autres raisons ont été invoquées concernant le rejet des demandes, la principale cause aurait été l'absence de recours préalable devant la CED contre les résultats du comptage des voix d'une commission électorale de secteur (tel que l'exige l'ancien article 77.28 pour les appels concernant le protocole de résultats de commissions électorales de secteur ou contre l'ordonnance par laquelle il a été adopté), ou le fait de ne pas avoir respecté la date limite de dépôt (souvent la conséquence du dépôt auprès la commission électorale centrale et non des tribunaux, conformément à l'interprétation de la Cour suprême).

Élections législatives

Demandes préélectorales

Selon le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur ces élections, avant le jour du scrutin en mai 2008, 69 recours avaient été déposés auprès des commissions électorales de district (qui sont responsables de l'enregistrement des candidats aux élections majoritaires dans leurs districts) et 27 auprès de la commission électorale centrale (responsable de l'enregistrement de la liste nationale des candidatures, ainsi que de l'examen en appel des décisions des commissions électorales de district). Les tribunaux de district ont reçu 40 recours, dont 19 ont fait l'objet d'appel devant la cour d'appel ; et deux procédures ont été portées devant la Cour constitutionnelle.

La demande préélectorale la plus connue a été déposée devant la CEC par plusieurs partis de l'opposition, demandant l'annulation de l'inscription de la liste des candidats du parti United National Movement (UNM). Elle faisait suite au désistement de dernière minute de la candidate en tête de la liste, l'ancienne présidente du Parlement Nino Burjanadze, dans des circonstances qui ont soulevé des questions sur le fait de savoir si la liste finale de l'UNM avait pu être déposée à temps. (Les plaignants se sont vu refuser l'accès aux actes de candidature qui ont été déposés avant la date limite.) La demande a été rejetée par la

CEC et le recours devant le tribunal municipal de Tbilissi a été refusé pour des motifs juridiques et de procédure.

Comme pour les élections présidentielles, la plupart des demandes préélectorales concernaient l'abus de fonction ou l'utilisation abusive des ressources de l'État par des agents publics (voir étude de cas distincte), et d'autres violations des règles de campagne, telles que l'achat présumé de votes *(idem)* qui pourraient justifier l'annulation de l'enregistrement d'un parti ou d'un candidat, ou encore d'autres mesures punitives. (En vertu des modifications apportées au Code électoral promulgué en mars 2008, les dispositions relatives à l'ensemble de ces sujets ont été largement révisées.)

Demandes post-électorales

D'après le gouvernement, 1 210 demandes au total ont été déposées auprès des commissions électorales le jour même de l'élection ou après l'élection. Sur ces 1 210 demandes, 854 ont été présentées devant les commissions électorales de secteur, 339 devant les commissions électorales de district et 17 auprès de la CEC. 48 autres recours ont été présentés devant les tribunaux.

Après la confusion provoquée par des voies de recours contradictoires pendant les élections présidentielles, les amendements législatifs promulgués avant les élections législatives ont largement révisé les règles dans ce domaine. Les dispositions de base provenaient des articles 77 et 77^1du Code électoral, le premier énonçant des principes généraux et le second des dispositions plus spécifiques concernant la capacité juridique à saisir les tribunaux.

Le principal changement (figurant à l'article 77.1 du Code électoral) était la suppression d'une voie alternative de recours (devant le tribunal) en spécifiant à quoi faisait référence une « règle en trois étapes »- c'est-à-dire que les demandes/recours sont en premier lieu déposés devant la commission électorale compétente, puis devant la commission de niveau supérieur suivante, et ensuite devant les tribunaux de district (avec la possibilité d'un recours auprès de la cour d'appel). Ainsi les demandes relatives aux commissions électorales de secteur leur seront d'abord présentées, puis seront portées devant la commission électorale de district compétente, puis pourront faire l'objet d'un appel devant les tribunaux. Les demandes concernant les commissions électorales de district seront présentées à ces mêmes commissions, avec appel devant la CEC (et les tribunaux). Les demandes à propos de la CEC seront déposées auprès de cette dernière, puis examinées par la CEC avant de faire éventuellement l'objet d'un appel auprès des tribunaux.

D'autres dispositions du Code électoral permettent également de déterminer la nature et le calendrier d'une demande, afin d'appliquer la règle appropriée. Conformément à l'article 61 du Code électoral, une demande portant sur les procédures de vote doit être déposée entre l'ouverture du vote (à 7 heures) et la fin du vote et l'ouverture de l'urne (alinéa 1). Une demande relative au dépouillement et à la présentation du scrutin à la commission électorale de secteur, ou visant l'annulation des résultats, doit être déposée avant de remplir le procès-verbal (alinéa 5, tel qu'amendé en 2008). Si la CES refuse ces demandes, elles peuvent être déposées auprès des CED, dans les délais fixés (alinéa 4, tel que modifié, et alinéa 6).

La distinction ci-dessus présente un intérêt quant à la voie de recours, étant donné que le gouvernement a indiqué peu après l'adoption des amendements que les recours concernant l'adoption ultérieure du procès-verbal par les CES et leur approbation par le CED constituerait une exception à la règle de trois étapes. Dans ce cas, l'appel de la commission électorale de district serait directement interjeté devant les juridictions plutôt qu'auprès de la CEC [222][4]. Cette disposition succède à la disposition précédente (article 77.28 du Code électoral) qui a provoqué une extrême confusion juridictionnelle au cours des élections présidentielles. Toutefois, le gouvernement a rapidement opéré un revirement et indiqué que l'alinéa contenait une phrase erronée et qu'il avait par conséquent été retiré à la demande d'organisations non gouvernementales [223][5].

Les demandes/recours déposés après les élections législatives ont donc eu davantage de résultats favorables qu'au cours des élections présidentielles. Selon l'équipe spéciale interinstitutions sur les élections géorgiennes, dans l'ensemble, les résultats de 41 circonscriptions ont été annulés : 27 CES annulés par les CED au cours des élections proportionnelles et majoritaires, et deux autres au cours des élections majoritaires uniquement. Les CED ont également pris un certain nombre de mesures disciplinaires à l'encontre des contrevenants. Portés en appel, les tribunaux se sont prononcés en faveur du requérant dans le cadre de 11 affaires, engendrant 12 autres annulations. Les tribunaux ont également ordonné un recomptage dans une CES et demandé à deux CED de revoir leur décision antérieure. Les tribunaux ont examiné 42 des 48 affaires « sur le fond », plutôt que de les rejeter pour raisons techniques (mais bien sûr, cela ne signifie pas nécessairement que les éléments de preuve ont été entièrement pris en compte).

14.4 Surveillance et supervision officielles

Supervision officielle

Certains pays (comme l'*Allemagne*, l'*Autriche*, la *Croatie* et la *Roumanie*) attribuent un rôle important de supervision du processus électoral à leur cour constitutionnelle respective ; certaines d'entre elles ont même une compétence d'appel pour les recours électoraux. Le rôle de la cour constitutionnelle pendant les élections dans ces pays semble refléter le grand respect accordé à ces juridictions en tant qu'institution devenue, suite aux antécédents de conflits internes et externes des pays, un important garant de la gouvernance constitutionnelle.

Dans certains pays, on considère qu'il peut y avoir conflit d'intérêts lorsque l'organisme superviseur des élections a également compétence pour entendre les recours électoraux ; en effet, la cour serait alors amenée à examiner le processus même qu'elle est censée avoir supervisé. En Croatie, cette problématique a été partiellement résolue sur le plan procédural par la création de voies différentes pour envoyer les questions liées aux élections devant la Cour constitutionnelle (CC).

En *Croatie*, les demandes concernant l'administration électorale sont déposées auprès de la Commission électorale d'État, dont les décisions subséquentes peuvent être contestées

[222] Gouvernement de Géorgie, équipe spéciale interinstitutions sur les élections, volume 1 mis à jour, 26 mars 2008

[223] *Ibid.*, équipe spéciale interinstitutions sur les élections, volume 2 mis à jour, 14 avril 2008

uniquement devant la CC. Conformément à la loi régissant la CC, cependant, elle peut également exercer son pouvoir de « supervision » des élections ou concernant les « litiges » électoraux. (L'exercice du pouvoir de supervision est décidé par l'ensemble des juges de la Cour ; les litiges sont généralement instruits par des collèges spéciaux composés de trois juges.) Cette distinction entre supervision des élections et litiges électoraux a été créée par le droit constitutionnel et est comprise dans le règlement de la CC.

Avant les élections, la Cour a instruit six affaires, rejetant tous les appels. Elles comprenaient cinq « litiges », dont : deux appels pour non-enregistrement de listes de candidats ; une affaire, présentée comme un « litige », pour laquelle il a fallu statuer sur la constitutionnalité de la récente loi électorale ; un litige concernant le montant du remboursement de frais de campagne pour un membre du Parlement ayant quitté son parti pour se présenter sur une liste indépendante ; et un litige déposé par des partis de l'opposition pour contester l'emplacement des bureaux de vote dans une région. Une autre affaire, visant la « supervision », portait sur le refus du comité d'éthique de reconnaître qu'un parti politique aurait dû avoir la possibilité de faire diffuser l'une de ses publicités (voir ci-dessous).

La séparation de la compétence de la CC en matière électorale est très technique, et a rendu l'issue des affaires relativement imprévisible. Lors des élections législatives de 2007, plusieurs affaires importantes portées devant la CC ont été jugées en s'appuyant sur des motifs purement juridictionnels. La situation est devenue d'autant plus complexe que deux organismes différents, la CC et une « Commission d'éthique », jouaient un rôle pour déterminer si la loi avait ou non été enfreinte.

Mise en place uniquement pour la campagne électorale, la Commission d'éthique est créée (en tant qu'instance « supra-partisane ») en vertu de la loi électorale ; elle est constituée d'experts indépendants et de représentants de partis. Elle fonctionne de manière très informelle conformément à des procédures simples, qui ne comprennent pas de mécanismes de protection, tels que la publication de son ordre du jour ou la notification de ses délibérations à toutes les personnes concernées.

Le rôle de la Commission d'éthique est d'examiner la « publicité électorale » et les comportements connexes des participants selon un Code d'éthique électorale géré par la Commission. Son principal recours pour les questions portées à son attention est de publier une brève annonce concernant sa position quant à leur aspect éthique. Au cours des années précédentes, la Commission d'éthique avait tourné au ralenti, et avant les élections législatives de 2007, la CC a émis un avis concernant sa formation tardive (en raison de la non-désignation de membres par les partis politiques). Mais pendant les élections, un certain nombre de problématiques importantes ont été présentées à la Commission et examinées.

Au cours de ces élections, une distinction est apparue entre les questions relatives à la campagne qui portaient atteinte aux relations juridiques, aux droits électoraux, ou simplement aux intérêts politiques : concernant les relations juridiques, la Commission électorale d'État a statué dans deux affaires concernant deux chaînes de télévision n'ayant pas honoré leurs obligations contractuelles de diffuser les messages publicitaires payés par

les partis politiques dans les périodes convenues et ayant donc violé la loi [224] . Dans de nombreuses autres affaires, sans rapport avec les relations juridiques ou les droits des participants à une élection, la Commission d'éthique a publié des décisions à titre consultatif.

Un problème de compétence est par ailleurs apparu dans une affaire concernant les droits électoraux. Un parti de droite, dont la diffusion du message publicitaire n'avait été acceptée ni par le radiodiffuseur public ni par une chaîne de télévision privée, a porté l'affaire devant la Commission d'éthique, qui a refusé de considérer les agissements de ces médias comme contraires à l'éthique [225] . Lors de l'appel devant la Cour constitutionnelle [226] , les juges auraient été divisés sur la question de savoir si la Cour devait simplement examiner la mesure prise par la Commission d'éthique, ou exercer leur pleine compétence (de supervision) [227].

En ne prenant en compte que l'examen de la mesure prise par la Commission d'éthique, le choix de la Cour semble supposer que la Commission dispose de pouvoirs plus larges qu'un simple pouvoir consultatif. (Peut-être aurait-il été plus approprié que la Cour examine entièrement, *de novo,* et dans l'exercice de son rôle de supervision, une question qui portait atteinte au droit d'un parti d'avoir ses messages publicitaires électoraux diffusés.) La CC et les juges ont alors manifesté un profond désaccord sur un point de décision : traiter la question comme un « litige » (examen de la décision de la Commission) au lieu d'une demande de supervision de l'ensemble de la question. (La question a d'abord été portée devant certains membres de la Cour, mais a par la suite été examinée par l'ensemble des juges.) Cela impliquait que la Commission disposait de pouvoirs plus larges qu'un simple pouvoir consultatif, mais n'a laissé aucun recours au plaignant contre sa décision [228].

En *Autriche*, le Comité fédéral des communications *(Bundeskommunikationssenat* ou BKS), une entité autonome au sein du ministère de la Justice, surveille la conduite de la presse et supervise les questions relatives aux médias, y compris durant les élections. Le BKS est composé de cinq membres, dont trois doivent être des juges, qui sont

---

[224] Lettre de la commission électorale d'État concernant la demande des sociaux-démocrates déposée contre NOVA TV, 21 novembre 2007 ; Lettre de la commission électorale d'État concernant la demande du Parti de la jeunesse croate contre Youth TV, 22 novembre 2007

[225] Annonce de la Commission d'éthique concernant la demande du HSP contre Youth TV, 10 novembre 2007. Il peut être intéressant de noter qu'une autre affaire instruite par la Commission d'éthique au cours de la même élection concernait le refus du radiodiffuseur d'État de diffuser une annonce publicitaire excessive d'un parti ultranationaliste relative à la prétendue absence de soutien d'autres partis au Général Ante Gotovina, un héros de la guerre d'indépendance croate. Ce général a par la suite été reconnu coupable de crimes de guerre par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, puis son acquittement en appel a conduit à sa libération en novembre 2012.

[226] Décision n° U-VII/4189/2007 (20 novembre 2007)

[227] *Vecernji List,* 22 novembre 2007

[228] Voir OSCE/BIDDH, *Republic of Croatia, Parliamentary elections, 25 November 2007*, *Limited Election Observation Mission Final Report,* (Varsovie, 30 avril 2008), p. 18-20.

indépendants dans leurs activités officielles ; le Comité a le statut d'« *autorité collective dotée des mêmes pouvoirs qu'un tribunal* »[229] . La seule solution qu'il peut imposer à l'égard des activités des médias pendant les élections est d'émettre une décision que les radiodiffuseurs sont tenus de publier[230] .

Décisions post-électorales

Dans de nombreux pays, la Cour constitutionnelle ou une autre juridiction supérieure (tels que la Cour suprême) jouent également un rôle direct dans le règlement des litiges électoraux, parfois en appel de décisions d'autres juridictions. Les tribunaux, quels qu'ils soient, ont deux rôles fondamentaux dans l'examen de litiges électoraux : au cours du processus électoral, concernant une mauvaise conduite officielle présumée ou de violations des règles de campagne à titre privé ; et/ou à la fin du processus électoral, pour statuer sur l'équité globale d'une élection.

Dans les pays qui viennent d'être mentionnés, où les affaires électorales sont entendues par une juridiction supérieure (en particulier une cour constitutionnelle), cette dernière est souvent le principal lieu, voire le seul, pour la résolution des litiges électoraux; résolution qui intervient uniquement à la fin du processus électoral. C'est notamment le cas en Allemagne, en Autriche et en Roumanie, par exemple. Dans ces pays, la Cour constitutionnelle a une excellente réputation auprès du public, qui la considère comme un important garant de leurs droits civils et politiques. Le public est donc confiant que les affaires électorales seront résolues équitablement même si les élections ont déjà eu lieu au moment de l'examen des recours.

En ce qui concerne les dernières élections législatives en Allemagne et les dernières élections présidentielles en Autriche, les observateurs internationaux ont suggéré qu'un dernier recours judiciaire à la fin du processus électoral était contraire aux normes internationales et aux meilleures pratiques[231]. Dans une note de bas de page, les observateurs ont indiqué diverses mesures juridiques non contraignantes pour étayer cette conclusion[232] . (Ils reconnaissaient néanmoins que des lois et règlements pertinents

---

[229] Loi KommAustria, article 12

[230] OSCE/BIDDH, *Republic of Austria, Presidential Election, 25 April 2010, ODIHR Election Assessment Mission Report* (Varsovie, 9 juillet 2010), p. 14-15

[231] *Ibid.*, p. 17 : « Le système actuel, jouissant de la confiance générale, n'est pas compatible avec les engagements de l'OSCE, en particulier le paragraphe 5.10 du Document de Copenhague de 1990 qui prévoit que « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ». Le paragraphe 13.9 du Document de clôture de la réunion de Vienne de 1989 (CSCE) réaffirme le « droit d'être entendu[es] équitablement et publiquement, dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial. » Le Document de Moscou de 1991 dispose que « les États participants veilleront à prévoir un recours juridictionnel contre de tels règlements et décisions [administratifs]. »

[232] *Ibid. :* « Outre les engagements de l'OSCE, les engagements internationaux et meilleures pratiques incluent : l'Observation générale n° 31, paragraphe 15, qui exige que les États « veillent à ce que toute personne dispose de recours accessibles et utiles pour faire valoir [ses] droits » et souligne « l'obligation [...] de faire procéder de manière rapide, approfondie et efficace, par des organes indépendants et impartiaux, à des enquêtes sur les allégations de violation. » Le paragraphe 95 du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise souligne qu'il est important que les recours liés à des questions préélectorales soient résolus rapidement avant le jour de l'élection.

continuaient d'être appliqués pendant la période électorale, malgré l'absence de recours spécifiquement électoraux.) [233] .

En cas de report des appels à la fin du processus électoral, les juges sont peu disposés à prendre des mesures défavorables, car cela pourrait renverser tout ou partie des résultats, après la tenue d'un événement juridique et politique aussi important. Cela dit, outre les pays que nous venons de voir, un grand nombre d'autres pays diffèrent également l'examen des recours électoraux en soi jusqu'à la fin du processus électoral.

C'est également le cas dans les administrations électorales, y compris de nombreux pays du Commonwealth, qui ont adopté la même approche que le *Royaume-Uni* figurant dans la *Representation of the People Act* (Loi britannique sur la représentation du peuple). Selon cette approche, une élection ne peut être contestée qu'au moyen d'une demande d'invalidation présentée après l'annonce des résultats. Il faut également cependant préciser - comme en témoignent certaines des autres études de cas - que dans les pays où il est possible de faire appel aux tribunaux pendant le processus électoral, les procédures peuvent s'avérer insuffisantes et les recours disponibles pas toujours efficaces.

15. Intégrité électorale - Bibliographie

A. DROIT ET POLITIQUES INTERNATIONALES

1. Traités et autres textes juridiques

a. Internationaux

Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et Protocole facultatif (n° 1, permettant aux individus de saisir le Comité des droits de l'homme), adoptés par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966 et entrés en vigueur le 23 mars 1976

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ratifiée à New York, le 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981, 1249 UNTS 13

b. Régionaux

Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (« Convention européenne »), adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, STE 005

Convention américaine relative aux droits de l'homme (adoptée le 22 novembre 1969), entrée en vigueur le 18 juillet 1978, 1144 U.N. T. S. 123, Organisation des États américains (OEA) Recueil des traités n° 36

---

[233] *Ibid.*

Charte africaine [Banjul] des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, Organisation de l'Unité africaine (OUA), Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I. L. M. 58 (1982), entrée en vigueur le 21 octobre 1986

CEDEAO, Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance (protocole au traité complémentaire de la CEDEAO au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité). Adopté à Dakar, Sénégal (21 décembre 2001) ; Protocole de la CEDEAO A/SP1/12/01

Union africaine, Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance (adoptée à Addis-Abeba le 30 janvier 2007), pas entrée en vigueur

2. Déclarations, résolutions et interprétations

a. Internationales

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

Nations Unies, Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus », Résolution 53/144 de l'Assemblée générale des Nations Unies (8 mars 1999), Document n° A/RES/53/144

Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, *Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (12 juillet 1996), Document n° CCPR/C/21/Rev. 1/Add.7, Observation générale n° 25 (observations générales)

Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, *Observation générale n° 31 [80] : Nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte (*29 mai 2004), Document n° CCPR/C/21/REV.1/ADD.13 (observations générales)

Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, *Observation générale n° 32, Article 14 : Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable* (23 août 2007), Document n° CCPR/C/GC/32

Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ; cadre d'actions futures, Résolution n° 1989/51 (7 mars 1989), annexe (document officiel du Conseil économique et social, 1989, Supplément n° 2, document n° E/1989/20, chap. II, sect. A)

Nations Unies, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Draft General Principles on Freedom and Non-Discrimination in the Matter of Political Rights (annexe de la résolution I [XIV], Quatorzième Session, 1962), Document n° E/CE.4/830-E/CN.4/Par.2/218, alinéa. 159

b. Régionales

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), deuxième Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Copenhague, 5 juin – 29 juillet 1990), Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (« Document de Copenhague »)

OSCE, Charte de Paris pour une nouvelle Europe (Document de clôture du sommet de la CSCE, 21 novembre 1990)

OSCE, Document de clôture de la réunion de Vienne : troisième réunion de suivi (19 janvier 1989)

Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »), Conseil de l'Europe, *Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et rapport explicatif*, adoptés les 18 et 19 octobre 2002, Avis n° 190 (2002), CDL-AD 2002 (23) (Strasbourg, le 30 octobre 2002)

Organisation des États américains (OEA), Assemblée Générale, *Charte démocratique interaméricaine* (Lima, 22 septembre 2001)

3. Rapports

Rapport de la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, *Renforcer la démocratie : une stratégie pour améliorer l'intégrité des élections dans le monde (*septembre 2012) publié par International IDEA et Fondation Kofi Annan, 70 p. (26 novembre 2012)

Fondation Carter, Programme de règlement des litiges, *Guide to Electoral Dispute Resolution* (Dr. Finn, rédacteur), janvier 2010, 135 p.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries*, de Patrick Merloe (Washington, 2008)

OSCE/BIDDH, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, auteur principal Daniel Finn, (Varsovie, octobre 2003)

OSCE/BIDDH, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE, par Denis Petit (Varsovie, 2000)

B. EXPÉRIENCES ET INFORMATIONS ÉLECTORALES

1. Articles, livres et documents

Barkan, Joel et Ng'ethe, Njuguma. « Kenya Tries Again. » *Journal of Democracy* vol. 9(2), 1998.

Beetham, David. « Freedom as the Foundation. » *Journal of Democracy* vol. 15(4), 2004, p. 61–67.

Birch, Sarah. « Explaining Confidence in the Conduct of Elections. » Document présenté lors de la Public Opinion and Political Parties Conference, Université d'Essex, du 9 au 11 septembre 2005.

Birch, Sarah et Watt, Bob. « Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret? » *The Political Quarterly* vol. 75(1), 2004, p. 60–72.

Bjornlund, Eric C. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press, 2004.

Boneo, Horacio. « Observation of Elections. » *International Encyclopedia of Elections*, dir. Richard Rose. Washington, D.C. : Congressional Quarterly, 2000, p. 197-198.

Buruiana, Procop Sandra Elena et Autheman, Violaine. *Global Best Practices: Income and Assets Disclosure Requirements for Judges*, coll. « IFES Rule of Law White Paper Series ». Washington, D.C., 2004.

Carlson, Jeffrey et Walecki, Marcin. « Guide to Applying Lessons Learned from IFES Money and Politics (MAP) Projects », (IFES, non publié)

Carothers, Thomas. « The Observers Observed. » *Journal of Democracy* vol. 8(3), 1997.

Dahl, Robert, *Money and Politics in Indonesia*, vol. 4, rapport de projet de l'IFES (Washington DC, 2003).

Delwit, Pascal, Kulahci, Erol et Pilet Jean-Benoît. « Electronic Voting in Belgium: A Legitimised Choice? » *Politics vol. 25*(3), 2005, p. 153–154.

Donsanto, Craig. « The Federal Crime of Election Fraud. » Document présenté lors de la troisième conférence trilatérale annuelle sur les systèmes électoraux, IFES, du 8 au 10 mai 1996.

Elklit, Jorgen et Reynolds, Andrew. « The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies. » *Commonwealth et Comparative Politics* vol. 40(2), 2002, p. 86-119.

Elklit, Jorgen et Svensson, Palle. « What Makes Elections Free and Fair? » *Journal of Democracy* vol. 8(3), 1997.

Finn, Daniel, « Civil and Voter Registration in Romania », *Elections Today* (publication trimestrielle de l'International Foundation for Election Systems, IFES), vol. 9, n 2 (hiver 2000), p. 11-12.

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

Hughes, Colin. « Institutionalising Electoral Integrity. » *Elections Full, Free and Fair*, dir. Marian Sawer. Sydney : The Federation Press, 2001, p. 142–157.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA). *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series.* 2003.

Krishna, Kumar, dir. *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

López-Pintor, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: Programme des Nations Unies pour le développement, 2000.

Mozaffar, Shaheen et Schedler, Andreas. « The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. » *International Political Science Review* vol. 23(1), 2002, p. 5–27.

Neou, Kassie et Gallup, Jeffrey C.. « Conducting Cambodia's Elections. » *Journal of Democracy* vol. 10(2), 1999.

Pastor, Robert A. « Mediating Elections. » *Journal of Democracy* vol. 9(1), 1998.

———. « The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. » *Democratization* vol. 6(4), 1999, p. 1–27.

Pinto-Duschinsky, Michael. « Financing Politics: A Global View. » *Journal of Democracy* vol. 13(4), 2002.

Plano, Jack et Greenburg, Milton. *The American Political Dictionary*, 8e éd., Holt, Reinhart and Winston Inc., 1989.

Saldana, Augustin Ricoy. « Electoral Offenses. » Document présenté lors de la troisième Conférence annuelle sur les systèmes électoraux, IFES, du 8 au 10 mai 1996.

Schedler, Andreas. « Democracy by Delegation: The Path-Dependent Logic of Electoral Reform in Mexico. » Document présenté lors de la réunion annuelle de l'American Political Science Association (APSA), Atlanta (GA), du 2 au 5 septembre 1999.

———. *Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico.* Mexico : Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO), 1999.

Throup, David. « Elections and Political Legitimacy in Kenya. » *Africa* vol. 63(3), 1993.

2. Documents gouvernementaux

Nouvelle Zélande. Commission électorale. *Broadcasting at Parliamentary Elections. A Guide of Political Parties, Candidates and Broadcasters*. Wellington, 1999.

_____. Elections New Zealand, *Guide to the Registration of Political Parties and Party Logos*, Wellington, 1997, p 7.

———. *Everything You Need to Know About Voting Under MMP, New Zealand's Electoral System.* Wellington, 1996.

Afrique du Sud. Commission électorale indépendante. « Code of Conduct for Political Parties. » *Election Administration Manual of South Africa*, chapitre 5. 1997.

Contrôleur général des États-Unis, *Government Auditing Standards (normes gouvernementales en matière de vérification), révision de 2003.*

États-Unis, Commission électorale fédérale, *Filing a Complaint*, 1998.

Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington, D.C., 2003.

3. Décisions judiciaires

Citizens United v. Federal Election Commission, Cour suprême des États-Unis, 558 U.S. 310 (2010) (les associations privées, y compris avec la participation d'entités commerciales, sont protégées par le principe constitutionnel de liberté d'expression lorsqu'elles apportent une aide financière aux partis et aux candidats, bien que la divulgation puisse être requise.)

Hirst c. Royaume-Uni (n° 2) [2005] ECHR 681, [2006] 42 EHHR 41 (les personnes faisant l'objet d'une condamnation pénale doivent faire l'objet d'une décision judiciaire spécifique les privant de leurs droits électoraux, qui doit prévoir que cette privation prendra fin automatiquement. Une simple incarcération ne suffit pas à entraîner l'exclusion du droit de vote).

Incal c. Turquie, rapports de la CEDH1998-IV (limites à l'exclusion du système politique en fonction de la menace à l'ordre constitutionnel ou social).

Buckley v. Valeo, Cour suprême des États-Unis, 424 US 1 (1976) (les contributions financières aux partis politiques et candidats sont une forme d'expression protégée par la Constitution).

4. Autres documents

Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections (GNDEM), initiateurs, Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections, 21 p., commémorés à l'ONU, le 3 avril 2012.

Coordinateur des Nations Unies pour l'assistance électorale, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques et affaires du Conseil de sécurité, *Policy Directive: UN Support to International Election Observers, réf. FP/03/2012 (29 juin 2012).*

Coordinateur des Nations Unies pour l'assistance électorale, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques et affaires du Conseil de sécurité, *Policy Directive: Principles and Types of Electoral Assistance, réf. FP/01/2012 (11 mai 2012).*

IFES. *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*. 2005.

Transparency International. *Rapport mondial sur la corruption 2004.* Pluto Press, 2004.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003.

International IDEA, *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 1999.

International IDEA, *Code de conduite : administration électorale éthique et professionnelle*, 1997

5. Ressources en ligne

Fondation Carter, *Database of Obligations for Democratic Elections:* www.cartercenter.org/des-search/des/Default.aspx.

Élections Canada, Commissaire aux élections fédérales du Canada. *Investigators' Manual*. 2004. www.elections.ca/loi/inv_e.pdf

Danemark. *Folketinget*. *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark*: www.ft.dk

Elections Canada. www.elections.ca

Elections New Zealand. www.elections.org.nz

———. *Everything You Need to Know About Enrolling to Vote*. www.elections.org.nz

Electoral Institute of Southern Africa (EISA). *Interim Statement by the EISA Election Observation Mission: South African National and Provincial Elections 12–14 April 2004*. Avril 2004. www.eisa.org.za/PDF/pr20040416.pdf

Guérin, Daniel et Akbar, Asifa. « Electronic Voting Methods: Experiments and Lessons. » *Electoral Insight*, mars 2003. www.elections.ca

Inde. Commission électorale. http://eci.nic.in/eci/eci.html

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA). *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997. www.idea.int/publications/conduct_obs

———. *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*. 2005. www.idea.int

Mission internationale sur les élections en Irak (MIEI) *Final Report: Assessment of the January 30, 2005, Election Process*. www.imie.ca/rep_Jan30.html

Irlande. Department of the Environment. Heritage and Local Government. www.environ.ie

Landry, Raymond. « Enforcement of the *Canada Elections Act*. » *Electoral Insight*, mars 2003. www.elections.ca.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI). www.ndi.org

———. *Cambodian Elections: Lessons Learned and Future Directions. A Post-Election Conference Report*. Février 2004: www.accessdemocracy.org/library/1782_kh_report_021204.pdf.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). *Representative on Freedom of the Media*. www.osce.org/fom

16. Personnes ayant contribué à la rubrique « Intégrité électorale »

Cette rubrique traite des nombreuses questions relatives aux normes et aux enjeux liés à l'intégrité électorale. Les principes, les mesures et les mécanismes démocratiques sont examinés pour chacune des étapes du processus électoral, y compris la gestion électorale, la procédure de vote, le découpage de la carte électorale, l'éducation et l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis et des candidats, les campagnes, les médias, le financement politique, le dépouillement, ainsi que l'application de la loi.

Le sujet Intégrité électorale a été initialement rédigé par Mme Sue Nelson en 1997. Mme Agnieszka Dobrzynska a actualisé et élargi le thème pour la deuxième version de l'encyclopédie ACE publiée en 2006. Ensuite en 2012, à la demande de la Division de l'assistance électorale des Nations Unies (DAENU), le D^{r} Daniel Finn a apporté d'importantes révisions pour la 3^{e} version de l'Encyclopédie autorisée par les organisations partenaires d'ACE en 2011.

M. Finn, titulaire d'un doctorat, est avocat et consultant en droit international et affaires publiques. Depuis 1993, il travaille principalement sur des projets liés à la démocratie et la gouvernance, y compris l'assistance et la surveillance électorales. Il est l'auteur de nombreux documents se rapportant aux élections, y compris des recueils sur les engagements mondiaux, normes et meilleures pratiques internationales. Il occupait auparavant la fonction d'avocat pour des comités du Congrès américain, une agence fédérale et une Cour suprême d'État.

Agnieszka Dobrzynska était boursière postdoctorale à la Chaire de recherche du Canada en études électorales de l'Université de Montréal. Sa thèse de doctorat (Université de Montréal, 2002) traitait du rôle des médias dans les campagnes électorales. Ses domaines de recherche portaient notamment sur les élections et comportements de vote, l'opinion publique, la couverture médiatique de la politique, les systèmes électoraux et la méthodologie électorale. Son principal projet postdoctoral étudie l'impact de la couverture médiatique sur l'engagement politique et le cynisme au Canada.

Sue Nelson possède près de vingt-cinq ans d'expérience dans la gestion des projets d'aide internationale et de programmes de démocratie et de gouvernance. Elle est consultante indépendante et apporte ses conseils sur la gouvernance, l'intégrité, l'assistance et l'observation électorales.

Dans le cadre de la précédente révision de l'encyclopédie ACE, Jeffrey Carlson, spécialiste de programme principal pour IFES, a coordonné une équipe de professionnels du New York City Campaign Finance Board : la directrice exécutive Nicole Gordon, Tara Malloy, Tanya Domi ainsi qu'un expert indépendant, Bob Dahl. Grâce au financement d'USAID, cette équipe spécialisée a fourni des contributions dans le domaine du financent politique lié au maintien de l'intégrité électorale.

