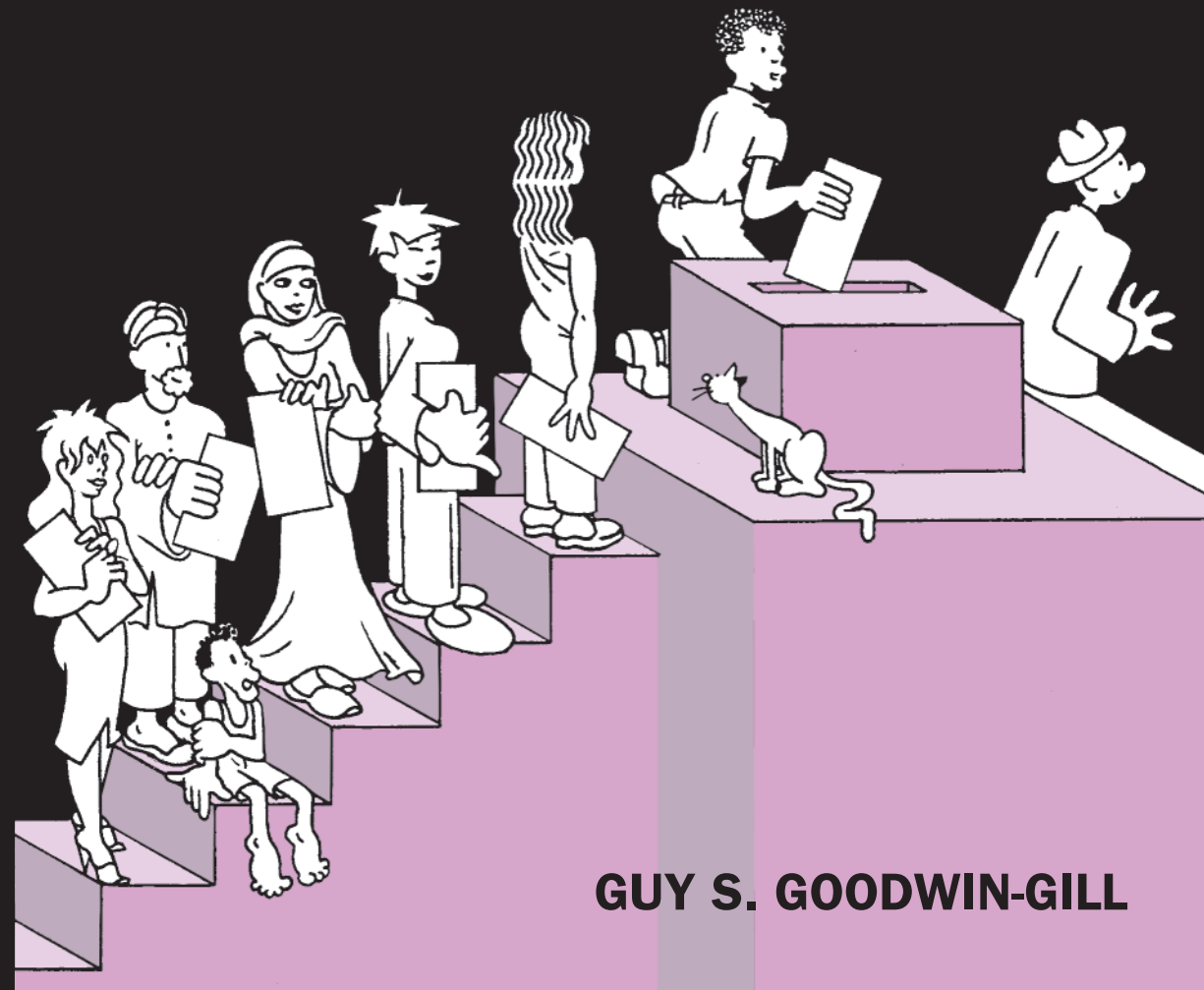


ÉLECTIONS LIBRES ET RÉGULIÈRES

NOUVELLE ÉDITION AUGMENTÉE

GUY S. GOODWIN-GILL ÉLECTIONS LIBRES ET RÉGULIÈRES



GUY S. GOODWIN-GILL

ISBN 92-9142-276-2

2006

UNION INTERPARLEMENTAIRE



2006

Elections libres et régulières

Nouvelle édition augmentée

*Première partie : quelques pas de plus vers la démocratie
et
Deuxième partie : évolution du droit international
et de la pratique (1994)*

par

Guy S. Goodwin-Gill
Senior Research Fellow, All Souls College, Oxford

Union interparlementaire
Genève
2006

© Union interparlementaire 2006

Première édition 1994

Tous droits réservés

Imprimé en France

ISBN : 92-9142-276-2

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

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

Publié par l'Union interparlementaire

Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Le Grand Saconnex,
Genève, Suisse
Tél : + 41 22 919 41 50
Fax : + 41 22 9919 41 60
E-mail : postbox@mail.ipu.org
Site web : www.ipu.org

Original anglais. Traduction par M. Khaled Boukhris

Impression par Sadag Imprimerie, Bellegarde, France

Couverture conçue par Aloys Lolo, Les Studios Lolos, Carouge, Suisse

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS du Secrétaire général de l'Union interparlementaire	v
PRÉFACE DE L'AUTEUR	vi
DÉCLARATION SUR LES CRITÈRES POUR DES ÉLECTIONS LIBRES ET RÉGULIÈRES, adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire lors de sa 154e session (Paris, 26 mars 1994).....	vii

PREMIÈRE PARTIE

Elections libres et régulières : quelques pas de plus vers la démocratie

1. INTRODUCTION.....	3
2. DÉFINIR ET CONSOLIDER DES NORMES INTERNATIONALES	6
2.1 L'Union interparlementaire.....	6
2.1.1 Statut de l'UIP dans ses relations avec les Nations Unies.....	6
2.1.1 Priorités de l'UIP.....	8
2.2 Assemblée générale des nations Unies, élections et démocratie.....	11
2.2.1 Ériger les élections en principe	17
2.2.2 Appui aux démocraties nouvelles ou rétablies.....	21
2.2.3 Respect des principes de souveraineté nationale	27
2.3 La Commission des droits de l'homme.....	31
2.3.1 Promouvoir et consolider la démocratie	31
2.3.2 Participation du plus grand nombre	35
2.3.3 Rôle des organisations régionales et autres	38
2.4 Aux plans régional et sous-régional : certains aspects.....	41
2.4.1 Afrique.....	43
2.4.2 Amériques	47
2.4.3 Le Commonwealth	49
2.4.4 Europe	50
3. ÉVOLUTION DU DROIT ET DE LA PRATIQUE	58
3.1 Elections, démocratie et obligations de rendre des comptes.....	60
3.2 Démocratie, représentation et systèmes électoraux.....	63
3.3 Partis politiques et droits politiques	66
3.4 Le droit de vote.....	70
3.5 Elections et égalité.....	75
3.5.1 La participation des femmes à la vie politique	76
3.6 Administration des élections	78
4. LE PRÉSENT ET L'AVENIR	79
4.1 Un regard neuf sur <i>Élections libres et régulières</i>	79
4.2 Transparence et vérification	84
4.3 Participation, représentation et égalité	90
4.4 Des priorités en évolution.....	95
4.5 L'« impératif démocratique »	97

DEUXIÈME PARTIE

Elections libres et régulières : évolution du droit international et de la pratique

1. INTRODUCTION ET OBJECTIFS.....	103
1.1 Schéma de l'étude	105
1.2 Sources	106
2. LE DROIT INTERNATIONAL	107
2.1 Les obligations en cause	107
2.2 Autodétermination et souveraineté nationale.....	108
2.3 Elections et traités relatifs aux droits de l'homme	112
2.3.1 Instruments universels.....	112
2.3.2 Instruments régionaux.....	114
2.4 Activités électorales des Nations Unies.....	116
2.4.1 Action au sein de l'Assemblée générale	119
2.5 L'Union interparlementaire : Politique et pratique.....	121
2.6 Evolution régionale et autres	123
3. ELECTIONS LIBRES ET RÉGULIÈRES	126
3.1 Eléments constitutifs.....	126
3.1.1 Loi et systèmes électoraux	126
3.1.2 Découpage des circonscriptions.....	130
3.1.3 Gestion des élections.....	133
3.1.4 Le droit de voter	140
3.1.5 Inscription des électeurs.....	144
3.1.6 Education civique et information des électeurs	148
3.1.7 Candidats, partis politiques et organisation politique.....	150
3.1.8 Campagnes électorales.....	159
3.1.8.1 Droits de l'homme et environnement électoral....	162
3.1.8.2 Accès aux médias et couverture médiatique.....	164
3.1.8.3 Codes de conduite.....	169
3.1.9 Scrutin, contrôle et résultats.....	170
3.1.10 Contentieux et règlement des litiges.....	176
3.2 Evaluation.....	177
4. NORMES INTERNATIONALES	179
4.1 Le but et les moyens.....	181
4.2 Les droits et responsabilités des individus et des partis politiques ..	181
4.3 Les droits et responsabilités du gouvernement.....	183
5. CONCLUSION	186
ANNEXE	
Elections libres et régulières - Extraits de certains instruments internationaux...	188
BIBLIOGRAPHIE CHOISIE	192
SITES WEB UTILES	219
INDEX	220

AVANT-PROPOS

En 1994, alors que l'UIP publiait son étude *Elections libres et régulières* et adoptait la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, rares étaient ceux qui pensaient que la « liberté » et la « régularité » deviendraient les normes universellement reconnues par lesquelles on juge désormais la qualité des élections.

L'importance de ces deux conditions électorales pour la démocratie a été, par la suite, réitérée par les Membres de l'UIP en 1997 lorsqu'ils adoptèrent la Déclaration universelle sur la démocratie, stipulant que « l'élément clé de l'exercice de la démocratie est la tenue à intervalles périodiques d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire ».

La première édition d'*Elections libres et régulières* définissait les éléments constitutifs en la matière au regard des règles et normes du droit international et de la pratique des Etats. L'importance de cette étude et la pertinence, qui ne s'est toujours pas démentie, de la Déclaration, n'ont pas échappé aux experts électoraux réunis lors de la Table ronde internationale sur les normes électorales, organisée par l'UIP en novembre 2004.

Mais les connaissances et la pratique en matière d'élections se sont beaucoup développées depuis 1994 et le nombre des acteurs sur le terrain s'est considérablement accru, si bien qu'il était temps de procéder à un nouveau bilan sur les critères électoraux. Rien d'étonnant donc que l'UIP veuille apporter, encore une fois, sa contribution à la compréhension et à la mise en œuvre de ce concept d'élections libres et régulières.

La deuxième édition d'*Elections libres et régulières* se subdivise en deux parties distinctes. Quatre chapitres entièrement nouveaux font le point, dans la première Partie, sur l'évolution du droit international et de la pratique depuis 1994, avec une évaluation générale de l'influence de la Déclaration et de l'étude de l'UIP sur le développement et la confirmation des normes juridiques. Le dernier chapitre de cette première Partie présente un certain nombre de questions qui se posent déjà, ou pourraient se poser à l'avenir, en matière de normes électorales. L'obligation de rendre des comptes, la participation et la représentation, notamment celle des femmes, figurent parmi les thèmes les plus importants reconnus par la Table ronde internationale sur les normes électorales, thème développé dans cette section. La deuxième Partie reprend le texte intégral de l'étude de 1994 avec quelques corrections mineures.

L'UIP espère que cette édition nouvelle et enrichie suscitera autant d'intérêt que la première parmi ceux qui veillent à la qualité des élections, notamment les parlements, les commissions électorales, les observateurs et les ONG concernés par les élections. Elle forme également le vœu que cet ouvrage deviendra un outil précieux pour les chercheurs en droit international et sur les systèmes électoraux.

Je tiens, pour finir, à remercier sincèrement l'auteur, Guy Goodwin-Gill, qui a bien voulu revisiter un travail remontant à 1994 et nous donner une analyse aussi complète de l'évolution récente. Mes remerciements vont aussi aux participants à la Table ronde internationale sur les normes électorales et à la Ford Foundation dont le soutien financier généreux et renouvelé a permis à l'UIP d'accomplir ce travail normatif en matière électorale.



Anders B. Johnsson
Secrétaire général — Union interparlementaire

PREFACE DE L'AUTEUR

En conclusion de l'étude *Elections libres et régulières* de 1994, étude reprise dans la deuxième Partie du présent ouvrage, je faisais observer qu'il était temps de réévaluer la doctrine traditionnelle sur le droit de représenter l'Etat, ajoutant que la manière dont la volonté du peuple se traduit dans un pouvoir représentatif est devenue, désormais, un sujet à part entière du droit international.

Revenir à cette étude pour en préparer une nouvelle édition est une tâche qui n'allait pas de soi, d'autant que j'étais essentiellement chargé de rédiger une nouvelle introduction à un texte qui resterait, par ailleurs, inchangé. Rares sont les auteurs qui ne trouvent rien à redire à un texte écrit dix ans auparavant, à supposer qu'ils en fussent satisfaits à la date de sa première publication, car la révision est un processus qui ne connaît pas nécessairement de fin. Mais la tâche s'est avérée enthousiasmante et on ne peut plus enrichissante. La Table ronde organisée en novembre 2004 par l'UIP m'a permis de conserver un cap et de glaner des conseils précieux sur les sujets de l'heure. A cet égard, je tiens à exprimer ma gratitude la plus sincère à ceux qui m'ont fait part de critiques constructives. Je ne voyais pas, de prime abord, comment orienter ma nouvelle introduction, mais le chemin s'est dégagé après une analyse des événements et de l'évolution qui ont eu lieu depuis cette époque.

Le bilan qui fait l'objet de la première Partie du présent ouvrage ne prétend nullement à l'exhaustivité, sachant que les travaux complémentaires de nombreux partenaires fidèles de l'UIP n'ont pas eu toute l'attention qu'ils méritaient. Toutefois, j'ai essayé de distinguer certains courants particuliers d'influence et d'action ainsi que des préoccupations et de mettre en lumière au moins une partie des priorités à venir.

A l'évidence, la question de la représentation est appelée à occuper une place centrale dans les esprits et elle concerne non seulement la liberté et la régularité des élections mais aussi et surtout le sens même de la démocratie à la base : qu'entend-on en pratique par un gouvernement représentatif démocratique et transparent, dans un contexte politique et social fondé sur la justice, les droits de l'homme et la légalité ?

J'ai été heureux de la possibilité qui m'a été donnée de collaborer à nouveau avec l'Union interparlementaire sur des questions de cette importance. Je tiens à exprimer tout particulièrement ma reconnaissance au Secrétaire général de l'UIP, Anders B. Johnsson, qui n'a cessé de me soutenir et de m'encourager et dont l'attachement personnel aux institutions véritablement démocratiques et représentatives est un modèle pour nous tous. Ses collègues n'ont pas été moins favorables à ce projet et je voudrais remercier notamment Martin Chungong, pour son aide qui ne s'est jamais démentie, Julie Ballington, qui m'a fait profiter de ses connaissances approfondies sur tout ce qui touche à l'égalité entre hommes et femmes et Andy Richardson, qui a guidé avec soin et professionnalisme ce projet, lui permettant d'arriver à bonne fin. Ma reconnaissance va également à Michael D. Boda, pour sa contribution à l'organisation et à la teneur de la Table ronde de l'UIP et pour le soutien qu'il a apporté pendant la phase de rédaction. Inutile de préciser que les conclusions et les opinions exprimées ici n'engagent que moi, et que je demeure seul responsable des éventuelles erreurs ou omissions.

Guy S. Goodwin-Gill
All Souls College - Oxford
Décembre 2005

DECLARATION SUR LES CRITERES POUR DES ELECTIONS LIBRES ET REGULIERES

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

Le Conseil interparlementaire,

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

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

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

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

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

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

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

1. Elections libres et régulières

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

2. Droits relatifs au vote et à l'élection

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

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

- (1) Tout individu a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et de présenter, dans des conditions d'égalité, sa candidature à des élections. Les critères régissant la participation aux affaires publiques sont déterminés conformément à la Constitution et à la législation nationale et ne doivent pas être contraires aux obligations internationales de l'Etat.

- (2) Tout individu a le droit d'adhérer à, ou avec d'autres, de créer un parti ou une organisation politique en vue d'être candidat à une élection.
- (3) Tout individu a le droit, seul ou avec d'autres :
 - d'exprimer librement des opinions politiques ;
 - de rechercher, de recevoir et de transmettre des informations ainsi que de faire un choix éclairé ;
 - de circuler librement dans le pays pour mener une campagne électorale ;
 - de faire campagne dans les mêmes conditions que les autres partis politiques, y compris celui du gouvernement en place.
- (4) Tout candidat à une élection et tout parti politique doit avoir la possibilité d'accéder dans des conditions d'égalité aux médias, en particulier aux médias de communication de masse, pour faire connaître leurs vues politiques.
- (5) Le droit des candidats à la sécurité en ce qui concerne leur vie et leurs biens doit être reconnu et protégé.
- (6) Tout individu et tout parti politique a le droit à la protection de la loi et à une voie de recours en cas de violation des droits politiques et électoraux.
- (7) Les droits énoncés ci-dessus ne peuvent faire l'objet que de restrictions de caractère exceptionnel qui sont conformes à la loi et raisonnablement nécessaires dans une société démocratique pour garantir la sécurité nationale ou l'ordre public, la protection de la santé et de la moralité publiques ou la protection des droits et libertés d'autrui, à condition qu'elles ne soient pas contraires aux obligations contractées par l'Etat en vertu du droit international. Les restrictions dont peuvent faire l'objet les droits relatifs à la candidature, à la création et à l'activité des partis politiques et à la campagne ne doivent pas violer le principe de la non-discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.
- (8) Tout individu ou parti politique dont les droits relatifs à la candidature, au parti ou à la campagne sont niés ou restreints a le droit de faire appel devant une juridiction compétente pour réviser la décision et corriger les erreurs promptement et efficacement.
- (9) Les droits relatifs à la candidature, au parti et à la campagne entraînent des responsabilités à l'égard de la collectivité. En particulier, aucun individu ou parti politique ne peut se livrer à des actes de violence.
- (10) Tout candidat et tout parti politique participant à une élection doit respecter les droits et libertés d'autrui.
- (11) Tout candidat et tout parti politique participant à une élection doit accepter les résultats d'élections libres et régulières.

4. Droits et responsabilités de l'Etat

- (1) L'Etat doit adopter, conformément à sa procédure constitutionnelle, les dispositions législatives et autres mesures nécessaires pour garantir les droits et le cadre institutionnel permettant la tenue, à intervalles réguliers, d'élections honnêtes, libres et régulières, en conformité avec les obligations contractées en vertu du droit international. L'Etat doit en particulier :
 - établir une procédure d'inscription des électeurs qui soit impartiale et non discriminatoire ;
 - définir clairement les conditions requises pour être électeur, par exemple celles qui ont trait à l'âge, à la citoyenneté et à la résidence, et veiller à ce que ces dispositions soient appliquées sans distinction d'aucune sorte ;
 - prendre des dispositions pour la création et libre activité des partis politiques, réglementer le cas échéant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, garantir la séparation de l'Etat et des partis et établir des conditions équitables de concurrence pour les élections législatives ;
 - mettre sur pied des programmes nationaux d'instruction civique ou en favoriser la réalisation, pour assurer que la population soit au courant des procédures électorales et des enjeux des élections.
- (2) En outre, l'Etat doit adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques, y compris par l'institution d'un mécanisme neutre, impartial ou équilibré d'administration des élections. Ce faisant, il doit notamment :
 - veiller à ce que les responsables des divers aspects du déroulement des élections bénéficient d'une formation et agissent de façon impartiale, et à ce que des procédures de vote cohérentes soient établies et portées à la connaissance de l'électorat ;
 - veiller à la mise en œuvre des procédures d'inscription des électeurs, de mise à jour des listes électorales et de vote, au besoin avec l'aide d'observateurs nationaux et internationaux ;
 - inciter les partis, les candidats et les médias à adopter un code de conduite régissant la campagne électorale et le scrutin proprement dit ;
 - assurer la régularité du scrutin par des mesures permettant d'éviter les votes multiples ou la participation au vote de ceux qui n'en ont pas le droit ;
 - assurer la régularité du décompte des voix.
- (3) L'Etat doit respecter et garantir le respect des droits de l'homme de tous les individus présents sur son territoire et relevant de sa juridiction. En

période électorale, l'Etat et ses organes doivent donc garantir :

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

Première partie

Elections libres et régulières :
quelques pas de plus vers la démocratie

1. INTRODUCTION

Le 26 mars 1994, le Conseil interparlementaire adoptait la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières. Cette déclaration, ainsi que l'étude figurant dans la Deuxième partie ci-dessous, étaient une première tentative de délimiter ce qu'il fallait entendre par ce concept d'élections libres et régulières au regard du droit public international et des droits de l'homme, et compte tenu de la pratique des États et des organisations internationales.

Lors d'une table ronde organisée, pour marquer les dix années écoulées depuis l'adoption de ces deux textes par l'Union interparlementaire en novembre 2004, la plupart des participants ont eu le sentiment que l'Etude et la Déclaration originales remplissaient toujours leur fonction et qu'il n'y avait pas lieu de prévoir une « nouvelle édition » à proprement parler. A la place, ils avaient proposé une édition révisée, mais précédée d'une nouvelle introduction. A l'évidence, un tel document ne pouvait passer sous silence une dizaine d'années de pratique pertinente. Tout bilan de la contribution du travail précédent de l'Union interparlementaire (UIP) à la définition de critères internationaux devait prendre en compte son influence sur les organisations et institutions à l'origine de ce processus, d'autant que ce travail permettrait de mettre en lumière les lacunes, redondances et d'exposer les défis et les priorités de l'heure.

La nouvelle Première partie *Élections libres et régulières : quelques pas de plus vers la démocratie* s'efforce de réaliser les objectifs suivants : faire le point succinctement sur le travail accompli au sein de l'UIP et dans les divers forums concernés par les élections et la démocratie ; sur l'adoption et la reformulation de critères internationaux pertinents, grâce aux efforts des Nations Unies, notamment de l'Assemblée générale, de la Commission des droits de l'homme et des organisations régionales; évaluer l'évolution du droit et de la pratique ; repérer les domaines posant encore problème et jeter les bases d'un programme, fût-il partiel.

Certes, l'Union interparlementaire n'étant pas un organe « législatif », ses déclarations et résolutions ne peuvent être directement imputables aux États. Néanmoins, si les critères formulés dans la déclaration de l'UIP font « autorité » ce n'est pas tant parce qu'ils ont l'imprimatur du Conseil interparlementaire, bien que la nature de cet organe et les membres qui le constituent aient une grande importance – comme le montre la Deuxième partie ci-dessous - qu'en raison du fait qu'ils plongent leurs racines dans le droit international et la pratique des États et des organisations internationales. L'UIP s'est contentée de traduire lesdits principes en un ensemble unique de critères applicables, et non de les ériger en lois, montrant clairement en quoi des « moments » électoraux particuliers étaient gouvernés par une règle, soumis à un principe, ou gérés à la lumière de pratiques établies et conformément au principe du respect des obligations. L'autorité des critères déclarés en 1994 a

été maintes fois confirmée depuis. L'Assemblée générale des Nations Unies a pris acte de la Déclaration (par sa résolution 49/190, du 23 décembre 1994), et les critères ont été intégrés à la pratique des organisations internationales (notamment la Division pour l'assistance électorale de l'ONU, le PNUD et des organisations régionales telles que l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Organisation de l'Unité africaine/Union africaine). De plus, la Déclaration et l'étude ont été traduites dans une douzaine de langues, souvent avec le soutien financier d'organisations non gouvernementales, nationales et internationales fournissant une assistance électorale. Au point qu'elles sont devenues un bréviaire, un *vade-mecum* ou, du moins, un précis sur les normes électorales élémentaires. La communauté internationale des États, tant à l'Assemblée générale des Nations Unies que dans des organisations régionales, n'a cessé de répéter que, si le choix d'un système électoral relève de la souveraineté de chacun des membres de la société des nations, il n'en reste pas moins que ce système doit répondre à certains critères internationaux, dont les plus communément acceptés sont, par exemple, le principe général de non-discrimination ainsi que les normes plus spécifiques confirmées et énumérées dans les textes universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme.

Mais la définition de règles et de principes internationaux pertinents est une chose, leur application dans la pratique en est une autre. Aucune règle ne s'applique d'elle-même; il faut un juge, un assesseur, voire même un observateur pour déterminer si les faits se conforment à la norme du droit, ou bien si des circonstances particulières répondent au principe. Aujourd'hui, comme autrefois, c'est la *pratique* – celle des États, des Nations Unies, des organisations régionales, de l'UIP et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales – qui donne un sens concret à des termes généraux, confirme des normes et développe le droit.

Au cours des dix dernières années les ouvrages sur la science des élections et la démocratie se sont multipliés. Beaucoup d'observateurs internationaux qui ont suivi des élections, forts de leur expérience, ont essayé d'étoffer ce concept « d'évaluation » d'une élection. L'ONU et les organisations régionales, notamment les organisations non gouvernementales, ne sont pas en reste, fournissant une assistance pratique et technique appréciable à la conduite des élections, à la « construction » de la démocratie, développant, avec des commentateurs et des praticiens, un immense corpus de commentaires et d'orientations dans le but de mettre à profit les leçons apprises et, dans la mesure du possible, de cerner une fois pour toutes le sens qu'il faut donner exactement à ce concept d'élections libres et régulières.

Entre-temps et même s'ils sont souvent restés à l'écart des aspects pratiques terre à terre (du moins pour certains) du processus électoral, les spécialistes et les praticiens du droit international n'ont jamais perdu de vue la « norme démocratique », demandant parfois avec insistance qu'elle soit inscrite

en tant que règle ou principe dans le droit international. D'autres juristes et théoriciens ont revisité les prémisses fondamentales de la démocratie ou cherché à en repérer, analyser et résoudre les déficiences actuelles, ou encore à relever la nouvelle génération de défis, souvent avec des résultats spectaculaires.

Comme nous le remarquons déjà en 1994, dans l'Introduction de l'étude initiale (voir ci-dessous, Deuxième partie, section 1) des qualificatifs fondamentaux tels que 'périodiques', 'libres', 'régulières' et 'honnêtes' sont sujets à interprétation. Aussi l'objectif était-il, au-delà des évaluations subjectives, de présenter un critère applicable de façon aussi objective que possible, sachant qu'aucun terme ou concept ne s'applique de lui-même et que chaque évaluation doit passer par un juge ou un observateur, souvent dans un contexte où même les personnes les plus logiques dans leur raisonnement parviennent à des conclusions différentes. Pour l'essentiel, cette approche a été conservée dans la présente partie mais nous nous sommes attachés également à montrer à quel point notre compréhension des critères électoraux internationaux a progressé grâce au travail des organisations internationales depuis 1994 et à rappeler l'évolution du droit.

Mais il y a aussi d'importantes différences. Tout d'abord, contrairement à la Deuxième partie, la Première ne s'appuie pratiquement pas sur les innombrables rapports d'observation électorale publiés ces dernières années. Les conditions fondamentales de la liberté et de la régularité électorales ne sont guère contestées aujourd'hui et on s'emploie un peu partout, moins à prouver que les normes et critères trouvent leur place, qu'à cerner leur mode d'application sur le terrain. Par ailleurs, nous disposons désormais d'innombrables commentaires sur les élections au fur et à mesure de leur déroulement et a posteriori et cette littérature accessoire est évoquée dans les pages qui suivent.

Ensuite, en raison de l'objet même de la Première partie, nous n'avons pas mis en avant, en tout cas apparemment, le travail de certains auteurs des plus prolifiques sur l'application pratique des critères électoraux internationaux, auteurs dont beaucoup collaborent depuis longtemps avec l'UIP. La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), International IDEA, le National Democratic Institute (NDI), l'International Republican Institute (IRI), et le Carter Center at Emory University, entre autres organisations, font beaucoup pour la promotion des élections et d'un gouvernement démocratique et représentatif ; les résultats qu'ils ont obtenus et l'esprit qui préside à leur travail constituent une bonne partie du contexte faisant l'objet de la Première partie¹.

¹ IFES: www.ifes.org (voir, entre autres, Administration and Costs of Elections Project, consultable à la même adresse); NDI: www.ndi.org (voir également NDI, www.accessdemocracy.org); IRI: www.iri.org; International IDEA: www.idea.int (voir également www.quotaproject.org, projet en collaboration avec l'Université de Stockholm sur la représentation des femmes au parlement); Carter Center: www.cartercenter.org (voir la Déclaration de principe pour les observateurs électoraux internationaux et le Code de conduite pour les observateurs électoraux internationaux, faite au siège de l'ONU, New York, le 27 Octobre 2005).

2. DÉFINIR ET CONSOLIDER DES NORMES INTERNATIONALES

2.1 L'Union interparlementaire

Depuis l'adoption de la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières en 1994, l'Union interparlementaire n'a cessé d'apporter sa contribution au travail des Nations Unies et des organisations régionales, ainsi qu'à celui de ses membres, en matière d'élections et de démocratie, accordant toute son attention aux questions considérées comme prioritaires par ses membres.

En 1997, elle a adopté la Déclaration universelle sur la démocratie, désormais fréquemment citée par les organisations internationales et par les acteurs étatiques et non étatiques. En 1998, elle publiait *Codes de conduite pour les élections*, qui comportait un projet de code type répondant à diverses questions sur l'organisation d'élections libres et régulières, telles que l'état de droit, partis politiques et financement ; partis politiques, candidats et candidature ; campagnes électorales et pratiques régulières en la matière ; rôle et responsabilité des médias ; administration des élections et des scrutins (sans oublier le rôle des commissions indépendantes ou impartiales et des observateurs nationaux et internationaux) ; règlement des litiges et résultats². L'UIP continue d'accorder son attention à toutes ces questions, renforçant dans le même temps ses relations avec les Nations Unies et son statut au sein de cette organisation, redoublant d'efforts sur les thèmes qui, aux yeux des parlementaires eux-mêmes, revêtent la plus haute importance pour la vie démocratique et pour les parlements en tant qu'institutions représentatives de la population dans son ensemble³.

2.1.1 Statut de l'UIP dans ses relations avec les Nations Unies

En 1994, l'UIP coopérait depuis déjà longtemps avec les Nations Unies. Cependant, en raison de sa structure unique d'organisation internationale des *parlements* et non d'organisation basée sur un traité et établie par des États ou par un accord intergouvernemental, elle avait du mal à faire reconnaître son rôle spécial aux yeux de la communauté internationale. Au sein des Nations Unies, en particulier, l'UIP s'est trouvée limitée par les accords établis par le Conseil économique et social en 1946 concernant les consultations avec les organisations non gouvernementales. Avec le développement qu'elle a connu

² Goodwin-Gill, G. S., *Codes de conduite des élections*, Genève: Union interparlementaire, 1998

³ Cf. « Activités de l'UIP en 1999 : Rapport annuel du Secrétaire général », 103^{ème} Conférence, Amman, avril 2000, 15 (Démocratie)

au cours des 45 années suivantes, le statut consultatif est devenu de plus en plus inadapté pour d'autres raisons pratiques, essentiellement parce que ce statut ne permettait pas à l'UIP de travailler avec les principaux organes *politiques* des Nations Unies, notamment l'Assemblée générale⁴.

La valeur de la coopération dans ce domaine a toutefois été reconnue depuis longtemps par l'Assemblée générale⁵. La Déclaration du Millénaire, par exemple, stipule :

« renforcer davantage la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements nationaux, représentés par leur organisation mondiale, l'Union interparlementaire, dans divers domaines, notamment la paix et la sécurité, le développement économique et social, le droit international et les droits de l'homme, la démocratie et la parité entre les sexes »⁶.

Rappelant le « caractère interétatique unique de l'Union interparlementaire », l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'étudier les moyens permettant de mettre en place « une relation nouvelle et renforcée » entre l'UIP, l'Assemblée générale et ses organes subsidiaires⁷. En 2002, l'Assemblée générale invitait dûment l'UIP à participer en qualité d'observateur⁸. Depuis, les deux organisations ont donné la priorité à leur collaboration sur les projets visant à renforcer les systèmes parlementaires, les activités de conseil, celles

⁴ Ces questions et l'histoire des relations de l'UIP avec les Nations Unies font l'objet d'une Opinion sur 'la personnalité juridique internationale de l'Union interparlementaire (UIP), son statut en tant qu'organisation internationale au regard du droit international, et les conséquences juridiques de ce statut sur les relations de l'UIP avec les gouvernements et les organisations internationales', rédigée conjointement par Ian Brownlie QC et l'auteur de la présente étude en mai 1999, sur demande du Secrétaire général de l'UIP, Anders Johnsson

⁵ Voir résolution 50/15 de l'Assemblée générale de l'ONU, 15 novembre 1995; Résolution 54/12 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Coopération entre les Nations Unies et l'Union interparlementaire » adoptée sans vote le 27 octobre 1999; voir également le débat à l'Assemblée générale des Nations Unies, doc. ONU, A/54/PV.41, 1-28; et « Activités de l'UIP en 1999 : Rapport annuel du Secrétaire général » 103^{ème} Conférence, Amman, avril 2000, 41.

⁶ Déclaration du Millénaire, résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 8 septembre 2000.

⁷ Résolution 55/19 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Coopération entre les Nations Unies et l'Union interparlementaire » adoptée sans vote le 8 novembre 2000; voir également le débat à l'Assemblée générale des Nations Unies, doc. ONU A/55/PV.55, 1-23.

⁸ Voir résolution 57/32 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « statut d'observateur pour l'Union interparlementaire à l'Assemblée générale », adoptée sans vote, le 19 novembre 2002, et pour un (bref) débat, voir résolution de l'ONU, UN doc. A/57/PV.52, 7-8; Résolution 57/47 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Coopération entre les Nations Unies et l'Union interparlementaire », adoptée sans vote, le 21 novembre 2002, et pour un (bref) débat, voir résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, doc. ONU A/57/PV.56, 4-6.

touchant aux droits de l'homme et au partenariat entre les sexes⁹. L'UIP a également accordé une place particulière à la paix et à la sécurité, étant donné le rôle spécial que les parlements peuvent jouer en matière de prévention et de règlement des conflits, et de réconciliation¹⁰.

2.1.2 Priorités de l'UIP

Comme indiqué ci-dessus, le statut des femmes et le partenariat entre hommes et femmes dans la vie publique sont, depuis longtemps, au centre des préoccupations de l'UIP et de ses membres. L'Organisation elle-même a pris des mesures pratiques afin d'assurer qu'un plus grand nombre de femmes parlementaires fassent partie des délégations envoyées à ses conférences¹¹, s'efforçant sans arrêt de suivre la progression des femmes en politique¹². Une résolution adoptée lors de la 110^{ème} Assemblée de l'UIP à Mexico, en avril 2004, sur la promotion de la réconciliation internationale et l'assistance à la reconstruction après les conflits, demandait au parlement de mettre à profit « la précieuse expertise de l'UIP pour promouvoir l'égalité des sexes dans ce processus »¹³. Une autre résolution sur « le renforcement de la démocratie parlementaire »,

« Réaffirme que la démocratie parlementaire ne peut avoir de sens réel que dans la mesure où les femmes sont représentées au parlement sur la

⁹ Voir 108^{ème} Conférence de l'UIP et Réunions connexes, « résultats des travaux », Santiago du Chili (Chili), 3-12 avril 2003, 9 (Renforcer la démocratie et les institutions en combinant la création de capacités dans les procédures et la pratique parlementaires et l'amélioration des connaissances dans des domaines importants tels que les droits de l'homme, la promotion de l'égalité entre les sexes) ; 109^{ème} Conférence de l'UIP et Réunions connexes, « résultats des travaux », Genève (Suisse), 1-3 octobre 2003, 38-9 (Aperçu des activités récentes avec le PNUD et UNIFEM); et 41 (retenant quatre types d'activités en tant que domaines prioritaires de coopération). Voir aussi 'Activités de l'UIP en 2003, Rapport annuel du Secrétaire général', 110^{ème} Assemblée, avril 2004, 27-9; 111^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, « résultats des travaux », Genève (Suisse), 25 septembre-1er octobre 2004, 45 (propositions pour un agenda pluriannuel concernant les trois commissions permanentes : Paix et sécurité internationale; Développement durable, financement et commerce; Démocratie et droits de l'homme).

¹⁰ Voir 109^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, « résultats des travaux », Genève (Suisse), 13 octobre 2003, 17-21 (rôle des parlements dans l'action menée par les organisations multilatérales pour assurer la paix et la sécurité); 110^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, 'résultats des travaux', Mexico (Mexique), 15-23 avril 2004, 30-33 (résolution 'Approfondir la démocratie parlementaire pour protéger les droits de l'homme et encourager la réconciliation entre les peuples et le partenariat entre les nations', adoptée par consensus, le 23 avril 2004).

¹¹ « Activités de l'UIP en 2001: Rapport annuel du Secrétaire général », 107^{ème} Conférence, Marrakech, mars 2002, 41.

¹² « Activités de l'UIP en 2003: Rapport annuel du Secrétaire général », 110^{ème} Assemblée, Mexico, avril 2004, 19-23, 27-9.

¹³ « Promouvoir la réconciliation internationale, contribuer à stabiliser les régions en proie à un conflit et aider à la reconstruction après le conflit » adoptée par consensus, 110^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, résultats des travaux, Mexico (Mexique), 15-23 avril 2004, 22

base d'une pleine égalité avec les hommes, de droit et de fait, et *recommande vivement* aux parlements de faire de cette égalité une réalité, notamment en adoptant des mesures temporaires spéciales»¹⁴.

Les femmes en politique ont également été au centre de l'attention de la 111^{ème} Assemblée de l'UIP, tenue à Genève en 2004, lors de l'évaluation de Beijing + 10 d'un point de vue parlementaire¹⁵. L'Assemblée a noté que, dix ans après la Conférence de Beijing, les femmes étaient toujours sous-représentées aux postes de responsabilité dans les parlements et les gouvernements. Elle a donc proposé des mesures positives afin de renforcer l'action parlementaire. A son avis, la présence des femmes devrait être plus marquée dans les structures décisionnaires des parlements nationaux et des forums interparlementaires, et la représentation nationale devrait être équilibrée entre hommes et femmes pour ce qui concerne les relations avec les parlements étrangers, aux niveaux bilatéral et multilatéral. Aussi les parlements doivent-ils activement promouvoir l'égalité entre les sexes, s'efforcer d'obtenir une représentation et une participation égales des femmes et des hommes à leurs délibérations et se fixer pour but une représentation féminine de 50 % dans toutes les commissions parlementaires « de façon à ce que les femmes puissent infléchir l'approche de ces questions et l'élaboration des textes de loi et y faire valoir, entre autres, toutes leurs idées et préoccupations »¹⁶. Tout particulièrement, l'Assemblée a exhorté les parlementaires à promouvoir une plus forte présence féminine dans les partis politiques et les postes de responsabilité, par exemple, par l'adoption de systèmes de quotas ou d'autres formes d'action affirmative¹⁷. Enfin, elle a insisté sur « la nécessité d'assurer aux femmes le plein accès, dans des conditions d'égalité, à l'éducation civique, à l'information et à la

¹⁴ « Approfondir la démocratie parlementaire pour protéger les droits de l'homme et encourager la réconciliation entre les peuples et le partenariat entre les nations », adoptée par consensus, 110^{ème} Assemblée de l'UIP, Mexico, 23 avril 2004; note ci-dessus, 30-33.

¹⁵ "Beijing + 10 : Évaluation dans une perspective parlementaire", adoptée par consensus, 111^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, résultat des travaux, Genève (Suisse), 25 septembre-1er octobre 2004, 30.

¹⁶ Ibid., para. 7.

¹⁷ Ibid., para. 16. Cf. action récente également sur les droits électoraux des handicapés : « activités de l'UIP en 2003 : Rapport annuel du Secrétaire général », 110^{ème} Assemblée, Mexico, avril 2004, 18. La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) a créé une 'bourse d'échange d'informations' sur la participation des handicapés au processus électoral. Voir www.electionaccess.org. Avec International IDEA, elle a organisé un atelier en 2002, réunissant des participants de 24 pays, des experts sur les droits des handicapés, des responsables électoraux, des représentants de l'UIP, du Conseil de l'Europe, et de l'OSCE, afin de rédiger le 'Bill of Electoral Rights for Citizens with Disabilities'. A l'ONU, la résolution 56/168 de l'Assemblée générale, en date du 19 Décembre 2001 porte création d'une Commission *Ad Hoc*, chargée 'd'examiner les propositions relatives à une convention internationale globale et intégrale visant à promouvoir et protéger les droits et la dignité des personnes ayant un handicap'. Cette Commission *Ad Hoc* continuera son examen du projet de convention lors de sa septième session prévue en janvier 2006; et dont l'article 29 porte sur la participation à la vie politique et publique: <http://www.un.org/esa/desa>.

formation en tant qu'électrices et candidates, et de combattre les attitudes sociétales négatives qui découragent la participation des femmes à la vie politique... »¹⁸.

L'UIP porte toujours un intérêt particulier aux élections et à la démocratie. Une résolution adoptée à l'Assemblée de Mexico, en avril 2004, rappelle entre autres que "la tenue d'élections véritablement libres et régulières", fondées sur le scrutin secret et le suffrage universel, surveillées par des autorités électorales indépendantes, est d'une importance primordiale pour la mise en place de parlements reflétant la diversité nationale et, en particulier, dans les pays émergeant d'un conflit violent, même essentielle pour consolider et faire avancer le processus de conciliation". Ce même texte invite les parlements à respecter les droits politiques des partis de l'opposition et la liberté de la presse, et souligne la responsabilité particulière des parlementaires à titre individuel et de leur parti politique dans la promotion de la tolérance à l'égard de la diversité. Il encourage enfin la participation de l'UIP à la surveillance et à l'observation des élections législatives, « contribuant ainsi à la légitimité des parlements qui en sont issus »¹⁹.

Mais les préoccupations de l'UIP ne se limitent pas aux traditionnelles considérations de principe. Estimant que les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) peuvent contribuer à consolider et renouveler la démocratie parlementaire en favorisant la participation de tous les citoyens, l'UIP a adopté une résolution en 2003 invitant les parlements et les parlementaires à se servir des NTIC « pour améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence de leurs activités et mieux communiquer avec leurs électeurs » ; et appelant la communauté internationale à promouvoir l'utilisation de ces technologies afin de renforcer la participation civique à la conduite des affaires publiques. La même résolution demande instamment à l'UIP d'encourager l'utilisation des NTIC dans l'organisation des élections

¹⁸ Ibid., para. 17. Exprimant sa préoccupation devant « la situation alarmante » en Iraq, l'Assemblée demande également « la tenue d'élections libres et régulières pour le rétablissement de l'état de droit et la mise en place d'un parlement nouveau et légitime, et pour « la pleine participation des femmes... ».

¹⁹ « Approfondir la démocratie parlementaire pour protéger les droits de l'homme et encourager la réconciliation entre les peuples et le partenariat entre les nations », adoptée par consensus, le 23 avril 2004, Partie C, para. 2, 3, 5, 15 : voir 110ème Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, « Résultats des travaux », Mexico (Mexique), 15-23 avril 2004, 30-33. L'Assemblée d'octobre 2004 de l'UIP, à Genève, a pris note d'une déclaration faite par les présidents de parlement des pays voisins de l'Iraq (lors d'une réunion convoquée par l'Union interparlementaire à Amman, Jordanie, 1213 mai 2004), lors de laquelle les participants se sont déclarés convaincus « que des critères bien établis de l'UIP en matière d'élections libres et régulières peuvent aider le peuple iraquien à préparer le processus électoral », exhortant l'ONU à les diffuser. Voir 111ème Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, « Résultats des travaux », Genève (Suisse) 25 septembre – 1^{er} octobre 2004, 56 (paras 15, 16).

afin de garantir des processus démocratiques, et d'aider les parlements à cette fin, « dans le but de consolider la démocratie parlementaire »²⁰.

Cependant, l'UIP et ses membres ne sont pas sans savoir que les principes fondamentaux de la démocratie représentative peuvent être compromis dans des relations avec une organisation intergouvernementale telle que les Nations Unies. Lors de la 111^{ème} Assemblée de l'UIP tenue à Mexico en avril 2004, le Conseil directeur a exprimé des réserves sur le point de vue du Groupe de haut niveau de l'ONU sur les relations entre cette organisation et la société civile, notamment les parlementaires (Groupe Cardoso). Le Conseil directeur a estimé que la proposition visant à créer des commissions parlementaires subordonnées à l'autorité d'une organisation intergouvernementale telle que les Nations Unies, « ne respecte pas les principes élémentaires de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs, d'une représentation équitable et de la légitimité démocratique »²¹. Toutefois, ces réserves n'empêchent pas l'UIP de poursuivre son action visant à développer la dimension « parlementaire » dans les relations internationales, et à faire constamment le point sur des questions fondamentales dans la marche vers un gouvernement représentatif et démocratique.

2.2 Assemblée générale des Nations Unies, élections et démocratie

Dans son opuscule de 1992, *Un agenda pour la paix*, Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations Unies à l'époque, relevait la discrimination et l'exclusion comme facteur de déstabilisation²². Evoquant l'instauration de la paix après les conflits, il a insisté sur l'importance de l'observation électorale, du renforcement des institutions et de la promotion de la participation politique et surtout de la démocratie à l'intérieur même des pays sachant que cette dernière présuppose le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

²⁰ « La contribution des nouvelles technologies de l'information et de la communication à la bonne gouvernance, à l'approfondissement de la démocratie parlementaire et à la maîtrise de la mondialisation », adoptée à l'unanimité par la 109^{ème} Assemblée de l'UIP, Genève, 3 octobre 2003 : 109^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, « Résultats des travaux », Genève (Suisse), 1-3 octobre 2003, 24-27.

²¹ Voir 110^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, « Résultats des travaux », Mexico (Mexique), 15-23 avril 2004, 10; également, 111^{ème} Assemblée de l'UIP et Réunions connexes, « Résultats des travaux », Genève (Suisse), 25 septembre -1^{er} octobre 2004, 9.

²² Boutros Boutros-Ghali, *Un agenda pour la paix*, New York: Nations Unies, 2^{ème} éd., 1995, para. 11. La seconde édition comporte l'opuscule initial, 'Rapport du Secrétaire général. Un agenda pour la paix – Diplomatie préventive, instauration et maintien de la paix', doc. ONU, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992; et un supplément publié à l'occasion du 50^{ème} anniversaire des Nations Unies : doc. ONU. A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995.

« [La démocratie] présuppose également qu'on comprenne et respecte davantage les droits des minorités et les besoins des groupes les plus vulnérables de la société, surtout les femmes et les enfants. Et ce n'est pas là une simple affaire de politique. La stabilité sociale nécessaire à une croissance productive s'épanouit lorsque le peuple peut exprimer sa volonté sans difficulté. A cet égard, des institutions nationales fortes sont essentielles »²³.

A l'époque, le 'défi démocratique' du Secrétaire général n'avait suscité qu'une faible réaction immédiate²⁴. En janvier 1992, avant l'*Agenda pour la paix*, le Président du Conseil de sécurité avait brièvement cité l'observation électorale dans une déclaration publiée au nom du Conseil, ainsi que d'autres sources 'non militaires' de l'instabilité, mais non la démocratie en tant que telle²⁵. Les déclarations des mois suivants restaient vagues ou portaient sur d'autres questions, telles que des missions d'établissement des faits, les sanctions et les Etats-tiers²⁶ bien que celle du 30 avril 1993 rappelle que des activités comme l'assistance électorale et le renforcement des structures politiques 'sont importantes pour le rétablissement d'un cadre favorable au maintien de la paix'²⁷.

Refusant de se laisser décourager par la tiédeur de l'accueil réservé aux appels en faveur de la démocratie, le Secrétaire général reste résolu. Dans un rapport complémentaire publié en 1994, il établit un lien entre participation populaire, démocratie et développement²⁸. La démocratie, déclare-t-il 'est le seul cadre permettant de gérer sur le long terme des intérêts ethniques, religieux et culturels concurrents tout en réduisant au minimum le risque d'un conflit interne violent'²⁹. De plus, 'en assurant une plus forte participation populaire, la démocratie permet de définir des objectifs de développement tenant compte des grandes aspirations et priorités de la société'³⁰. Dans son dernier opuscule,

²³ Ibid., para. 81.

²⁴ Par exemple, ni les élections ni la démocratie ne sont évoquées dans la résolution 47/120 de l'Assemblée générale de l'ONU, 'Un agenda pour la paix : diplomatie préventive et questions connexes', 20 septembre 1993.

²⁵ Doc. ONU S/23500, 31 janvier 1992.

²⁶ Voir les déclarations suivantes du Président du Conseil de sécurité: S/24210, 30 juin 1992; S/24728, 29 octobre 1992; S/24872, 30 novembre 1992; S/25036, 30 décembre 1992; S/25184, 28 janvier 1993; S/25344, 26 février 1993; S/25493, 31 mars 1993; S/25859, 28 mai 1993.

²⁷ S/25696, 30 avril 1993. Cette déclaration précise en outre que 'la paix sociale est aussi importante qu'une paix stratégique ou politique'.

²⁸ Boutros Boutros-Ghali, *Un Agenda pour le développement*, New York: Nations Unies, 1995; initialement publié en tant que 'Rapport du Secrétaire général', doc. ONU A/48/935, 6 mai 1994: 'Un peuple ne peut s'épanouir s'il ne participe pas activement à la formulation de ses propres objectifs et si sa voix n'est pas entendue par des dirigeants qui s'efforcent de tracer leur propre chemin vers le développement': para. 108.

²⁹ Ibid., para. 120. Le Secrétaire général observe que la tenue d'élections n'est qu'un élément de la démocratisation : ibid., para. 124.

³⁰ Ibid., para. 128.

Un Agenda pour la démocratisation,³¹ Boutros-Ghali croit déceler un consensus naissant sur le gouvernement démocratique et ‘une vérité plus profonde’: ‘la démocratie contribue à préserver la paix et la sécurité, la justice sociale et les droits de l’homme et à promouvoir le développement économique et social’³². Certes, il appartient à chaque Etat de trouver sa propre voie, mais

« ... l’une des conditions fondamentales et préalables de la démocratisation... [est] l’existence d’un Etat ayant l’aptitude et la volonté non seulement de créer des conditions d’élections libres et régulières, mais également de soutenir et maintenir les institutions nécessaires à la pérennité d’une politique démocratique »³³.

Comme nous le verrons ci-dessous, l’attention accordée par le Secrétaire général à l’impératif démocratique entre 1992 et 1996 a eu plus que des échos au sein de l’Assemblée générale et de la Commission des droits de l’homme. Une attention qui va désormais bien au-delà de la liberté et de la régularité des élections puisqu’on veut à présent savoir si des élections aboutissent et sont conduites de façon à aboutir à un gouvernement représentatif et rendant des comptes. Aujourd’hui, l’Assemblée générale et les organisations régionales en particulier tiennent pour extrêmement importantes la participation populaire la plus large et la représentativité, considérées toutes deux comme des preuves et des indicateurs de l’implication de tous les secteurs de la société civile dans le processus politique. Une place centrale est également donnée à la séparation des pouvoirs, à l’état de droit, à la protection des droits de l’homme et à la réalisation de la justice sociale. L’égalité de participation des hommes et des femmes à la conduite des affaires politiques, entre autres facteurs, permet d’atteindre un équilibre reflétant plus fidèlement la composition de la société, renforçant d’autant la démocratie et lui permettant de fonctionner correctement³⁴.

³¹ Boutros Boutros-Ghali, *Un Agenda pour la démocratisation*, New York: Nations Unies, 1996.

³² Ibid., paras. 16-17. Dans son rapport 2005, le Secrétaire général de l’ONU, Kofi Annan rappelle que ‘l’acceptation de la démocratie au plan mondial est une valeur universelle’: *In Larger Freedom*, Rapport du Secrétaire général, New York: Nations Unies, 2005, paras. 148-152 (prenant également acte de la Déclaration de Varsovie de la Communauté des démocraties, ainsi que du Plan d’action de Séoul; voir ci-dessous, section 2.3.3).

³³ Ibid., para. 21. Voir également para. 87 et suivants sur les parlementaires en tant que trait d’union essentiel entre les organisations internationales et l’opinion publique internationale.

³⁴ Voir Programme d’action de Beijing, G. 181. Voir également et notamment l’Article 7 de la Convention de 1979 sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes; l’Article 21 de la Déclaration universelle des droits de l’homme de 1948; l’Article 1 de la Convention de 1952 sur les droits politiques des femmes et l’Article 25 du Pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques.

La Déclaration du Millénaire des Nations Unies stipule que les valeurs fondamentales suivantes doivent être au centre des relations internationales au cours du 21^{ème} siècle :

« • **Liberté.** Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'opposition ou l'injustice. *C'est un mode de gouvernance démocratique des affaires publiques, fondé sur la volonté et la participation des populations, qui permet le mieux de garantir ces droits ;*

• **Égalité.** Aucune personne, aucune nation ne doit être privée des bienfaits du développement. *L'égalité des droits et des chances des femmes et des hommes doit être assurée ;*

• **Solidarité.** Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés ;

• **Tolérance.** *Les êtres humains doivent se respecter mutuellement dans toute la diversité de leurs croyances, de leurs cultures et de leurs langues.* Les différences qui existent au sein des sociétés et entre les sociétés ne devraient pas être redoutées ni réprimées, mais vénérées en tant que bien précieux de l'humanité. Il faudrait promouvoir activement une culture de paix et le dialogue entre toutes les civilisations ; »³⁵

Cette déclaration affirme, par ailleurs, la résolution des membres « de n'épargner aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit », et « de travailler ensemble à l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique »³⁶.

La question de « l'intervention en faveur de la démocratie » a également été débattue, comme le prouve l'adoption, dans divers forums institutionnels de la fameuse « clause démocratique »³⁷. Cependant, certains aspects de cette question restent extrêmement controversés. Les délibérations préparatoires au Rapport de la Commission internationale de l'intervention et la souveraineté des États, *la responsabilité de protéger*,³⁸ par exemple,

³⁵ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale de l'ONU, « Déclaration du Millénaire », 8 septembre 2000, para 6 (italiques et gras ajoutés).

³⁶ Ibid., para 24,25

³⁷ Voir ci-dessous dans cette partie, les sections 2.4.2., 2.4.3. ; également Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace?* Oxford: Oxford University Press, (2002), 98; Farer, Tom. J., 'Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: The Western Hemisphere's Prospect', 15 *Human Rights Quarterly* 716-750 (1993); Brown, Michael E., Sean M. Lynn Jones & Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace*, (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1996).

³⁸ *La responsabilité de protéger*. Supplément au rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, décembre 2001 Research, Bibliography, Background.

comportait un « débat houleux » sans consensus véritable sur ce thème lors de la Table ronde régionale de consultation de Santiago avec les organisations non gouvernementales et les autres organisations concernés en mai 2001 :

« Bien que la démocratie soit devenue une norme et quasiment une valeur morale dans la région, le renversement de la démocratie ne semble plus constituer un motif valable d'intervention militaire. Néanmoins, un consensus s'est dessiné autour de l'idée que des mesures autres que militaires notamment des avertissements et des sanctions diplomatiques, peuvent être des instruments utiles pour la protection de la démocratie. Par ailleurs, la démocratie étant désormais une valeur précieuse, les menaces pour les gouvernements démocratiques peuvent aboutir à des violations majeures des valeurs humanitaires, ce qui justifierait l'intervention. Toutefois, la plupart des participants ont estimé à l'évidence que « l'intervention visant à protéger ou promouvoir la démocratie » est une question sensible, voire dangereuse, puisque le concept de démocratie lui-même est relatif et qu'il peut faire l'objet d'interprétations distinctes »³⁹.

Dans l'ensemble, le rapport *La responsabilité de protéger* ne porte qu'*accessoirement* sur la démocratie en tant que telle ou sur les élections en tant que partie intégrante du chemin vers la démocratie⁴⁰. De même, le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, intitulé *Un monde plus sûr : Notre affaire à tous*⁴¹, traite d'un certain nombre de questions périphériques mais pertinentes, mais il n'aborde pas la question centrale d'un gouvernement responsable et démocratique. L'objet de ce document étant la sécurité collective, il suggère que l'ONU se fonde sur l'expérience des organisations régionales en vue d'élaborer des lignes directrices sur la « protection des gouvernements démocratiquement élus contre les renversements anticonstitutionnels »⁴². S'agissant de diplomatie et de médiation préventive, le document précise qu'il faudrait une volonté d'associer plus étroitement au processus de paix des éléments importants de

³⁹ Ibid., 373. Cf. compte rendu de la Table ronde régionale de Maputo, mars 2001, *ibid.*, 362.

⁴⁰ *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, décembre 2001. Pour ce qui concerne l'autodétermination le rapport observe : « la responsabilité de protéger est, fondamentalement, un principe visant à répondre aux menaces pour la vie humaine, et non un outil permettant de réaliser des objectifs politiques tels qu'une plus grande autonomie politique, l'autodétermination ou l'indépendance pour certains groupes du pays... » Ibid., section 5.23 (italiques ajoutées).

⁴¹ « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, doc. ONU A/59/565, 2 décembre 2004.

⁴² Ibid., para. 94.

la société civile, en particulier les femmes⁴³. Sur la prévention du terrorisme, il rappelle que toute stratégie globale doit comporter « une action pour l'inversion des causes ou des ferments du terrorisme notamment par la promotion des droits sociaux et politiques, de la primauté du droit et de la réforme démocratique ». Il ajoute que la « tâche principale » dans la consolidation de la paix doit essentiellement permettre de bâtir des institutions publiques efficaces et capables, de concert avec la société civile, de constituer un cadre *consensuel* de gouvernement fondé sur la légalité... »⁴⁴.

Cependant, au-delà des grandes déclarations, l'ONU a également entrepris un large éventail d'activités concrètes, prouvant toute l'importance qu'elle accorde au processus démocratique et aux mécanismes électoraux. Trois buts étaient particulièrement visés : (1) Renforcer le principe des élections ; (2) Soutenir les démocraties nouvelles ou rétablies ; (3) Faire respecter les principes de souveraineté nationale⁴⁵. Comme on le verra, les résolutions relatives au renforcement et au respect du principe d'élections périodiques et honnêtes ont été régulièrement adoptées sans vote. En revanche, elles sont souvent accompagnées d'une série de résolutions issues d'un débat plus tendu sur le respect des principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États et dans leurs processus électoraux⁴⁶.

⁴³ Voir résolution 1325 du Conseil de sécurité, en date du 31 octobre 2000 sur 'Les femmes, la paix et le développement', en particulier le paragraphe 5 du préambule et le paragraphe 1 du dispositif qui 'demande instamment aux Etats membres de garantir une représentation accrue des femmes à tous les niveaux de prise de décisions dans les mécanismes régionaux et internationaux de prévention, de gestion et de règlement des différends. Le Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes s'est inspiré de cette résolution pour établir des critères pour le Liberia en 2003; voir section 6 sur les élections: <http://www.peacewomen.org/>. Voir aussi Organisation internationale de la francophonie, Conférence des Femmes de la Francophonie, 'Femmes, Pouvoir et Développement', Déclaration finale de Luxembourg, le 5 février 2000, II, 1: Concernant le 'pouvoir'.

⁴⁴ 'Un monde plus sûr : notre affaire à tous', note 41 ci-dessus, paras. 103(d), 148(a), 229.

⁴⁵ Depuis 2001, une initiative des pays en développement a donné lieu à un débat animé quoique lié au point qui nous concerne ici, à savoir la "promotion d'un ordre international démocratique et équitable"; voir résolution 56/151 de l'Assemblée générale des Nations Unies, "Promotion d'un ordre international démocratique et équitable", adoptée 109-53-6, 19 décembre 2001; résolution 59/193 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée 125-55-6, 20 décembre 2004. Chacune de ses résolutions réaffirme que "la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement, que la démocratie se fonde sur la volonté librement exprimée du peuple de déterminer ses propres systèmes politique, économique, social et culturel et de participer pleinement à tous les aspects de sa vie", et rappelle que « la démocratie n'est pas seulement un concept politique mais qu'elle a aussi des dimensions économique et sociale ». Les paragraphes du dispositif insistent sur la nécessité de faire respecter pleinement les droits de l'homme pour tous, notamment le droit de tous les peuples à l'autodétermination « en vertu duquel ils peuvent librement choisir leur statut politique et œuvrer librement au développement économique, social et culturel »; la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles; le droit au développement ; le droit à la paix ; et « un ordre économique international fondé sur la participation égale aux décisions, l'interdépendance, les intérêts mutuels, la solidarité et la coopération entre tous les États ».

⁴⁶ Voir ci-dessous, Deuxième partie, *Élections libres et régulières : Evolution du droit international et de la pratique*, section 2.4.1

2.2.1 *Ériger les élections en principe*

En 1994, l'Assemblée générale adoptait la résolution 49/190, une parmi d'autres qui portent sur le renforcement de l'action des Nations Unies en faveur du principe d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation. Rappelons que cette résolution prend acte de la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée par l'UIP en mars de la même année. Cette résolution invite l'ONU à poursuivre ses activités en matière électorale, contribuant ainsi au processus de démocratisation, et elle soutient les activités du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ainsi que celles du Centre des droits de l'homme en matière de formation et d'éducation, d'assistance aux réformes législatives et de renforcement et de réformes du système judiciaire, entre autres⁴⁷. Une résolution reprenant les mêmes termes fut adoptée l'année suivante⁴⁸. Depuis, le sujet revient à l'ordre du jour tous les deux ans.

En 1997, la résolution 52/129 notait qu'avec les premières élections démocratiques tenues dans beaucoup d'États, il conviendrait de réévaluer et d'adapter l'assistance de l'ONU de manière à soutenir les élections suivantes par un renforcement des capacités nationales, des institutions électorales et par l'éducation civique⁴⁹. Voici par exemple ce que dit la résolution 54/173, adoptée en 1999 : l'Assemblée générale,

« *considérant* que l'assistance électorale fournie par l'Organisation a contribué au bon déroulement des élections tenues dans plusieurs États Membres, à l'issue desquelles les représentants élus ont pris leurs fonctions de manière ordonnée et non violente, considérant que les élections ne peuvent être libres et régulières que si elles se déroulent à l'abri de toute coercition ou pression et si le secret du scrutin est assuré, et soulignant qu'il importe de respecter les résultats d'élections dont on a établi le caractère libre et régulier... »⁵⁰.

Nonobstant les réserves de nombreux États, l'ONU continue de fournir une assistance électorale, un rôle considéré comme « inscrit dans l'obligation faite à l'organisation de coopérer avec les États membres afin de promouvoir les droits fondamentaux énumérés dans la Charte... et dans la Déclaration

⁴⁷ Résolution 49/190 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 23 décembre 1994, (155-1-12), préambule et paras. 6, 9.

⁴⁸ Résolution 50 /185 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 décembre 1995, (156-0-15); l'Assemblée générale rappelle l'importance de l'assistance aussi bien avant qu'après une élection (para. 4), et celle de la coopération avec les autres organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales (para 10).

⁴⁹ Résolution 52 /129 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 décembre 19 97, (157-0-15).

⁵⁰ Résolution 54/173 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 17 décembre 1999, (153-0-11), préambule, para. 3.

universelle des droits de l'homme », notamment l'article 21⁵¹. Comme le note le Secrétaire général dans son *Rapport* 2003 sur le renforcement du rôle des Nations Unies dans ce domaine,

« L'expérience a également montré que, tout comme le prix de l'exclusion n'est autre que la violence, bien souvent l'inclusion de tous dans la vie politique est un gage de stabilité. La compétition libre et équitable des divers intérêts politiques par le jeu d'institutions efficaces offre un moyen non violent de régler les différends dans l'ensemble du corps politique, et le résultat de ce processus tend à un équilibre qui élimine l'incitation à la violence »⁵².

Dans ce contexte général, les objectifs de l'assistance électorale de l'ONU doivent être :

- « a) Aider les États Membres à tenir des élections crédibles et légitimes conformément aux critères internationalement reconnus;
- b) Contribuer au renforcement, dans le pays bénéficiaire, des institutions nécessaires pour organiser des élections démocratiques qui soient honnêtes et périodiques et dans lesquelles tant les partis en lice que les électeurs puissent avoir entièrement confiance »⁵³.

Dès 1992, le Secrétaire général a désigné un centralisateur chargé des activités d'assistance électorale⁵⁴ et qui est maintenant responsable devant le Secrétaire général adjoint chargé des affaires politiques. La Division Assistance électorale du Département des affaires politiques, créée la même année, initialement comme unité d'assistance électorale, fournit des conseils techniques au centralisateur, évaluant les demandes d'assistance électorale, définissant et faisant respecter les critères électoraux de l'ONU, assurant des missions d'évaluation des besoins, aidant le système de l'ONU et d'autres organisations

⁵¹ « Affermissement du rôle de l'Organisation 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, document ONU 58/212, 4 août 2003, para. 2.

⁵² Ibid., para. 4. Cependant, comme le note le Secrétaire général dans son *Rapport* 2001, « Il n'y a pas de modèle fixe de démocratisation ni de calendrier bien établi. Les risques d'échec sont bien réels. L'assistance électorale doit donc être souple et axée non seulement sur des priorités électorales immédiates mais sur leurs effets à long terme et sur un cadre politico-électoral élargi ». 'Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes', Rapport du Secrétaire général, ONU, document A/56/34 4, 19 octobre 2001, Para. 59.

⁵³ 'Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes', Rapport du Secrétaire général, ONU, document A/56/34 4, 19 octobre 2001, Annexe II, Département des affaires politiques du Secrétariat et du Programme des Nations Unies pour le développement : note d'orientation sur l'assistance électorale, par. 3. L'Annexe I récapitule les activités d'assistance électorale du 1^{er} octobre 1999 au 31 juillet 2001.

⁵⁴ Voir ci-dessous, Deuxième partie, *Élections libres et régulières : Evolution du droit international et de la pratique*, section 2.4.1.

à définir des projets d'assistance électorale, fixant des stratégies opérationnelles pour les composantes électorales au sein des missions de maintien de la paix, tenant une liste des experts électoraux, facilitant l'observation internationale d'élections, bref, faisant office de mémoire institutionnelle de l'ONU en matière électorale⁵⁵. Le Programme des Nations Unies pour le développement joue lui aussi un rôle important en fournissant une assistance technique aux activités électorales et par le biais de sa collaboration avec la Division Assistance électorale⁵⁶.

Quatre agences de l'ONU en particulier⁵⁷ fournissent en collaboration une assistance électorale aux femmes dans les élections faisant suite à un conflit. Ainsi, en janvier 2004 et en préparation à la 48^{ème} Session de la Commission sur le statut de la femme, l'OSAGI a organisé une réunion d'experts sur 'La participation des femmes aux processus électoraux dans les pays sortant d'un conflit', avec le soutien de la DAP et en collaboration avec le PNUD et l'UNIFEM ainsi que d'autres organisations intergouvernementales. L'objectif était de faire en sorte que l'égalité entre les hommes et les femmes soit prise en compte dans toutes les activités d'assistance électorale de l'ONU et les conclusions de ce groupe ont été intégrées au débat de la Commission sur la participation des femmes, à égalité avec les hommes, à la prévention des conflits, à la gestion et au règlement des conflits, ainsi qu'à l'instauration de la paix après les conflits⁵⁸. L'intérêt suscité par cette réunion du groupe d'experts a incité la DAP et l'OSAGI à commander la rédaction du guide intitulé *Les femmes et les élections*, exposant les meilleures pratiques et politiques permettant d'accroître la participation des femmes⁵⁹.

⁵⁵ Comme indiqué dans les paragraphes 5-14, 29-48 du *Rapport* 2001 du Secrétaire général, et en paragraphe 4 de l'annexe II; note 52 ci-dessus. De 1992 à 2004, 101 Etats ont demandé l'assistance électorale de l'ONU et 91 l'ont obtenue ; voir www.un.org/Depts/dpa/ead/

⁵⁶ Sur la collaboration et la coordination, voir *Rapport* 2001 du Secrétaire général, Annexe II, note 52 ci-dessus, paragraphes 5, 6. Voir aussi PNUD, *Electoral Systems and Processes: Practice Note*, New York: United Nations Development Programme, Janvier 2004; et, concernant le travail de la division d'assistance électorale et du PNUD, voir Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, 60-62.

⁵⁷ Département des affaires politiques – Division de l'assistance électorale (DAP-EAD), Bureau de la Conseillère spéciale sur la parité des sexes et la promotion de la femme (OSAGI), PNUD et Fonds de développement pour les femmes des Nations Unies (UNIFEM).

⁵⁸ Voir 'Participation des femmes aux processus électoraux dans les pays sortant d'un conflit. Note du Secrétaire', doc. ONU. E/CN.6/2004/CRP.7, 26 février 2004, Commission sur le statut de la femme, 48^{ème} session, 1-12 mars 2004.

⁵⁹ *Les femmes et les élections : Guide pour la promotion de la participation des femmes aux élections*, New York: Nations Unies, 2005. Ce guide traite du cadre juridique, de la participation politique, de l'inscription des électeurs sur les listes, de l'éducation des électeurs, de l'administration et de l'observation électorales. Même si l'accent est mis sur les élections au sortir d'un conflit, les pratiques décrites sont applicables à tous les processus électoraux. Publié à Genève en octobre 2005, avec un débat auquel l'UIP a participé. Pour plus de détails, voir www.un.org/womenwatch/osagi.

Comme on pouvait s'y attendre, il y a fallu procéder à un recentrage opérationnel au fil des ans. Les demandes d'assistance technique ont augmenté, alors que les demandes d'observation électorale baissaient ; la dimension électorale constitue désormais une partie importante des opérations d'instauration et de maintien de la paix et les États Membres sollicitent de plus en plus les conseils de l'ONU sur les technologies nouvelles et émergentes⁶⁰. Selon le Rapport 2003 du Secrétaire général, l'inscription des électeurs est l'un des domaines dans lesquels l'assistance technique a permis de réduire les dépenses publiques, l'utilisation de bases de données facilitant la création des listes électorales. Or, c'est dans ce domaine que les intérêts politiques et la préparation technique et mécanique d'une élection se recoupent, l'inscription des électeurs sur les listes étant une variable de la plus haute importance pour l'issue du scrutin. Des problèmes surgissent en effet (ce qui remet en doute l'efficacité et l'équité réelles ou perçues du processus d'inscription sur les listes), « lorsque les autorités électorales sont contraintes de céder une partie du contrôle du processus, souvent à des ministères plus politisés, ce qui les met dans l'impossibilité de donner les garanties d'indépendance normalement attendues par les partis politiques »⁶¹.

Cela n'a pas empêché l'Assemblée générale de soutenir fermement les activités électorales de l'ONU, seuls huit États s'abstenant de voter les résolutions y afférentes en 2001 et 2003⁶². La résolution 56/159 (2001), largement reprise dans la résolution 58/180 (2003), maintient le principe fondamental selon lequel l'assistance électorale et le soutien de l'ONU à la promotion de la démocratisation ne peuvent être accordés que sur demande expresse de l'État Membre concerné, étant entendu que les États demeurent responsables de l'organisation d'élections libres et régulières. Parallèlement, l'Assemblée générale a rappelé le principe qui veut que la volonté du peuple telle qu'elle s'exprime dans le cadre d'élections périodiques doit être le fondement de l'autorité du gouvernement, observant que les États sont de plus en plus nombreux à « se servir des élections comme moyen pacifique de discerner la volonté du peuple et de construire la confiance, servant ainsi la paix et la stabilité nationales ». En conséquence, l'Assemblée rappelle « qu'il importe de renforcer les processus démocratiques, les institutions électorales et les capacités nationales, notamment la capacité d'organiser des

⁶⁰ *Rapport 2001*, note 52 ci-dessus, paras. 59-63 ; *Rapport 2003*, note 51 ci-dessus, paras. 7, 8, 30, 31, 42.

⁶¹ *Rapport 2003*, note 51 ci-dessus, paragraphes 38-39.

⁶² Résolution 56/159 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Affermissement du rôle de l'Organisation 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 », 19 décembre 2001 (162-0-8); résolution 58/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 décembre 2003 (16 9-0-8). Les États qui se sont abstenus à chaque fois étaient les suivants : Brunéi Darussalam, Chine, Cuba, Jamahiriya arabe libyenne, République arabe syrienne, République démocratique populaire de Corée et Viet Nam.

élections régulières, d'accroître la participation des citoyens et de dispenser une éducation civique...»⁶³. Dans les paragraphes de son dispositif, la résolution rend hommage à l'assistance électorale que l'Organisation des Nations Unies a apportée aux États Membres qui en avaient fait la demande et souhaite que cette assistance continue d'être fournie « au cas par cas, conformément à l'évolution des besoins des pays qui souhaitent mettre en place, améliorer et affiner leurs institutions et processus électoraux... »⁶⁴. L'Assemblée générale rappelle là encore les conditions régissant une intervention de l'ONU – avoir le temps d'organiser et de mener à bien une mission efficace, une situation permettant de procéder à des élections libres et régulières et des rapports détaillés et systématiques sur les résultats de la mission⁶⁵.

2.2.2 *Appui aux démocraties nouvelles ou rétablies*

Depuis 1994, le fait marquant dans la pratique des Nations Unies est le soutien fourni par cette organisation et par les organisations régionales aux « démocraties nouvelles ou rétablies »⁶⁶. En vertu d'une série de résolutions annuelles jusqu'en 2001, puis semestrielles, l'Assemblée générale accorde son plein soutien, sans abstentions ni votes négatifs, à une large gamme d'activités parrainées par l'ONU en faveur de la démocratie encourageant les conférences successives sur les démocraties nouvelles ou rétablies⁶⁷. Ainsi, la résolution 58/13 de l'Assemblée générale prend acte des conclusions du forum des parlementaires tenu à Oulan-Bator en 2003⁶⁸ et de la contribution de la déclaration parlementaire y afférente aux travaux de la cinquième Conférence internationale ; invitant les États Membres de l'ONU à collaborer avec l'UIP, entre autres, afin d'assurer le suivi, et à « s'attacher davantage à définir les mesures qui pourraient être prises afin d'appuyer les actions menées par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies »⁶⁹.

Dans le cadre de cette série de résolutions, les États Membres concernés ont pris un certain nombre d'initiatives. En 1999, un « Code de conduite démocratique », fruit du suivi de la troisième Conférence

⁶³ Résolution 56/15 9 de l'Assemblée générale des Nations Unies, Préambule.

⁶⁴ Ibid., para. 2, italiques ajoutées.

⁶⁵ Ibid., para. 4.

⁶⁶ Résolution 49/30 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', 7 décembre 19 94 (adoptée sans vote).

⁶⁷ Voir résolutions 50/133 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 décembre 1995; 51/31, 6 décembre 1996; 52/18, 21 novembre 1 997; 53/31, 23 novembre 1 998; 54/36, 29 n novembre 1999 (sollicitant un soutien pour la Conférence du Bénin en 2000 sur les démocraties nouvelles et rétablies); 55/43, 27 novembre 2 000; 56/96, 14 décembre 2 001 (toutes adoptées sans vote).

⁶⁸ Forum organisé par l'UIP en coopération avec le Parlement mongol.

⁶⁹ Résolution 54/36 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 29 novembre 1999.

internationale, était transmis au Secrétaire général de l'ONU, pour examen et adoption éventuelle par l'Assemblée générale⁷⁰. Ce code stipule, entre autres, que « des élections libres et régulières et la séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont les conditions minimales de toute société démocratique »⁷¹. Il proposait également que l'Assemblée générale invite les États Membres à mettre en place « un système électoral garantissant constamment des élections libres, régulières et concurrentielles » par, entre autres, le respect de l'égalité entre tous les citoyens, des mesures visant à améliorer la représentation, la promotion de textes de loi et d'autres mesures en faveur de la création de partis politiques, l'autorisation des financements publics, l'autorisation aux petits partis et aux candidats indépendants de participer et la garantie d'un accès libre et équitable aux médias⁷². Cette proposition a fait l'objet d'un débat lors de la 64^{ème} session plénière de l'Assemblée générale, le 29 novembre 1999⁷³, un projet de résolution portant sur un Code de conduite démocratique ayant été déposé par la Roumanie⁷⁴.

Beaucoup d'intervenants dans le débat, notamment les représentants de démocraties nouvelles ou rétablies, se sont exprimés en faveur du Code et d'une assistance de la part de l'ONU et des autres États pour le renforcement des institutions démocratiques. Cependant, le délégué algérien, parlant au nom des douze autres États en plus du sien⁷⁵, a fait observer que l'Assemblée générale était invitée à « ratifier, sur une question très sensible, un ensemble de règles rédigées en dehors des Nations Unies », et qui n'avaient jamais été débattues ni étudiées au sein de l'ONU⁷⁶.

Les États qu'il représentait, tout en étant fermement du côté de la démocratie, de la protection et de la promotion de tous les droits de l'homme, proposèrent des amendements visant essentiellement à éviter que l'Assemblée générale outre passe son mandat⁷⁷. Ces objections sont, apparemment, restées sans réponse, mais il fut décidé de reporter la rédaction du texte et des amendements à une date ultérieure⁷⁸.

⁷⁰ Doc. ONU A/54/178, « Lettre en date du 19 juillet 1999 du Représentant permanent de la Roumanie auprès des Nations Unies au Secrétaire général », 27 juillet 1999.

⁷¹ Ibid., Annexe, para. IX.

⁷² Ibid., Annexe, para. 3.

⁷³ Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, 54^{ème} Session, 64^{ème} réunion plénière, 29 novembre 1999, doc. ONU A/54/PV.64.

⁷⁴ Doc. ONU A/54/L.23; voir Assemblée générale de l'ONU, *Documents officiels*; doc. ONU A/54/PV.64, 29 novembre 1999 (44 autres États ayant décidé de soutenir ce texte et 12 ayant exprimé leur volonté de le coparrainer).

⁷⁵ Chine, Cuba, Egypte, Iraq, Jamahiriya arabe libyenne, Malaisie, Pakistan, République démocratique populaire lao, Singapour, Soudan, Syrie et Viet Nam.

⁷⁶ Doc. ONU A/54/PV.64, note 74 ci-dessus, 3.

⁷⁷ Voir doc. ONU A/54/L.46. Rappelons que l'Assemblée générale avait « pris note » de la Déclaration de l'UIP sur les élections libres et régulières dans la résolution 49/190 de l'Assemblée générale, 23 décembre 1994.

⁷⁸ Doc. ONU A/54/PV.64, note 74 ci-dessus, 26.

Un certain nombre d'autres États ont saisi l'occasion du débat pour présenter des aspects particuliers de la démocratie selon eux. Ainsi, M. Kolby (Norvège) a rappelé la résolution de la Commission des droits de l'homme sur le droit à la démocratie, datant de la même année, ajoutant que le lien entre démocratie et droits de l'homme était manifeste⁷⁹. Toutefois,

« La démocratie doit prouver qu'elle sert le bien commun et qu'elle se conforme à la volonté du peuple. Elle doit également s'accompagner d'une participation réelle dans laquelle tous les citoyens sont égaux sans privilèges »⁸⁰.

L'indifférence et le sentiment de futilité apparaissent, néanmoins, comme de graves menaces pour la démocratie et il convient de renforcer la société civile « de sorte que les citoyens puissent peser sur les événements qui les concernent aux niveaux national et local »⁸¹.

M. Ortique (Etats-Unis d'Amérique) a fait observer que la démocratie n'est pas « fonction d'une seule élection ou d'un document unique » :

« Elle implique plusieurs facteurs, tels qu'une société civile forte, des citoyens informés, une presse libre, une opposition loyale et le respect des droits de l'homme et de la légalité »⁸².

M. Pal a rappelé que l'Inde a choisi la démocratie parce que les Indiens savent « précisément qu'en raison... de leur diversité, seul un système de gouvernement respectant la pluralité a des chances de marcher... »⁸³.

Reste que la démocratie nécessite aussi le développement économique et social comme l'ont rappelé les délégués du Niger, du Nicaragua, du Bangladesh, d'Argentine, du Botswana, et du Bénin⁸⁴.

Bien qu'ils n'aient pas été officiellement adoptés, les principaux éléments du « Code de conduite démocratique » ont été intégrés, l'année suivante, à la résolution 55/96, « Promotion et consolidation de la

⁷⁹ Ibid., 5-6; sur la résolution de la Commission, voir plus de détails ci-dessous

⁸⁰ Ibid., 6.

⁸¹ Ibid., voir également Mme Tuyu (Mongolie), *ibid.*, 6-8.

⁸² Ibid., 9-11.

⁸³ Ibid., 11 -12. Il a également observé que, malgré des reculs occasionnels, « la démocratie est la seule norme sur laquelle il y a un consensus quasi-universel », estimant que l'Union interparlementaire constituait « un bon baromètre du progrès démocratique ».

⁸⁴ Ibid., 18-25. M. Chowdhury (Bangladesh) a rappelé l'importance de la « décentralisation » qui permet d'amener la démocratie à la base en « transférant davantage de pouvoirs à des instances locales démocratiquement élues, telle que l'Union *thana/upazila* et les conseils de district » : *ibid.*, 22.

démocratie »⁸⁵. L'Assemblée générale a expressément pris acte des résolutions de la Commission des droits de l'homme 1999/57 (sur la promotion du droit à la démocratie) et 2000/47 (sur la promotion et la consolidation de la démocratie)⁸⁶, insistant tout particulièrement sur la nécessité « d'une participation la plus large possible des individus à la prise de décisions et la création d'institutions publiques compétentes »⁸⁷. La résolution invite, en outre, les États à promouvoir et consolider la démocratie, entre autres :

« d) En mettant au point, en entretenant et en soutenant un système électoral qui permette au peuple d'exprimer librement et régulièrement sa volonté au moyen d'élections honnêtes, ayant lieu périodiquement; à cet effet, il faut en particulier :

(i) Donner à chacun le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;

(ii) Garantir à chacun le droit de voter librement et d'être élu à intervalles réguliers, au suffrage universel égal, dans le cadre d'élections libres et honnêtes, se déroulant au scrutin secret et dans le plein respect du droit à la liberté d'association ;

(iii) Prendre, selon que de besoin, des mesures qui permettent la représentation de secteurs sociaux sous-représentés ;

(iv) Assurer, par le biais de lois, d'institutions et de mécanismes, la liberté de créer des partis politiques démocratiques pouvant participer aux élections, ainsi que la transparence et l'équité du processus électoral, y compris par l'accès approprié et conforme à la loi aux ressources financières et à des moyens de communication libres, indépendants et pluralistes ;

(e) En créant le cadre juridique et les mécanismes nécessaires pour permettre une large participation des membres de la société civile au développement de la démocratie »⁸⁸.

Ces résolutions et des résolutions connexes délimitent le cadre politique et programmatique ; quant au soutien apporté par le système des Nations Unies,

⁸⁵ Résolution 55/96 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Promotion et consolidation de la démocratie » 4 décembre 2000, adoptée par 157 voix pour et aucune voix contre, avec 16 abstentions (Arabie saoudite, Bahreïn, Bhoutan, Brunéi Darussalam, Chine, Cuba, Honduras, Jamahiriya arabe libyenne, Maldives, Myanmar, Oman, Qatar, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Swaziland et Viet Nam ; le Honduras a par la suite fait savoir qu'il avait l'intention de voter pour).

⁸⁶ Voir plus loin dans cette Partie, section 2.3.1.

⁸⁷ Résolution 55/96 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Promotion et consolidation de la démocratie », 4 décembre 2000, para. 1a).

⁸⁸ Ibid., para. 1d), e).

il est décrit dans les divers rapports annuels du Secrétaire général⁸⁹. Ainsi, de 1989 à 1996, 76 États Membres et deux non membres (Palestine et Sahara occidental) ont demandé l'assistance électorale qui fut accordée dans 69 cas⁹⁰. En outre, les conférences tenues sous la rubrique 'démocraties nouvelles ou rétablies' ont contribué à développer et diffuser la réflexion sur les questions relatives aux élections et à la démocratie. Comme l'a rappelé le Secrétaire général dans son rapport de 1997, la troisième Conférence internationale, tenue à Bucarest, a posé l'importante question de savoir comment suivre les progrès de la démocratisation, ajoutant que « l'observation des élections à elle seule ne suffira pas comme critère de mesure de la démocratisation. Il conviendrait plutôt de l'intégrer aux efforts à long terme visant à consolider la démocratie ». Cela impliquerait de modifier profondément la manière dont le système des Nations Unies fournit l'assistance électorale. Cette même conférence ajoutait que « la participation active des deux sexes est une condition *sine qua non* du processus de consolidation de la démocratie », et que malgré les dispositions de nombreux traités et conventions, l'égalité entre hommes et femmes était loin d'être acquise⁹¹.

Toutes ces questions ont fait l'objet d'un suivi dans le cadre du processus préparatoire de la quatrième Conférence en 2000. Une réunion organisée par le gouvernement du Bénin, en collaboration avec l'Organisation internationale de la Francophonie, rappelait que

« ... la démocratie doit être ancrée dans un système politique fondé sur l'état de droit et le respect des droits de l'homme. Il met aussi en relief le rôle joué par la société civile, les femmes et les jeunes dans la démocratisation, ainsi que l'importance fondamentale du principe de l'alternance au pouvoir. La promotion d'une culture démocratique fondée sur la tolérance, l'acceptation des différences et une recherche permanente du compromis y est présentée comme un facteur essentiel de consolidation de la démocratie »⁹².

Les élections, vu leur importance, doivent être soutenues, sachant qu'elles ne créent pas à elles seules la démocratie mais qu'elles doivent « s'inscrire dans un processus à long terme conduisant au renforcement des institutions

⁸⁹ Voir les rapports du Secrétaire général relatif à « L'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », doc. ONU A/51/51 2, 18 octobre 1996; A/52/513, 21 octobre 1997; A/53/554, 29 octobre 1998; A/54/492, 22 octobre 1999; A/55/489, 13 octobre 2000; A/56/499, 23 octobre 2001; A/58/392, 26 septembre 2003.

⁹⁰ Doc. ONU A/51/51 2, 18 octobre 199 6, Annexes 1, 2. Voir aussi doc. ONU A/53/55 4, 29 octobre 1998, paras. 34-38 (sur les activités du PNUD, de l'EAD et du HCR).

⁹¹ Doc. ONU A/52/513, 21 octobre 1997, paras. 29-30, 37-39.

⁹² Doc. ONU A/55/489, 13 octobre 2000, para. 10.

nationales et des voies démocratiques »⁹³. Les élections locales, en particulier, revêtent une grande importance car elles constituent la « première interaction directe entre électeurs et représentants élus »⁹⁴. Cependant, si les élections induisent des changements relativement rapides, la consolidation de l'état de droit au niveau national, « qui influe le plus largement possible sur les pouvoirs publics et la société tout entière », est un projet à plus long terme qui nécessite que la communauté internationale fasse preuve de constance dans son soutien aux processus essentiels de réforme fondamentale des institutions et de changement des mentalités⁹⁵.

La Conférence de Cotonou, tenue en décembre 2000, a adopté la déclaration intitulée « Paix, sécurité, démocratie et développement », dans laquelle les ministres et les représentants des démocraties nouvelles ou rétablies réaffirment les principes fondamentaux de la démocratie représentative fondée sur des élections⁹⁶. Dans son rapport 2001, le Secrétaire général, se félicitant de cette évolution et du renforcement des normes internationales y afférentes, rappelle que le nombre des démocraties a quasiment doublé au cours des années 1990, mais aussi qu'il n'existe pas de « modèle unique » :

« Pour être durable, l'ordre démocratique d'un État doit être authentique et refléter la culture, l'histoire et l'expérience politiques des citoyens. La démocratie doit être considérée comme un processus qui nécessite bien plus que la tenue d'élections. Tout en reconnaissant l'importance d'élections libres et régulières, un système démocratique devrait également offrir à la population la possibilité de participer pleinement à tous les aspects de la société. De ce point de vue, la primauté du droit constitue un autre élément essentiel de la démocratie. La démocratie doit englober les principes, règles, institutions et procédures qui garantissent la représentation et la responsabilisation et protègent les particuliers ou les groupes contre l'arbitraire, l'injustice ou l'oppression du fait de l'État ou d'autres agents... »⁹⁷.

Il n'est donc pas surprenant que la réaffirmation constante des principes et critères des élections libres et régulières s'accompagne fréquemment d'un rappel des normes fixées par des textes plus globaux, tels que la Déclaration

⁹³ Ibid., paras. 20, 21.

⁹⁴ Ibid., para. 23: « Le lien entre électeurs et représentants élus, et la responsabilité des élus locaux servent d'entraînement pour la promotion de la démocratie au niveau national ».

⁹⁵ Ibid., paras. 24-27.

⁹⁶ Doc. ONU A/56/49 9, 23 octobre 2001, para. 13 : la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit librement s'exprimer par des élections périodiques, honnêtes, pluralistes et sans intimidation, au suffrage universel et égal, au scrutin secret et sous le contrôle d'une institution indépendante. Les pouvoirs publics ont l'obligation de rendre compte de leurs actes.

⁹⁷ Ibid., para. 26.

universelle de l'UIP sur la démocratie en date de 1997⁹⁸. Elle s'accompagne aussi d'une opposition de principe de plus en plus forte aux coups d'État perpétrés par des militaires ou par d'autres groupes contre des gouvernements démocratiquement élus, et, partant, contre la libre volonté populaire telle qu'exprimée dans des élections⁹⁹.

2.2.3 *Respect des principes de souveraineté nationale*

Pendant de nombreuses années, les résolutions de l'Assemblée générale relatives au respect des principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les processus électoraux ont servi de contrepoids à l'attitude de plusieurs États qui voyaient d'un mauvais œil l'extension de l'activité de l'ONU à des domaines jusque-là réservés à la seule juridiction nationale.

Leur méfiance explique également la volonté d'intégrer régulièrement, même dans les résolutions « d'approbation », le principe que l'assistance électorale de l'ONU n'est fournie « aux États Membres intéressés que sur leur demande expresse »¹⁰⁰. Beaucoup d'États estiment, néanmoins, qu'il convient de défendre plus fermement la souveraineté et le domaine réservé, tout en ratifiant les principes y afférents qui revêtent une importance durable et particulière pour les pays en développement. Les votes sont généralement partagés. C'est ainsi que la résolution de 1997 sur le respect des principes de souveraineté nationale a été adoptée par 96 voix pour, 58 contre et 12 abstentions, et celle de 1999, par 91 voix pour, 59 contre et 10 abstentions¹⁰¹.

⁹⁸ Ibid., para. 17. Voir aussi doc. ONU A/54/492, 22 octobre 1999, para. 26.

⁹⁹ Dans sa propre résolution en la matière, adoptée en octobre 2000, l'Union interparlementaire rappelle que la pleine participation de tous les secteurs de la société, notamment les femmes, les minorités et les groupes vulnérables aux processus démocratiques est un moyen essentiel de parer les menaces pesant sur la démocratie. Dans son Rapport 2003, le Secrétaire général de l'ONU prend acte des débats tenus lors de la cinquième Conférence d'Oulan-Bator qui ont mis en exergue le déclin de la confiance en les autorités, notamment dans certaines vieilles démocraties. Le système électoral « first past the post » (le candidat qui recueille le plus de voix étant élu, sans deuxième tour) a été débattu, entre autres, et critiqué, les participants estimant qu'il était « générateur de tensions et de risques pour la stabilité politique à long terme : doc ONU A/58/392, 26 septembre 2003, para. 9. L'ONU continue, néanmoins, de fournir une assistance électorale effective, particulièrement dans les situations d'après conflit, et dans le cadre des missions de consolidation de la paix et de maintien de la paix : *ibid.*, paras. 17, 27.

¹⁰⁰ Telle la résolution 56/159 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Affermissement du rôle de l'Organisation 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 », 19 décembre 2001, (162-0-8), deuxième paragraphe du préambule.

¹⁰¹ Résolution 52/119 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux », 12 décembre 1997 (96-58-12); Résolution 54/168 de l'Assemblée générale des Nations Unies, (91-58-10).

En 2001, cependant, le schéma des votes s'est considérablement modifié. En effet, la résolution de cette année fut adoptée par 99 voix pour, 10 seulement contre et 59 abstentions¹⁰². La tendance était encore plus prononcée à l'occasion de la résolution 2003 qui fut adoptée par 111 voix pour, 10 contre et 55 abstentions¹⁰³. Dans tous les cas, les voix contre étaient exprimées par l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Chili, les Etats-Unis d'Amérique, Israël, la Norvège et la Nouvelle-Zélande; Samoa et Tuvalu, qui avaient voté contre la résolution de 2001, furent « remplacés » par le Soudan et la Suisse en 2003.

De 1997 à 2001, on observe un changement considérable sur le fond et la forme, preuve d'un consensus plus prononcé sur les principes directeurs, notamment sur les aspects internationaux de processus jusque-là considérés comme essentiellement nationaux. Ainsi le septième paragraphe du préambule de la résolution de 1997,

« *Considérant* également qu'il n'existe pas de système politique ou de modèle universel unique de processus électoral convenant à toutes les nations et à tous les peuples et que les systèmes politiques et les processus électoraux sont conditionnés par des facteurs historiques, politiques, culturels et religieux »

devient en 1999 :

« *Considérant également* la richesse et la diversité des régimes politiques et des modèles électoraux dans le monde, découlant des particularités nationales et régionales et des différences de contexte »

Le huitième paragraphe du préambule en 1997,

« *Convaincue* qu'il appartient aux États d'instituer les mécanismes et les procédés nécessaires pour garantir la pleine et effective participation des peuples aux processus électoraux »

Devient en 1999 :

« *Soulignant* qu'il incombe aux États de faire le nécessaire pour faciliter la participation pleine et effective des peuples aux processus électoraux »

¹⁰² Le titre a été rallongé devenant « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux en tant qu'élément important de la défense et de la protection des droits de l'homme »: résolution 56/154 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 19 décembre 20 01 (99-10-59).

¹⁰³ Résolution 58/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 décembre 20 03 (111-10-55).

Le paragraphe 1 du dispositif de 1997, portant sur l'égalité des droits, l'autodétermination et le droit de tous les peuples à déterminer librement leur statut politique et d'œuvrer à leur développement économique, social et culturel a été sensiblement atténué en 2001. Le paragraphe 2 du dispositif de 1997, réaffirmant qu'il appartient aux peuples, et à eux seuls, de déterminer les méthodes électorales et les institutions y afférentes, a lui aussi été modéré en 1999 et, de nouveau, en 2001 ; l'Assemblée générale,

« *Réaffirme* que les peuples ont le droit de décider du régime électoral dont ils veulent se doter et des institutions à créer à cette fin *et que les États doivent donc mettre en place les mécanismes et moyens nécessaires pour assurer leur participation pleine et entière aux élections* »¹⁰⁴

La résolution 1997 réaffirme :

« que toute activité ayant pour but d'entraver directement ou indirectement le libre déroulement des processus électoraux nationaux, en particulier ceux des pays en développement, ou visant à en infléchir les résultats, contrevient à l'esprit et à la lettre des principes consacrés dans la Charte et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies ... »¹⁰⁵

Mais ce texte a été modéré en 1999 et encore une fois par la suite, devenant « le libre déroulement des processus électoraux nationaux dans chaque État doit être pleinement respecté de façon qu'il se fasse conformément aux principes énoncés dans la Charte », etc. ...¹⁰⁶ De même, la fermeté du texte de 1997 « tous les pays ont l'obligation, en vertu de la Charte, de respecter le droit des autres peuples à disposer d'eux-mêmes et à déterminer librement leur statut politique et assurer leur développement économique, social et culturel »¹⁰⁷ ne se retrouve plus dans le texte de 2001.

En 1997, le paragraphe 4 du dispositif réaffirme en outre :

« que l'assistance électorale apportée aux États Membres par l'Organisation des Nations Unies *ne doit l'être qu'à la demande* et avec le consentement

¹⁰⁴ Résolution 56/154 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 19 décembre 2001, para. 3 (deuxièmes italiques ajoutées). La résolution 58/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 décembre 2003, ajoute la phrase suivante : « et par conséquent, qu'il n'existe pas de modèle unique de démocratie ou d'institutions démocratiques » après « processus électoraux » dans le paragraphe 3 correspondant.

¹⁰⁵ Résolution 52/119 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 3.

¹⁰⁶ Résolution 58/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 4.

¹⁰⁷ Résolution 52/119 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 7.

des États souverains concernés, dans le strict respect des principes de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, ou dans des circonstances spéciales, par exemple en cas de décolonisation, ou dans le cadre de processus de paix de portée régionale ou internationale...»

Les passages en italiques ont été supprimés en 1999,¹⁰⁸ et le paragraphe a été de nouveau modifié en 2001 (« ... l'Organisation des Nations Unies ne fournit d'assistance électorale qu'aux États Membres qui en font expressément la demande »)¹⁰⁹ et inséré dans le préambule en 2001¹¹⁰. En outre, l'appel « pressant » lancé à tous les États « pour qu'ils s'abstiennent de financer des partis ou groupes politiques ou de leur apporter, directement ou indirectement, toute autre forme d'appui déclaré ou occulte et pour qu'ils s'abstiennent de tout acte de nature à fausser le processus électoral dans tout pays »,¹¹¹ est remplacé par « *Demande* » en 2001. Le passage « déclaré ou occulte » a été supprimé en 1999 au profit de « d'une manière qui compromettrait... ». En 2001, le texte ne portait plus que sur le financement des partis politiques et des autres organisations¹¹². Le paragraphe correspondant en 2003 reprend les termes adoptés en 2001, invitant tous les États :

« à s'abstenir de financer des partis politiques ou autres organisations dans d'autres États d'une manière qui serait contraire aux principes énoncés dans la Charte et qui compromettrait la légitimité des processus électoraux desdits États... »¹¹³.

Enfin, de nouveaux paragraphes ont été insérés dans le texte de 2001 : le paragraphe 2 du dispositif « *Rappelle* que des élections périodiques, libres et régulières contribuent de façon importante à la défense et à la protection des droits de l'homme », alors que le paragraphe 8, « *Réaffirme* que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics et que cette volonté s'exprime par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel égal et au scrutin secret, ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote »¹¹⁴.

¹⁰⁸ Résolution 54/168 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 4.

¹⁰⁹ Résolution 56/154 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 5.

¹¹⁰ Résolution 58/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 8 du préambule : « *Considérant* l'assistance électorale fournie par l'Organisation des Nations Unies à de nombreux États qui en avaient fait la demande,...

¹¹¹ Résolution 52/119 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 5.

¹¹² Résolution 54/168 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 5; résolution 56/154 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 6.

¹¹³ Résolution 58/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 5.

¹¹⁴ Résolution 56/154 de l'Assemblée générale des Nations Unies, paras. 2, 8; Résolution 58/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies, paras. 2, 7. En reprenant successivement ces résolutions, l'Assemblée générale a néanmoins maintenu sa condamnation de « tout acte d'agression armée

Les diverses résolutions adoptées dans les trois domaines relevés ci-dessus montrent un attachement continu aux principes fondamentaux alors que les positions adoptées par les États ne cessent d'évoluer comme l'indiquent les schémas de vote. Bien que les termes de quelques résolutions peuvent inciter certains États à émettre un vote négatif, il y a désormais un soutien général au principe d'élections libres et régulières, considérées comme le corollaire d'un gouvernement démocratique représentatif et responsable. On observe également que l'idée de contrôle, ou d'un droit de regard international en matière de gestion des processus nationaux gagne du terrain.

2.3 La Commission des droits de l'homme

L'essentiel des travaux préliminaires et des innovations à l'origine de l'évolution des résolutions de l'Assemblée générale est, en fait, imputable aux organes des droits de l'homme, notamment la Commission des droits de l'homme, dont les efforts portent en grande partie, sinon exclusivement, sur la démocratisation et, par conséquent, sur les droits de l'homme. En 2003, la Commission qualifie le principe d'élections périodiques et honnêtes au suffrage universel et au scrutin secret de valeur « universelle »¹¹⁵. Elle convient également « qu'un système de gouvernement caractérisé par la participation, capable de répondre aux besoins et aux aspirations de la population », constitue le fondement de la bonne gouvernance¹¹⁶ et, entre autres, que « la généralisation de la misère absolue fait obstacle à l'exercice intégral et effectif des droits de l'homme et fragilise la démocratie et la participation populaire ... »¹¹⁷.

2.3.1 *Promouvoir et consolider la démocratie*

Dans l'une de ses premières résolutions sur la promotion et la consolidation de la démocratie, en 1995, la Commission prend acte du principe énoncé par la Déclaration de Vienne, à savoir « que la démocratie, le développement, et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement,¹¹⁸ rappelant que dans la mesure

et tout recours à la menace ou à l'emploi de la force contre des peuples, leurs gouvernements élus ou leurs dirigeants légitimes.. » Voir par exemple, Résolution 52/119 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 6; résolution 58/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies, para. 6.

¹¹⁵ Résolution 2003/36 de la Commission des droits de l'homme, « Interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme », 23 avril 2003 (360-17), second paragraphe du préambule.

¹¹⁶ Résolution 2002/76 de la Commission des droits de l'homme, « Le rôle d'une bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme », 25 avril 2002 (adoptée dans vote), para. 1.

¹¹⁷ Résolution 2002/30 de la Commission des droits de l'homme, « Les droits de l'homme et l'extrême pauvreté », 22 avril 2002 (adoptée sans vote), para. 1(c).

¹¹⁸ Résolution 1995/60 de la Commission des droits de l'homme, « Moyens de surmonter les obstacles à l'établissement d'une société démocratique et conditions du maintien de la démocratie » adoptée sans vote, le 7 mars 1995.

où « la démocratie contribue de la façon la plus adéquate possible à faciliter l'expression individuelle et collective de la liberté d'opinion ..., il faut encourager la participation la plus large possible de tous les secteurs et acteurs sociaux au dialogue démocratique afin d'arriver à des accords sur des solutions appropriées aux problèmes sociaux, économiques et culturels d'une société ». Elle estime en outre « que la liberté d'opinion et d'expression se reflète dans une société démocratique à travers un système électoral qui permet à toutes les tendances, intérêts et sensibilités de se faire représenter au niveau du pouvoir exécutif et législatif et, par conséquent, à tous les niveaux du pouvoir » et que « l'établissement des conditions d'une société démocratique est indispensable pour la prévention de la discrimination et pour la protection des minorités ».

Cette approche a été maintenue et élaborée au fil des ans depuis cette époque, tant au sein de la Commission qu'à l'Assemblée générale, cette dernière répondant le plus souvent à des initiatives de la Commission sur des aspects de la démocratie et du processus démocratique. La résolution 1999/57, sur la promotion du droit à la démocratie, reconnaît aussi bien « la nature riche et diverse de la communauté des démocraties du monde », que « le droit à une participation entière ainsi que les autres droits et libertés démocratiques fondamentaux inhérents à toute société démocratique » au regard des lois internationales. Le processus électoral étant considéré comme un élément essentiel du processus démocratique, la Commission énumère les droits inhérents à une gouvernance démocratique :

- « d) Le droit au suffrage universel et égal et à des procédures assurant la liberté de vote, ainsi qu'à des élections périodiques et libres.
- e) Le droit à la participation politique, y compris la possibilité égale pour tous les citoyens de se porter candidat.
- g) Le droit des citoyens de choisir leur système de gouvernement par des moyens constitutionnels ou d'autres moyens démocratiques »¹¹⁹.

La Commission a demandé au Haut commissariat des droits de l'homme l'autorisation de continuer à développer ses programmes portant sur la promotion de la démocratie et de l'état de droit et de rédiger des rapports sur les progrès accomplis. L'année suivante, la Commission a rappelé les « engagements » des États en matière de promotion de la démocratie et de

¹¹⁹ Résolution 1999/57 de la Commission des droits de l'homme sur la « Promotion du droit à la démocratie », 27 avril 1999 (51-0-2) ; voir aussi paragraphes (a), (b), (c), (f), (h) concernant une large gamme de droits électoraux considérés comme partie intégrante du processus démocratique conforme à l'état de droit. Lors de votes séparés, une proposition visant à supprimer les mots « le droit à » du titre de la résolution a été rejetée (28-12-13); Voir Rapport de la 55^{ème} session de la Commission des droits de l'homme, doc. ONU E/CN.4/199/167, E/1999/23, 20 juillet 1999, paras. 334-347.

l'état de droit, observant que les pays sont de plus en plus nombreux à souhaiter construire des sociétés démocratiques « dans lesquelles les individus auraient la possibilité de façonner leur propre destin », invitant les États :

« À consolider la démocratie par la promotion du pluralisme, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la participation la plus large possible des individus à la prise de décisions et la création d'institutions publiques compétentes, y compris d'institutions judiciaires indépendantes, d'organes législatifs et de fonctions publiques efficaces et responsables, et de systèmes électoraux qui garantissent la tenue d'élections périodiques, libres et régulières... »¹²⁰.

Insistant sur l'importance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Commission demande en outre aux États :

« (d) de mettre au point, entretenir et soutenir un système électoral qui permette au peuple d'exprimer librement et régulièrement sa volonté au moyen d'élections honnêtes, ayant lieu périodiquement, en particulier :

(iv) En ménageant à toute personne le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

En garantissant à chacun le droit de voter librement et d'être élu à intervalles régulièrement déterminés, au suffrage universel égal, dans le cadre d'élections libres et honnêtes, ouvertes à des partis différents et se déroulant au vote secret.

(v) En prenant, selon que de besoin, des mesures qui permettent la représentation de secteurs sociaux sous-représentés.

En assurant, par le biais de lois, d'institutions et de mécanismes, la liberté de créer des partis politiques démocratiques, ainsi que la transparence et l'équité du processus électoral, y compris par l'accès à des ressources financières appropriées et à des moyens de communication libres, indépendants et pluralistes »

(e) de créer le cadre juridique et les mécanismes nécessaires pour permettre une large participation des membres de la société civile – individus, groupes et associations – au développement de la démocratie... »¹²¹.

En 2001, la Commission réaffirme que des élections libres et régulières sont une caractéristique essentielle de la démocratie, mais en ajoutant « qu'elles doivent faire partie d'un *processus* plus *large* de renforcement des principes, des valeurs, des institutions, des mécanismes et des pratiques démocratiques,

¹²⁰ Résolution 2000/47 de la Commission des droits de l'homme, « Promotion et consolidation de la démocratie », 25 avril 2000 (45-0-8), para 1 a).

¹²¹ Ibid., para. 1d), e). cf UNGA res 55/96, ci-dessus 24.

qui étayent des structures démocratiques solides et la primauté du droit »¹²². Adoptant une approche plus normative sur certains éléments, elle « déclare » en 2002 :

« que les *éléments essentiels* de la démocratie comprennent le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'association, la liberté d'expression et d'opinion, l'accès au pouvoir et son exercice conformément à l'état de droit, la tenue d'élections périodiques libres et honnêtes au suffrage universel et au scrutin secret en tant qu'expression de la volonté du peuple, un système pluraliste de partis et d'organisations politiques, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la magistrature, la transparence et l'obligation pour l'administration publique de rendre des comptes, et des médias libres, indépendants et pluralistes»¹²³.

Dans sa résolution de 2003 sur l'interdépendance entre démocratie et droits de l'homme, la Commission :

« 2. *Réaffirme* être convaincue que la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et synergiques, et que la démocratie est fondée sur la volonté librement exprimée des êtres humains de déterminer leurs propres systèmes politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi que sur leur pleine participation à tous les aspects de leur existence.

3. *Réaffirme également* que la démocratie facilite la réalisation progressive de tous les droits économiques, sociaux et culturels.

4. *Est consciente* du caractère global de la démocratie, système de gouvernement qui englobe des procédures et un contenu, des institutions officielles et des processus officiels, des majorités et des minorités, des mécanismes et des mentalités, des lois et leur application, l'État et la société civile.

5. *Souligne* la nécessité d'offrir aux hommes et aux femmes des chances égales de participer à la vie politique et publique... »¹²⁴.

Les processus démocratiques ne sont pas toujours irréversibles, malheureusement. Il convient donc de protéger, promouvoir et consolider sans relâche la démocratie et c'est la raison pour laquelle la Commission demande

¹²² Résolution 2001/41 de la Commission des droits de l'homme, « Poursuite du dialogue sur les mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie », 23 avril 2001 (44-0-9), para. 4 (italiques ajoutées).

¹²³ Résolution 2002/46 de la Commission des droits de l'homme, « Nouvelles mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie », 23 avril 2002 (43-0-9), para. 1 (italiques ajoutées); voir aussi résolution 2003/36, para.1.

¹²⁴ Résolution 2003/36 de la Commission des droits de l'homme, « Interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme », 23 avril 2003 (36-0-17), paras. 2-5.

aux parlements nationaux « de s'efforcer continûment de renforcer le droit et les institutions démocratiques », et encourage l'Union interparlementaire à continuer de contribuer à la réalisation de cet objectif¹²⁵.

En 2005, la Commission adopte l'une de ses résolutions les plus globales sur la démocratie et l'état de droit. Après avoir rappelé sa position sur le « contenu » minimum de la démocratie¹²⁶, la Commission réaffirme :

« le droit de chaque citoyen de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques honnêtes, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation..... Les personnes habilitées à voter doivent être libres d'accorder leur suffrage à tout candidat se présentant à une élection et d'appuyer le gouvernement ou de s'y opposer, sans qu'aucune influence ou coercition induite ne vienne altérer la libre expression de la volonté de l'électeur, et... les résultats d'élections honnêtes doivent être respectés et traduits dans les faits... »¹²⁷.

Elle invite les États à soutenir sans relâche l'état de droit et à promouvoir la démocratie, entre autres, en veillant à la séparation des pouvoirs, en garantissant que nul, personne morale ou physique, ne s'élève au dessus des lois et à ce que tous soient également protégés au regard de la loi. A cette fin « il importe que les parlements fonctionnent de façon efficace, transparente et responsable, et reconnaît leur rôle fondamental dans la promotion et la protection de la démocratie et de l'état de droit »¹²⁸.

2.3.2 *Participation du plus grand nombre*

Depuis 2001, la Commission a, de même, eu comme priorité d'encourager et de renforcer la participation du plus grand nombre au processus démocratique. Il faut savoir cependant, que les États développés, en particulier, ne voient pas d'un bon œil les tentatives visant à établir un lien entre le processus électoral et les thèmes plus larges de la démarche démocratique, tels que la justice sociale, la mondialisation et le développement. L'année précédente, l'Assemblée générale rappelait « qu'il est de la plus haute importance que la société civile participe activement aux processus des affaires publiques » et

¹²⁵ Ibid., paras. 10, 11.

¹²⁶ Résolution 2005/32 de la Commission des droits de l'homme, « Démocratie et état de droit » 19 avril 2005 (46-0-7), para. 1; voir ci-dessus, texte correspondant à la note 35.

¹²⁷ Résolution 2005/32 de la Commission des droits de l'homme, para. 2.

¹²⁸ Ibid., para. 15.

qu'il fallait « donner à chacun le droit de prendre part à la direction des affaires publiques », prônant « des mesures qui permettent la représentation de secteurs sociaux sous représentés »¹²⁹. La Commission salue ensuite l'engagement pris par les États Membres, dans la Déclaration du Millénaire, « de travailler ensemble à l'adoption de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens... »¹³⁰. La résolution, adoptée par 28 voix contre 4, avec 21 abstentions :

« 7. *Déclare* qu'une participation populaire totale n'est possible que si les sociétés ont des systèmes politiques et électoraux démocratiques qui garantissent à tous leurs citoyens la possibilité de prendre part à la direction des affaires publiques de leur pays, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et d'avoir accès dans des conditions d'égalité à la fonction publique, sans discrimination aucune ...

8. *Exhorte* tous les États à promouvoir une démocratie qui, s'appuyant sur la reconnaissance de la dignité inhérente et des droits égaux et inaliénables de tous les membres de la famille humaine, favorise le bien-être des populations, en rejetant toutes les formes de discrimination et d'exclusion, facilite le développement dans l'équité et la justice, et encourage la participation la plus large et la plus totale des citoyens au processus de prise de décisions et au débat sur les divers problèmes touchant la société... »¹³¹.

L'année suivante, dans une résolution assortie de trois votes négatifs supplémentaires et d'un plus grand nombre d'abstentions, la Commission « déclarait » que « la participation populaire, l'équité, la justice sociale et la non-discrimination sont les fondements essentiels de la démocratie »¹³². La

¹²⁹ Résolution 55/96 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Promotion et consolidation de la démocratie » 4 décembre 2000 (15 7-0-16) 11^{ème} paragraphe du préambule; paras. 1(a), (d), (e).

¹³⁰ Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/36, 'Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie', 23 avril 2001 (28-4-21, les votes contre étaient exprimés par l'Allemagne, les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni). Les votes contre et les abstentions sont probablement imputables au fait que la résolution établit un lien entre la participation de tous les citoyens et l'équité, la justice sociale, la non-discrimination et les questions de pauvreté et de développement. Exemple : « tout en soulignant le fait que la condition *sine qua non* d'une démocratie véritable est de répondre aux besoins essentiels à la survie de l'homme... » (paragraphe 11 et 12 du préambule, ainsi que paragraphes 1 et 2 du dispositif). Voir doc. ONU E/CN.4/2001/SR.71, 7 décembre 2001, paras. 71-92; Canada au para. 88, Belgique au para. 89.

¹³¹ Résolution 2001/36 de la Commission des droits de l'homme, note ci-dessus, paras. 7, 9.

¹³² Résolution 2002/34 de la Commission des droits de l'homme, « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », 22 avril 2002 (29-7-17; les votes contre étaient exprimés par l'Allemagne, l'Arménie, la Belgique, le Canada, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède; voir Commission des droits de l'homme, Rapport sur la 58^{ème} session (18 mars – 26 avril 2002), doc. ONU E/2002/23, E/CN.4/2002/200, 164 ; le compte rendu de la 50^{ème} réunion n'était pas disponible au moment de la rédaction du présent document – août 2005).

relation entre droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels et le droit au développement était maintenue, mais la Commission admettait de nouveau que « la pleine participation populaire n'est possible que si les sociétés ont des systèmes politiques et électoraux démocratiques » garantissant la participation au gouvernement¹³³.

En 1993, le nombre des abstentions baissait alors que celui des votes négatifs augmentait encore¹³⁴. De nouveau, la relation établie entre pauvreté, mondialisation et développement¹³⁵, valait une certaine résistance à une résolution par ailleurs fortement en faveur du principe de systèmes électoraux démocratiques, comme le confirment les paragraphes suivants :

« 9. ... la volonté des êtres humains est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics et qu'elle doit s'exprimer par des élections honnêtes, qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret, ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

10. ... la tenue d'élections libres et régulières, la participation et le contrôle populaires, le débat public et l'égalité politique des citoyens sont les éléments essentiels de la démocratie et ne peuvent être réunis que s'il existe un cadre institutionnel accessible, représentatif et responsable soumis périodiquement à l'alternance et aux remaniements... »¹³⁶.

Les résolutions de 2004 et 2005, rédigées en des termes similaires, ont toutes deux été adoptées par 28 votes favorables, 14 contre et 11 abstentions¹³⁷. Il n'y a pas eu polémique chaque fois qu'un texte inscrit le droit au développement et l'élimination de la pauvreté extrême dans le contexte de la

¹³³ Résolution 2002/34 de la Commission des droits de l'homme, para. 7.

¹³⁴ Résolution 2003/35 de la Commission des droits de l'homme : « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », 23 avril 2003 (29-12-12; votes contre : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, États-Unis, France, Irlande, Pologne, Royaume-Uni, Suède et Ukraine. Voir Commission des droits de l'homme, Rapport sur la 59^{ème} session (17 mars – 24 avril 2003), doc. ONU E/2003/23, E/CN.4/2003/135, 138; le compte rendu de la 57^{ème} réunion n'était pas disponible au moment de la rédaction du présent document – décembre 2005).

¹³⁵ « ... le droit au développement est un domaine crucial des affaires publiques, qui suppose une participation libre, active et véritable des citoyens... » Résolution 2003/35 de la Commission des droits de l'homme, para. 5.

¹³⁶ Ibid., paras. 9, 10.

¹³⁷ Résolution 2004/31 de la Commission des droits de l'homme, « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », 19 avril 2004 (28-14-11; votes contre : Allemagne, Australie, Autriche, Croatie, États-Unis, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, République de Corée, Royaume-Uni, Suède, Ukraine. Voir Commission des droits de l'homme, rapport sur la 60^{ème} session (15 mars-23 avril 2004), doc. ONU E/2004/23, E/CN.4/2004/127, 112, 409; le compte rendu de la 55^{ème} réunion n'était pas disponible à la date de rédaction du présent document – août 2005). Résolution 2005/29 de la Commission des droits de l'homme, « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie » 19 avril 2005 (28-14-11).

promotion et de la consolidation de la démocratie¹³⁸. En revanche, les efforts de la Commission et de l'Assemblée générale visant à placer la démocratie dans le contexte d'un « ordre international démocratique et équitable » n'ont généralement pas été bien accueillis par les pays développés¹³⁹. Lors du débat sur le projet de résolution 2001, par exemple, la Belgique et l'UE ont estimé que certaines questions soulevées outrepassaient le mandat et les compétences de la Commission :

« Le projet traite des relations entre les États et non des relations entre l'État et ses citoyens et de l'exercice des droits de l'homme individuels, sur lesquels portent les travaux de la Commission. En outre, il énonce des droits qui ne sont établis par aucun des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme existants. Il contient par ailleurs un certain nombre d'éléments qui vont à l'encontre des résolutions adoptées par consensus dans d'autres instances. L'Union européenne, qui continuera de contribuer activement aux débats sur ces questions dans les instances appropriées, votera donc contre le projet de résolution à l'examen »¹⁴⁰.

Le débat continue et, étant donné que la relation entre démocratie et droit de l'homme est de plus en plus acceptée, il serait étonnant que les revendications de justice sociale et de développement restent encore longtemps ignorées.

2.3.3 *Rôle des organisations régionales et autres*

Les diverses résolutions de la Commission sur la démocratie et les processus démocratiques prennent désormais en compte la fonction normative des organisations régionales et autres, tout en réitérant leur volonté de promotion et de consolidation. Ainsi, la résolution 2000/47 se félicite de la résolution 1080 de l'OEA sur la démocratie représentative,¹⁴¹ de la décision 141/XXXV de l'OUA¹⁴², ainsi que du document de Moscou de la CSCE en

¹³⁸ Voir, par exemple, résolution 2002/46 de la Commission des droits de l'homme, para. 7 du préambule ; adoptée par 43-0-9 ; voir aussi section 2.3, ci-dessus, note 117.

¹³⁹ Voir résolutions 2001/65 de la Commission des droits de l'homme, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », 25 avril 2001 (32-16-4) ; 2002/72, 25 avril 2002 (32-15-6) ; 2003/63, 24 avril 2003 (31-15-7) ; 2004/64, 21 avril 2004 (31-17-7). Votes contre en 2004 : Allemagne, Australie, Autriche, Croatie, États-Unis, France, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, République de Corée, Royaume Uni, Suède et Ukraine. Doc. ONU E/CN.4/2004/SR.57, 27 avril 2004, paras. 30-32.

¹⁴⁰ doc. ONU E/CN.4/2001/SR.77, 12 décembre 2001, paras. 60-66. Voir aussi doc. ONU E/CN.4/2002/SR.56, 9 août 2002, paras. 53-59 ; E/CN.4/2003/SR.61, 26 mai 2003, paras. 34-38 ; E/CN.4/2004/SR.57, 27 avril 2004, paras. 30-33.

¹⁴¹ Organisation des États américains, « Démocratie représentative », RES/AG. 10 80 (XXI-O/91), adoptée lors de la 5^{ème} session plénière, 5 juin 1991.

¹⁴² Cette décision de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), adoptée lors du sommet des chefs d'État à Alger (Algérie), en juillet 1999, exclut tout régime ayant accédé au pouvoir par des moyens institutionnels des réunions de l'Organisation : AHG/déc. 141 (XXXV).

date de 1991¹⁴³ et de la Déclaration d'Harare de la même année¹⁴⁴. Prenant acte des initiatives lancées par les pays participant aux première, seconde et troisième conférences internationales des démocraties nouvelles ou rétablies, tenues en juin 1988, juillet 1994 et septembre 1997, elle espère que d'autres manifestations iront dans le même sens¹⁴⁵. L'année suivante, la résolution 2001/41 prend acte, entre autres, de la conférence ministérielle, « Vers une communauté de démocraties », tenue en Pologne en juin 2000 ; de la Déclaration de Varsovie adoptée par cette même réunion ; du symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone, tenu au Mali en novembre 2000¹⁴⁶ ; ainsi que du séminaire de l'Organisation des États américains sur le rôle des organisations régionales et multilatérales dans la promotion et la défense de la démocratie en février 2001¹⁴⁷.

La résolution 2002/46 se félicite des mesures en faveur de la promotion, de la consolidation et de la *protection* de la démocratie adoptées par diverses organisations et initiatives régionales, sous-régionales et autres, notamment la Charte 1948 de l'OEA, la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, le Plan d'action Millbrook du Commonwealth adopté en Nouvelle-Zélande en 1995, le traité de l'Union européenne de 1992, tel qu'amendé par le traité d'Amsterdam de 1997, l'Acte constitutif de l'Union africaine adopté en 2000, et la Charte démocratique interaméricaine de 2001.¹⁴⁸ Elle invite les États Membres, les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales concernées à maintenir leur soutien à un dialogue systématique sur la construction de sociétés démocratiques et sur les facteurs du succès et de l'échec dans les processus de démocratisation, saluant :

¹⁴³ Texte in Brownlie, I. & Goodwin-Gill, G.S., *Basic Documents on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 4^{ème} edn., 2002, 615-30.

¹⁴⁴ Déclaration du Commonwealth – Harare, 1991, émanant des chefs de gouvernement, Harare, Zimbabwe, 20 octobre 1991 : <http://www.thecommonwealth.org/>.

¹⁴⁵ Résolution 2000/47 de la Commission des droits de l'homme, « Promotion et consolidation de la démocratie » 25 avril 2000 (45-0-8), paras. 11, 12, 13. La Conférence internationale sur les démocraties nouvelles et rétablies a été qualifiée par le HCR de « possibilité pour les pays démocratiques anciens ou nouveaux du monde entier de partager leurs expériences et meilleures pratiques en matière de démocratie, et de lancer des recherches aux niveaux régional et international » : doc. ONU E/CN.4/2005/15, para. 3.

¹⁴⁶ Organisation internationale de la francophonie, 'Déclaration de Bamako', adoptée lors du 'Symposium International sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone', Bamako, le 3 novembre 2000: <http://agence.francophonie.org/>.

¹⁴⁷ Résolution 2001/41 de la Commission des droits de l'homme, « Poursuite du dialogue sur des mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie » 23 avril 2001 (44-0-9), p aras. 4, 5 du préambule.

¹⁴⁸ Résolution 2002/46 de la Commission des droits de l'homme, « Nouvelles mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie » 23 avril 2002 (43-0-9), para. 10 du préambule.

« l'adoption, par diverses organisations et initiatives régionales, sous-régionales et autres, de règles et structures institutionnelles qui reconnaissent *l'interdépendance entre la démocratie et la protection des droits de l'homme*, ainsi que l'adoption de mécanismes conçus pour la promouvoir, pour prévenir toute situation qui puisse affecter ou compromettre les institutions démocratiques, ou pour appliquer des mesures de défense collective de la démocratie en cas de dysfonctionnement ou de perturbation graves du système démocratique... »¹⁴⁹.

La résolution 2003/36 prend acte de la seconde Conférence ministérielle de la communauté des démocraties, tenue à Séoul en novembre 2002, ainsi que du Plan d'action de Séoul qui donne des orientations spécifiques en matière de promotion, de consolidation et de protection de la démocratie partout dans le monde¹⁵⁰. Elle invite, par ailleurs, le Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à accorder une plus grande attention au travail de promotion et de consolidation effectué par « le système des Nations Unies, les autres organisations intergouvernementales, régionales et internationales et les organisations non-gouvernementales concernées » et à solliciter leur avis.

En 2004, la Commission aborde expressément la question du « Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sousrégionaux et autres en vue de promouvoir et consolider la démocratie »¹⁵¹. Elle les invite à « participer activement à l'action aux niveaux local, national, sous-régional et régional ...et à procéder à des échanges de données, d'expériences avec le système des Nations Unies »¹⁵². Elle se félicite de l'adoption, par divers organisations et mécanismes régionaux, sousrégionaux et autres, de règles institutionnelles visant à prévenir toute situation susceptible de compromettre les institutions démocratiques, ou à faire appliquer des mesures de défense collective de la démocratie¹⁵³.

¹⁴⁹ Ibid., para. 5 (italiques ajoutées).

¹⁵⁰ Résolution 2003/36 de la Commission des droits de l'homme, « Interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme », 23 avril 2003 (36-0-17), para. 4 du préambule.

¹⁵¹ Résolution 2004/30 de la Commission des droits de l'homme, 19 avril 2004 (45-0-8).

¹⁵² Ibid., para. 8.

¹⁵³ Ibid., paras. 9, 11. Voir aussi résolution 2005/32 de la Commission des droits de l'homme, « Démocratie et état de droit », 19 avril 2005 (46-0-7). Dans un rapport rédigé pour la Commission par le Haut Commissariat aux droits de l'homme en 2005 (« Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sousrégionaux et autres en vue de promouvoir et consolider la démocratie », Rapport du Haut Commissariat aux droits de l'homme, doc. ONU E/CN.4/2005/127, 11 février 2005), constate que l'ONU (en particulier, le Département des Affaires politiques et sa division d'assistance électorale, l'UNESCO, ainsi que le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) et des organisations régionales avaient fourni une assistance technique ou des financements à des projets visant à améliorer certains aspects du processus électoral, notamment la participation des femmes aux élections, l'éducation civique de la population et celle des électeurs, le renforcement des capacités des commissions électorales, l'amélioration de l'inscription des

2.4 Aux plans régional et sous-régional : certains aspects

Depuis la publication d'*Élections libres et régulières*, les organisations régionales et sous-régionales se préoccupent davantage des questions touchant à la démocratie, aux élections et au gouvernement représentatif. Les activités au niveau régional vont de la définition de modes opératoires et de la publication de guides pratiques concernant l'observation internationale et le contrôle des élections, à la promotion de la démocratie comme condition au maintien de l'adhésion aux institutions régionales, sans oublier l'amélioration et la consolidation des critères électoraux à la lumière de la Déclaration de l'UIP, la réflexion sur la nature même et l'avenir de la démocratie et l'analyse de ses lacunes actuelles.

Outre les progrès notables enregistrés au niveau régional et sous-régional, en juin 2000, 106 Etats participant à la conférence ministérielle 'Vers une communauté de démocraties', ont adopté la déclaration de Varsovie¹⁵⁴. Exprimant leur soutien à la démocratie et leur volonté de poursuivre l'action en sa faveur, les participants ont fermement souscrit aux droits civils et politiques – 'principes démocratiques de base'¹⁵⁵ – mais en émettant initialement quelques réserves sur les implications pratiques pouvant découler de l'interdépendance entre la paix, le développement, les droits de l'homme et la démocratie, telles qu'énoncées dans la déclaration et le Plan d'action de

électeurs sur les listes, la promotion du rôle de la société civile et des médias, le renforcement des capacités des instances électorales, sans oublier une assistance électorale sous forme de missions d'observation et l'adoption de recommandations et de principes sur la conduite d'élections. Ainsi, le HCR et l'Union interparlementaire ont rédigé en collaboration un *Guide sur les droits de l'homme à l'usage des parlementaires*; et, il a organisé avec le PNUD un séminaire pour les membres d'organes parlementaires des droits de l'homme, à Genève, en mars 2004 sur le thème « Renforcer le parlement en tant que gardien des droits de l'homme, Rôle des instances parlementaires des droits de l'homme ». Par ailleurs, le HCR a préparé une compilation de textes adoptés par diverses organisations internationales, intergouvernementales, régionales et sous-régionales visant à promouvoir et consolider la démocratie; voir « Rapport du Haut Commissariat aux droits de l'homme », do c. ONU E/CN.4/2005/57, 14 décembre 2004 et www.ohchr.org.

¹⁵⁴ Voir doc. ONU A/55/328, 28 août 2000, Annexe I.

¹⁵⁵ Les 'principes démocratiques de base' comprennent entre autres la volonté du peuple comme fondement de l'autorité du gouvernement, 'exprimée par l'exercice des droits et des obligations civiques des citoyens en vue de choisir leurs représentants lors d'élections périodiques, libres et régulières, au suffrage universel et égal, ouvertes à des partis multiples, au scrutin secret, sous le contrôle d'autorités électorales indépendantes sans fraude ni intimidation': Ibid. Suit une énumération des droits civils et politiques traditionnels, auxquels s'ajoutent une protection égale pour les minorités et les groupes désavantagés, un appareil judiciaire compétent, indépendant et impartial, le droit pour les personnes dûment élues de constituer un gouvernement, l'obligation pour les institutions de gouvernement d'être 'participatives' et pour le parlement et lesdites institutions d'être 'transparents et de rendre des comptes'.

Vienne de 1993¹⁵⁶. Un communiqué publié par le gouvernement polonais au nom du groupe organisateur rappelle que les participants ont ‘insisté sur la nécessité de traiter d’urgence les dimensions économiques et sociales du développement démocratique, notamment l’éradication de la pauvreté et la participation des femmes, à égalité, au processus démocratique’, suggérant d’insérer dans la Déclaration de Varsovie un passage affirmant ces objectifs¹⁵⁷.

Si cette interprétation semble quelque peu généreuse, les réunions suivantes ont été plus franches sur ces questions sous-jacentes. Ainsi, la seconde conférence de la Communauté des démocraties a adopté, en novembre 2002, le Plan d’action de Séoul, sous le thème, ‘Démocratie : Investir pour la paix et la prospérité’¹⁵⁸. Tout en rappelant les principes de base adoptés à Varsovie, le document de Séoul prône la promotion d’une ‘démocratie plus forte par le biais d’une bonne gouvernance’¹⁵⁹. Il accorde la plus haute importance à la transparence et à l’obligation de rendre des comptes, à la lutte contre la pauvreté et à la croissance économique, notamment grâce ‘à un développement social et économique durable... à des mesures de lutte contre l’exclusion, qui tiennent dûment compte de l’égalité entre hommes et femmes et des inégalités sociales découlant de la discrimination raciale’¹⁶⁰. Le Plan d’action estime qu’il est nécessaire de construire et de maintenir ‘un multipartisme fort et une société civile saine’ entre autres, en incitant les secteurs public et privé à respecter l’égalité entre hommes et femmes et à ‘protéger et promouvoir le droit égal pour les hommes et les femmes à entreprendre des activités politiques’¹⁶¹.

La Troisième Conférence de Santiago, tenue en avril 2005, avait pour thème ‘Coopérer pour la démocratie’¹⁶². L’‘Engagement de Santiago’ stipule expressément qu’il ne peut y avoir de démocratie sans le strict respect du principe de non-discrimination et sans ‘un effort soutenu visant à éliminer la pauvreté extrême, le sous-développement, la marginalisation, les disparités

¹⁵⁶ Le paragraphe 8 de la Déclaration de Vienne stipule : ‘La démocratie, le développement et le respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement. La démocratie se fonde sur la volonté librement exprimée du peuple en vue de déterminer les systèmes politique, économique, social et culturel qui leur conviennent et de participer pleinement à tous les aspects de la conduite de leurs affaires...’ Conférence mondiale sur les droits de l’homme, Vienne, 14-25 juin 1993, ‘Déclaration et Programme d’action de Vienne’, doc. ONU A/CONF.157/23, 12 juillet 1993; voir également paras. 9, 27, 34, 66, 74.

¹⁵⁷ Ibid., Annexe II.

¹⁵⁸ Voir doc. ONU A/57/618, 19 novembre 2002, Annexe I.

¹⁵⁹ Ibid., 4^{ème} partie. Le document (dans la 6^{ème} partie, ‘Coordonner l’aide à la démocratie’), va même jusqu’à établir un lien entre la liberté et la régularité des élections, l’indépendance du judiciaire, la transparence des institutions de gouvernement, les partis politiques, la liberté de la presse, la société civile et une culture politique démocratique.

¹⁶⁰ Ibid., Partie 4.2.

¹⁶¹ Ibid., Partie 4.3.

¹⁶² La Communauté des Démocraties, Engagement ministériel de Santiago de 2005 ‘Coopérer pour la démocratie’, CD/30 avril 2005.

économiques et l'exclusion sociale'¹⁶³. Il souligne en outre l'importance de la participation de la société civile et la nécessité, à cette fin, de renforcer et de moderniser les partis politiques et d'encourager les femmes et les jeunes à participer pleinement. L'Engagement de Santiago rappelle, de même, qu'il convient d'accorder une attention particulière à 'la tenue d'élections libres et régulières, avec une administration électorale transparente et impartiale, et... avec un système de financement transparent y afférent'¹⁶⁴.

En 2004, l'Assemblée générale elle-même demande instamment « de renforcer le rôle des organisations et mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et consolider la démocratie »¹⁶⁵. D'ailleurs, les organisations régionales par leur travail normatif, sont souvent à l'avant-garde de la promotion et de la consolidation.

2.4.1 *Afrique*

L'article 3 de l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA), signé à Lomé, Togo, le 1^{er} juillet 2000, fixe à cette organisation, entre autres objectifs, la promotion de la participation populaire et d'une conduite saine des affaires publiques. L'article 4 de ce même texte rappelle les principes sur lesquels se fonde l'Union, à savoir la non-ingérence dans les affaires intérieures et le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance.

En 2002, l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA/UA adoptait la « Déclaration sur les principes régissant des élections démocratiques en Afrique »¹⁶⁶. Les paragraphes du préambule de ce texte insistent sur la nécessité « d'assurer une bonne gouvernance par le biais de la participation populaire », alors que la Partie II rappelle l'importance des « principes des élections démocratiques » : les élections sont le fondement de l'autorité de tout gouvernement représentatif et constituent un élément central du processus de démocratisation. L'article 4 stipule :

¹⁶³ Ibid., 2 (préambule). Un chapitre consacré au thème 'Pauvreté, développement et gouvernance démocratique' rappelle l'importance de la progressivité dans le respect des droits économiques, sociaux et culturels : ibid., Partie II. Un groupe de travail a également été chargé du suivi de cette question ; voir Partie VI.

¹⁶⁴ Ibid., Partie I, 'Gouvernance démocratique et Société civile', paras. 4, 5, 6.

¹⁶⁵ Résolution 59/201 de l'Assemblée générale des Nations Unies : « Renforcement du rôle des organisations et des mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et consolider la démocratie », 20 décembre 2004 (172-0-15). Les paragraphes 1 et 2 stipulent que par « éléments essentiels » de la démocratie, il faut entendre le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment des « droits politiques » y afférents, un système pluraliste pour les partis politiques, l'état de droit, la séparation des pouvoirs et l'obligation de rendre des comptes.

¹⁶⁶ 38^{ème} session ordinaire de l'Organisation de l'Unité africaine, 8 juillet 2002, Durban (Afrique du Sud), ACG/décisions 171-184(XXXVIII), ACG/décisions 1. 1-2 (XXXVIII), Décisions et déclarations.

« Les élections démocratiques doivent :

- (a) Etre conduites de façon libre et régulière.
- (b) Etre conformes à des constitutions démocratiques et aux textes de loi y afférents.
- (c) S'inscrire dans un système de séparation des pouvoirs qui garantit en particulier l'indépendance du judiciaire.
- (d) Avoir lieu à des intervalles réguliers, conformément aux dispositions y afférentes des constitutions nationales
- (e) tre conduite par des institutions intégratrices, compétentes et transparentes, pourvues d'un personnel bien formé et de la logistique nécessaire »¹⁶⁷.

La déclaration propose un programme d'action relevant des responsabilités des États (Partie III), incitant entre autres les femmes africaines à participer à tous les aspects du processus électoral¹⁶⁸. La partie IV, relative aux droits et obligations, insiste non seulement sur la dimension individuelle (et celle des partis) dans le concept de droit politique, mais aussi sur l'obligation de respecter l'autorité de la Commission électorale ou de tout autre instance statutaire compétente. En outre,

« Chaque citoyen et chaque parti politique doit accepter les résultats des élections proclamées libres et régulières par les instances nationales compétentes conformément à la Constitution et aux lois électorales. Chacun est tenu, en conséquence, de respecter la décision finale des autorités électorales compétentes ou de contester le résultat dans les formes prévues par la loi »¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Déclaration OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique 2002, II.4.

¹⁶⁸ Dans le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des femmes en Afrique, adopté en juillet 2003, les États parties reconnaissent, dans l'article 8 que les femmes et les hommes sont égaux devant la loi et ont droit, à égalité, à la protection de la loi. Dans l'article 9, les États s'engagent à mettre en œuvre des mesures d'action positive visant à promouvoir la participation à la conduite des affaires publiques et une participation égale des femmes à la vie politique de leur pays. Les États s'engagent, en outre, à adopter des lois et autres mesures garantissant aux femmes la possibilité de participer aux élections sans discrimination aucune; que les femmes soient représentées à égalité avec les hommes, à tous les niveaux des processus électoraux ; et que les femmes soient les partenaires égaux des hommes à tous les niveaux de la définition et de la mise en œuvre des politiques et programmes publics. Voir doc. ONU E/CN.4/2005/127, 11 février 2005, paras. 24-6.

¹⁶⁹ OUA/UA, Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, 2002, IV .13. L'OUA est invitée « à tout mettre en œuvre pour renforcer le processus de démocratisation, notamment par des missions d'observation et de suivi des élections dans nos États Membres » : *ibid.*, V. Voir aussi Union africaine « Orientations relatives aux missions d'observation et de suivi des élections », 2004.

En avril 2003, l'Union africaine et la Commission électorale indépendante d'Afrique du Sud ont organisé une « Conférence sur les élections, la démocratie et la gouvernance » à Pretoria, examinant, entre autres, un Projet d'orientations sur l'observation et le suivi des élections et un Projet de déclaration sur les élections, la démocratie et la gouvernance en Afrique. A ce propos, la Conférence dans un communiqué « affirme que le véritable critère de la liberté, la régularité et la crédibilité est l'acceptation de l'élection par les électeurs ».

Les divers documents y afférents ont été soumis, en juillet 2003, au Sommet de l'UA à Maputo, où le Conseil exécutif a pris note du communiqué de la Conférence et a décidé de le soumettre à l'Assemblée. Celle-ci a, à son tour, demandé à la Commission de le transmettre aux États Membres pour examen et commentaires¹⁷⁰.

Dans une énumération complète de principes, qui rappellent les termes de la Charte démocratique interaméricaine,¹⁷¹ le projet de Déclaration affirme que « les peuples d'Afrique ont droit à la démocratie et il incombe aux gouvernements et aux peuples eux-mêmes de tout faire pour la promouvoir et la défendre », que « l'exercice réel de la démocratie représentative est le fondement de l'état de droit... » et que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait partie intégrante de ses « éléments essentiels »¹⁷². D'autres dispositions font une priorité du renforcement des partis politiques, de la participation et de l'indépendance de l'administration électorale. Tout en mettant l'accent sur les droits et les responsabilités des citoyens, le projet de Déclaration rappelle qu'il appartient aux gouvernements de créer un environnement propice¹⁷³. Les États Membres sont tenus d'organiser, de conduire et d'assurer des processus électoraux libres et réguliers sur leur territoire, mais ce texte précise que l'U.A. a, elle aussi, un rôle à jouer en fournissant assistance et soutien, sous réserve des considérations de souveraineté¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Union africaine, Décisions de l'Assemblée, 2^{ème} session ordinaire, 10-12 juillet 2003, Maputo, Mozambique, Décision sur le Rapport du président par intérim de la Conférence relatif aux élections, la démocratie et la bonne gouvernance, DOC. EX/CL/35 (III): Assemblée /U.A./Déc.18 (II).

¹⁷¹ Voir ci-dessous.

¹⁷² Projet de déclaration sur les élections, la démocratie et la gouvernance en Afrique, adoptée lors de la Conférence sur les élections, la démocratie et la gouvernance tenue à Pretoria, avril 2003, article 1.4.

¹⁷³ Ibid., article 1.7, 1.8. 1.9.

¹⁷⁴ Ibid., Article 5. Depuis, il a été décidé d'ériger le projet de Déclaration en charte et l'Electoral Institute of Southern Africa (EISA – voire note suivante) a rédigé la première version de ce qui est désormais convenu d'appeler la Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance ; le document a été achevé en décembre 2005 et devrait être soumis au sommet de janvier 2006. Le projet de Charte se distingue de son modèle interaméricain par la priorité qu'il donne au renforcement des institutions et de la culture démocratique avant tout, d'où l'importance des élections.

Au niveau sous-régional, la Communauté de développement pour l'Afrique australe (SADC) et son Forum parlementaire (deux organisations autonomes) s'emploient activement à promouvoir les critères électoraux. La SADC elle-même a adopté les « Principes et orientations régissant les élections démocratiques » lors du Sommet de l'Île Maurice en septembre 2004¹⁷⁵. Le premier desdits principes insiste sur la nécessité « d'une participation pleine et entière des citoyens au processus politique », première des conditions lors de la conduite d'élections, sans oublier l'impartialité des institutions électorales, l'éducation des électeurs, l'acceptation et le respect des résultats des élections « proclamées libres et régulières par les autorités électorales nationales compétentes, conformément à la législation du pays »¹⁷⁶. Les mêmes orientations décrivent en détail les droits et obligations des observateurs SADC et se terminent par une énumération exhaustive des responsabilités de l'État organisant l'élection. Il appartient, à l'État non seulement de faire respecter les droits « traditionnels » civils et politiques des personnes et des partis, mais aussi de mettre en œuvre les opérations nécessaires aux niveaux institutionnel, programmatique et logistique afin d'assurer le succès de l'élection. Enfin, une mention spéciale rappelle la nécessité « de favoriser la participation des femmes, des handicapés et des jeunes à tous les aspects du processus électoral... »¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Disponible sur EISA – Electoral Institute of Southern Africa: www.eisa.org.za. Voir aussi *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region* (PEMMO); Forum parlementaire de la SADC, « Normes et critères du Forum parlementaire de la SADC pour les élections dans la région SADC », adoptés par l'Assemblée plénière du Forum parlementaire de la SADC, 25 mars 2001, Windhoek (Namibie). Une conférence tenue en novembre 2005 pour faire le bilan sur les normes et critères du Forum parlementaire de la SADC a également examiné la possibilité de rédiger un Protocole relatif aux élections démocratiques juridiquement contraignant afin de prendre également en compte des questions telles que la participation à égalité des femmes et des hommes à l'ensemble du processus électoral, la démocratie à l'intérieur des partis, la conception du système électoral, le règlement des différends, la méthodologie et les responsabilités en matière d'observation électorale : *Communiqué*, Conférence sur le bilan des normes et critères électoraux dans la région SADC, Maputo, 18-20 novembre 2005. Le Secrétariat de la SADC et le Forum parlementaire de la SADC ont tous deux envoyé des missions d'observateurs, entre autres, à l'élection présidentielle du Zimbabwe en 2002, aux législatives du Lesotho en 2002, aux législatives de l'Île Maurice en 2000, aux élections présidentielles, législatives et locales de Zambie en 2001, aux élections présidentielles et législatives de Tanzanie en 2000 et aux élections présidentielles et législatives de Namibie en 1999; pour les rapports y afférents, consulter <http://www.sadcp.f.org>. Les pays membres de la SADC, sous la houlette de l'EISA, ont également créé un « Forum des commissions électorales » : www.sadc-ecf.org.

¹⁷⁶ SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections, Deuxième partie.

¹⁷⁷ Ibid., 7.9. Outre les nombreuses initiatives électorales énumérées ci-dessus, l'EISA a également rédigé des recommandations pour l'égalité entre hommes et femmes en matière électorale - *Gender Checklist for Free and Fair Elections* - s'inspirant des critères énoncés dans *Elections libres et régulières*.

2.4.2 Amériques

L'un des événements les plus importants de ces dernières années dans les Amériques est l'adoption de la Charte démocratique interaméricaine par l'Assemblée générale de l'OEA lors de sa session spéciale à Lima, Pérou, le 11 septembre 2001¹⁷⁸, sachant que la « composante démocratie » est depuis longtemps acceptée. En 1959, la « Déclaration de Santiago du Chili » avait essayé de définir certaines des caractéristiques du système démocratique, précisant entre autres que « le principe de l'état de droit doit être garanti par la séparation des pouvoirs et par l'examen, par les instances judiciaires de l'État, de la légalité des actes du gouvernement » ajoutant que « les gouvernements des républiques américaines doivent être issus d'élections libres »¹⁷⁹.

En 1991, l'Assemblée générale de l'OEA adoptait la résolution 1080 sur la « démocratie représentative » considérée comme « la condition indispensable à la stabilité, la paix et le développement de la région ». Ainsi étaient jetées les bases d'un mécanisme d'action collective, en cas « d'interruption soudaine et irrégulière du processus institutionnel, politique et démocratique ou de l'exercice légitime du pouvoir par le gouvernement démocratiquement élu dans l'un des États Membres de l'Organisation »¹⁸⁰. L'année suivante, l'Assemblée générale approuvait le « Protocole de Washington », qui prévoit la possibilité de suspendre l'adhésion d'un État Membre dont le gouvernement démocratique aurait été renversé par la force¹⁸¹. En avril 2001, enfin, l'Assemblée générale a adopté une « clause démocratique » qui stipule : « toute altération ou interruption anticonstitutionnelle de l'ordre démocratique dans un État de l'Hémisphère constitue un obstacle insurmontable à la participation du gouvernement de l'État concerné aux Sommets du processus des Amériques »¹⁸².

La Charte 2001, à l'instar des nombreuses mesures adoptées dans différents Forums, ne se limite pas à la traditionnelle dimension des droits civils et politiques. Entre autres, elle rappelle clairement la relation qui existe

¹⁷⁸ Pour plus d'information, voir « résolution de San José, Charte démocratique interaméricaine », adoptée lors de la 4^{ème} session plénière, 5 juin 2001 : AG/RES. 1838 (XXXI-O/01). Voir aussi la « Déclaration de Floride : Delivering the Benefits of Democracy », adoptée lors de la 4^{ème} session plénière, 7 juin 2005 : AG/DEC. 41 (XXXV-O/05).

¹⁷⁹ « Déclaration de Santiago du Chili, paras 1, 2 ; adoptée lors de la 5^{ème} Réunion consultative des ministres des Affaires étrangères des États Membres de l'OEA, *Inter-American System : Treaties, Convention s, and Other Documents*, Washington, D.C., 1981, Vol. 1.

¹⁸⁰ « Démocratie représentative », résolution adoptée lors de la 5^{ème} session plénière, 5 juin 1991 : AG/RES. 1080 (XXI-O/91) ; également « Promotion de la démocratie », adoptée lors de la 4^{ème} session plénière, 5 juin 2001 : AG/RES. 1782 (XXXI-O/01).

¹⁸¹ Le Protocole de Washington (OEA, Documents officiels, OEA/Ser.A/2 Add.3 (SEPF), Series on Treaties 1-E Rev. (1995) Entré en vigueur le 25 septembre 19 97; voir maintenant article 9 de la Charte de l'OEA.

¹⁸² Adoptée lors du 3^{ème} Sommet des Amériques, Québec, Canada, 20-22 avril 2001. Voir aussi articles 17-22, Charte démocratique interaméricaine.

entre l'élimination de la pauvreté extrême, la promotion et la consolidation de la démocratie, l'éducation et une participation réelle, et préconise de compléter les mesures visant à défendre la démocratie par « un travail permanent et créatif en faveur de la démocratie et des efforts ininterrompus visant à prévenir et anticiper les causes mêmes des problèmes qui affectent le système démocratique de gouvernement »¹⁸³.

La question du droit à des élections et à une démocratie représentative n'a pas été oubliée, loin de là. En fait, la Charte s'ouvre sur cette affirmation : « Les peuples des Amériques ont droit à la démocratie et leurs gouvernements ont pour obligation de la promouvoir et de la défendre » (article 1) ; ajoutant « L'exercice effectif de la démocratie représentative constitue le fondement de l'État de droit et des régimes constitutionnels des États membres » (article 2) ; et

« Au nombre des composantes essentielles de la démocratie représentative figurent, entre autres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'accès au pouvoir et son exercice assujéti à l'État de droit, la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret, à titre d'expression de la souveraineté populaire, le régime plural de partis et d'organisations politiques, ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics »¹⁸⁴.

Considérant le renforcement des partis et autres organisations politiques comme une priorité (article 5), la Charte stipule « La participation des citoyens à la prise des décisions concernant leur propre développement est un droit et une responsabilité ... » (article 6). La discrimination, notamment, doit être éliminée:

« L'élimination de toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination basée sur le sexe, l'ethnie et la race, et des diverses formes d'intolérance, ainsi que la promotion et la protection des droits de la personne et de ceux des peuples autochtones et des migrants, le respect de la diversité ethnique, culturelle et religieuse dans les Amériques, contribuent au renforcement de la démocratie et à la participation des citoyens »¹⁸⁵.

¹⁸³ Charte démocratique interaméricaine, Préambule articles 11-16, 26-28. Pour un résumé de la démarche de l'OEA jusqu'à l'adoption de la Charte, voir Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de l'Administration de la justice, de l'état de droit et de la démocratie, document de travail par Manuel Rodriguez Cuadro s sur les mesures prévues par divers textes internationaux relatifs aux droits de l'homme en matière de promotion et de consolidation de la démocratie, doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2001/32, 5 juillet 2001, paras. 47-58.

¹⁸⁴ Charte démocratique interaméricaine, article 3; l'article 1.4 du projet de Déclaration de l'UA s'inspire clairement de ce passage, comme indiqué ci-dessus.

¹⁸⁵ Ibid., Article 9.

La Charte stipule qu'il appartient aux États Membres « d'organiser, de conduire et de garantir des processus électoraux libres et réguliers », mais elle précise aussi que l'OEA a un rôle spécial consistant à fournir conseil et assistance en vue de renforcer et développer les institutions et processus électoraux¹⁸⁶, et elle reconnaît l'expérience de l'OEA en matière d'observation électorale¹⁸⁷.

2.4.3 *Le Commonwealth*

Comme on a pu s'en rendre compte en 1994, le Commonwealth a été très actif en matière d'observation des élections, envoyant 46 « Commonwealth Observer Groups » (missions d'observation du Commonwealth) entre 1990 et 2004¹⁸⁸. La « méthode du Commonwealth » implique à la fois une invitation du gouvernement ou de l'autorité électorale concernée et un « large soutien » des partis politiques et de la société civile¹⁸⁹. Les observateurs doivent avoir la liberté de circulation et d'accès à toutes les étapes du processus électoral, afin d'examiner tout facteur susceptible « de nuire à la crédibilité » du processus, et de déterminer si, à leur avis, « les conditions permettent la libre expression de la volonté des électeurs » et si « le résultat des élections est conforme à la volonté du peuple »¹⁹⁰. La Déclaration 1991 de Harare reflète les valeurs politiques fondamentales du Commonwealth auxquelles les observateurs doivent adhérer. Cependant, le Secrétariat du Commonwealth rappelle que les élections ne doivent pas être considérées comme un événement isolé, mais « dans le contexte du processus démocratique dans son ensemble ».

A l'instar de l'OEA et de ce qui a été proposé pour l'Union africaine, le Commonwealth a adopté sa propre version de la « clause démocratique ». Dans le cadre du Programme d'action Millbrook 1995, il a été convenu qu'en cas de détérioration manifeste des Institutions démocratiques ou de coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu, le Commonwealth serait habilité à adopter des mesures visant à encourager le rétablissement de la démocratie dans un délai raisonnable, y compris par l'envoi d'une mission ou d'une médiation

¹⁸⁶ En Haïti, par exemple, l'OEA a soutenu une grande campagne d'inscription sur les listes électorales organisées par le Conseil électoral provisoire (CEP) en vue des élections prévues pour fin 2005, en collaboration avec la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

¹⁸⁷ Ibid. articles 23-25. L'OEA doit garantir l'efficacité et l'indépendance des missions d'observation électorale, et leur fournir les ressources nécessaires. La Charte précise que lesdites missions doivent être menées « de manière objective, impartiale et transparente; elles devront aussi être dotées de la capacité technique appropriée », (article 24). Depuis 1990, l'OEA a envoyé des missions d'observateurs dans plus de 80 élections en Amérique du Sud, en Amérique centrale et aux Caraïbes; voir www.oas.org.

¹⁸⁸ Pour plus d'information sur les élections, voir www.thecommonwealth.org.

¹⁸⁹ Les missions d'évaluation préliminaire ont généralement pour objet de vérifier si les conditions essentielles à une mission d'observation sont réunies.

¹⁹⁰ Voir, par exemple, les « Terms of Reference » (mandat du Commonwealth Observer Group, envoyé au Malawi à l'occasion des élections législatives et présidentielles de mai 2004 : www.thecommonwealth.org).

par le Secrétaire général. Si les institutions démocratiques ne sont pas rétablies et en l'absence d'un processus électoral libre et régulier dans un délai raisonnable, des mesures supplémentaires peuvent être envisagées, notamment la suspension de l'État Membre et des programmes d'assistance technique.

Comme les autres organisations régionales et sous-régionales, le Commonwealth s'efforce de définir et de promulguer des critères. Ainsi, il a organisé la « Conference of Commonwealth Chief Election Officers » (Conférence des responsables électoraux) en 1998¹⁹¹, et un atelier sur la démocratie et l'égalité entre les sexes en Namibie en 2000. Les participants à la troisième session de cet atelier,

« Ont demandé l'adoption urgente de mesures positives de nature à garantir un équilibre entre hommes et femmes dans la composition des commissions électorales et dans les nominations à des postes de direction, se félicitant de la mise en place de quotas dans les partis politiques afin de favoriser la présence de femmes parmi les candidats, demandant par-dessus tout l'adoption de processus électoraux « favorables aux femmes ». Les participants ont chaleureusement accueilli l'idée d'études, par le Commonwealth, sur la relation entre les systèmes électoraux et la sélection de candidates »¹⁹².

2.4.4 Europe

Les statuts de 1949 du Conseil de l'Europe rappellent « l'héritage commun » des peuples de l'Europe et les principes de liberté individuelle, de liberté politique et d'état de droit qui « constituent le fondement de toute démocratie authentique ». La protection des processus démocratiques par le biais d'élections honnêtes et organisées à intervalles réguliers, inscrite dans l'article 3 du premier Protocole de la Convention européenne sur les droits de l'homme, a reçu une place plus importante au fil des ans dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹³. En tant qu'organisation

¹⁹¹ Voir *Voting for Democracy*, 1998, Report of the Conference of Commonwealth Chief Election Officers Rapport des responsables électoraux du Commonwealth, Cambridge, Royaume Uni, 23-26 mars 1998.

¹⁹² Voir *Gender and Democracy* (égalité entre hommes et femmes et démocratie), 2000, Report of the Commonwealth Workshop on Gender and Democracy (Rapport de l'atelier du Commonwealth sur la parité et la démocratie), Windhoek (Namibie), 9-11 février 2000. Parmi les autres publications récentes sur les critères, citons *Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document* (Les bonnes pratiques électorales dans le Commonwealth : un document de travail), 1997 ; et Michael Pinto -Duschinsky, *Political Financing in the Commonwealth* (Financement politique dans le Commonwealth), Londres : Commonwealth Secretariat, 2000.

¹⁹³ Voir Deuxième partie ci-après, *Élections libres et régulières : Evolution du droit international et de la pratique*, sections 2.3.2, 3.1; Wheatley, S., 'Democracy in International Law: A European Perspective', 51 *International and Comparative Law Quarterly* 225 (2002); et ci-dessous dans la section 3 de la présente partie.

internationale régionale, le Conseil de l'Europe œuvre également à promouvoir les processus démocratiques aux niveaux national, régional et local.

Créée en 1990, la Commission de Venise ou Commission européenne pour la démocratie par le droit, pour citer son appellation complète, conseille le Conseil de l'Europe en matière constitutionnelle¹⁹⁴. Forte de son assise dans le patrimoine constitutionnel européen, la Commission de Venise a pour objet de soutenir trois principes considérés comme des piliers, à savoir la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit. Depuis sa fondation, elle n'a cessé de s'occuper de questions électorales, donnant des avis sur les projets de lois électorales, contribuant à la rédaction des textes y afférents¹⁹⁵. En 2002, son action dans ce domaine a été confortée par la création du Conseil des élections démocratiques¹⁹⁶, qui donne des opinions et recommande des améliorations à la loi et à l'administration électorales dans certains pays, à la lumière des rapports des observateurs de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe¹⁹⁷. Ces brochures d'orientations et études récentes mettent l'accent sur la participation des femmes au processus électoral¹⁹⁸, les critères électoraux¹⁹⁹, les systèmes

¹⁹⁴ La Commission de Venise a été créée en 1990 dans le cadre d'un accord partiel signé par 18 États Membres du Conseil de l'Europe. En février 2002, cet accord a été « élargi », permettant à des États non européens d'adhérer en tant que membres à part entière. Conformément à l'article 2 des statuts révisés, la Commission de Venise est constituée « d'experts indépendants éminents en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques ou de leur contribution au développement du droit et des sciences politiques ». Ses membres sont des universitaires réputés ayant une bonne expérience en matière de droit constitutionnel ou international, ou en qualité de magistrats de cour suprême ou constitutionnelle ou encore en tant que députés de parlements nationaux. Les Membres, désignés pour quatre ans par les pays participants, agissent à titre personnel. Actuellement, tous les États Membres du Conseil de l'Europe adhèrent à la Commission. Le Kirghizistan a adhéré en 2004 et le Chili en 2005. Le Bélarus est membre associé, l'Argentine, le Canada, les États-Unis, Israël, le Japon, le Kazakhstan, le Mexique, la République de Corée, le Saint-Siège et l'Uruguay ayant le statut d'observateur. L'Afrique du Sud a un statut de coopération spéciale assimilable à celui d'observateur. La Commission européenne et l'OSCE/BIDDH participent aux sessions plénières de la Commission.

¹⁹⁵ La Commission de Venise œuvre en étroite coopération avec l'OSCE/BIDDH, donnant notamment des opinions communes; voir, par exemple, celle relative au Code électoral d'Azerbaïdjan: COE doc. CDL-AD (2 004) 016 rev. Pour plus d'information voir <http://www.venice.coe.int>.

¹⁹⁶ Le Conseil des élections démocratiques (CDE) est constitué de représentants de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des autorités locales et régionales d'Europe.

¹⁹⁷ Voir, par exemple, le « Code des bonnes pratiques en matière électorale, orientations et rapport explicatif », de la Commission de Venise et du Conseil des élections démocratiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} session (Venise, 18-19 octobre 2002, avis no. 190/2002) CDL-AD (2002) 23 rev., Strasbourg, 23 mai 2003.

¹⁹⁸ « Rapport sur la Recommandation 1676(2 004) de l'Assemblée parlementaire relative à la participation des femmes aux élections », CD L-AD (2005) 002, Strasbourg, 2 juin 2005.

¹⁹⁹ Voir note 197. Également, « Avis sur le projet de Convention ACEEEO sur les critères électoraux, les droits et les libertés électoraux », adopté par la Commission de Venise à sa 58^{ème} session plénière (Venise, 12-13 mars 2004, avis. 253/2003) CDL-AD (2004) 010, Strasbourg, 17 mars 2004.

électoraux²⁰⁰, la participation des minorités nationales aux décisions²⁰¹, le vote à distance et électronique²⁰², l'évaluation des élections²⁰³ et l'observation des élections²⁰⁴.

Dans son *Code of Good Practice in Electoral Matters* (Code de bonnes pratiques en matière électorale), la Commission de Venise rappelle que « les cinq principes sur lesquels se fonde le patrimoine électoral européen sont le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. En outre, les élections doivent se tenir à des intervalles réguliers... ». A ce noyau – à savoir des règles essentiellement internationales²⁰⁵ – elle ajoute « le principe selon lequel des élections véritablement démocratiques ne peuvent être tenues que lorsque certaines conditions élémentaires de l'État démocratique fondé sur l'état de droit, telles que les droits fondamentaux, la stabilité de la loi électorale et des garanties effectives de procédure, sont réunies »²⁰⁶. Dans le rapport explicatif y afférent, la Commission de Venise note que : « lorsque les lois et les pratiques de divers pays convergent, la teneur des principes peut être délimitée avec plus de précision... »²⁰⁷. Non seulement il faut qu'il y ait respect des droits fondamentaux, mais également et entre autres, des lois électorales et des garanties de procédure stables, notamment l'organisation des élections par une instance impartiale²⁰⁸, une observation des élections, un système efficace de recours, une organisation et un fonctionnement efficaces des bureaux de vote, un financement et la sécurité des élections²⁰⁹.

²⁰⁰ « Rapport sur les systèmes électoraux. Solutions disponibles et critères de sélection », adopté par la Commission de Venise à sa 57^{ème} session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003, Study no. 250/2003) CDL-AD (2004) 003, Strasbourg, 4 février 2004.

²⁰¹ « Rapport sur les règles électorales et l'action affirmative pour les minorités nationales ». « Participation au processus de prise de décision dans les pays européens », adopté par le Conseil des élections démocratique à sa 12^{ème} réunion (Venise, 10 mars 2005) et la Commission de Venise à sa 62^{ème} session plénière (Venise 11-12 mars 2005).

²⁰² « Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les critères du Conseil de l'Europe », adopté par la Commission de Venise à sa 58^{ème} session plénière (Venise, 12-13 mars 2004, Étude no. 260/2003), CDL-AD (2004) 012, Strasbourg, 18 mars 2004.

²⁰³ « Guide d'évaluation des élections », adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 5^{ème} réunion (Venise, 12 juin 2003) et par la Commission de Venise à sa 55^{ème} session plénière (Venise, 13-14 juin 2003, avis N o. 235/2003), CDL-AD (2003) 10. Strasbourg, 18 juin 2003.

²⁰⁴ La « Déclaration de principe pour l'observation électorale internationale et le Code de conduite pour les observateurs électoraux internationaux », d'octobre 2005, rédigés par la Division de l'assistance électorale de l'ONU, le National Democratic Institute, et le Carter Center, figuraient sous forme de projet dans l'Etude no. 325/2004, CDL-EL (2004) 025, Strasbourg, 19 novembre 2004.

²⁰⁵ Spécifiquement, l'article 25, ICCPR66 et l'article 3 ECHR50 Protocole 1.

²⁰⁶ Voir note 197 ci-dessus, p. 5.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ « Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance par rapport à toute manipulation politiquement motivée garantissent une bonne administration du processus électoral, de la période préélectorale jusqu'à la fin du traitement des résultats ». Ibid., para. 68.

²⁰⁹ Ibid., paras. 86-113.

Systèmes électoraux. Dans une étude approfondie publiée en décembre 2003, la Commission de Venise observe :

« La panoplie des systèmes que les spécialistes offrent aux praticiens a de quoi faire rêver ceux-ci. Cette offre n'est pas seulement d'une richesse confondante, elle permet surtout d'obtenir à peu près n'importe quel résultat, comme si le vote de l'électeur comptait moins en fin de compte que la subtilité du législateur électoral»²¹⁰.

Par « système électoral », le Rapport entend « l'ensemble des règles de procédure régissant l'expression des voix dans une élection donnée et leur conversion en sièges »²¹¹, subdivisant lesdites caractéristiques entre « les éléments ayant trait à l'organisation, le déroulement et le processus de l'élection », d'une part, et « les règles liées à la comptabilisation des voix et à la répartition des sièges », d'autre part²¹². Passant en revue les systèmes pluralistes/majoritaires, de représentation à la proportionnelle et les systèmes hybrides, le découpage des circonscriptions électorales, les méthodes et le nombre de tours de scrutin, les méthodes de décompte des voix et de répartition des sièges, le Rapport examine les raisons pour ou contre le choix d'un système électoral particulier et les conséquences qui en découlent. Il ajoute que les trois fonctions principales d'un système électoral sont la représentation, la sélection et l'investiture, la représentation étant entre autres « une représentation d'opinions politiques, de territoires, de catégories spécifiques de l'électorat ... »²¹³ ; Alors que la sélection démocratique par le biais d'élections soulève des questions touchant à « l'indépendance des candidats – et donc des futurs élus – vis-à-vis des appareils politiques, celui de l'équité sociale du recrutement et celui du renouvellement de l'élite du pouvoir »²¹⁴. Le Rapport distingue trois étapes majeures dans le développement de la démocratie élective, qui correspondent à autant de « modèles sociopolitiques du système électoral : le modèle élitare, le modèle des organisations de masse et le modèle de l'individuation consumériste ... »²¹⁵.

²¹⁰ *Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix*, voir note 200 cidessus, para. 5.

²¹¹ Cette définition est empruntée à Garrone, Pierre, *L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Faculté de droit de Genève, 1991, Basle – Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise, p. 11. Voir aussi Dummett, Michael, *Principles of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1997; et section 4, ci-dessous.

²¹² *Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix*, note 200 ci-dessus, para. 8.

²¹³ *Ibid.*, para. 89.

²¹⁴ *Ibid.*, para. 91.

²¹⁵ *Ibid.*, para. 94.

Les travaux récents du Conseil de l'Europe lui-même reflètent ces préoccupations, notamment pour tout ce qui touche aux problèmes systémiques que rencontrent les Etats-nations lorsqu'ils essaient de définir les principes du gouvernement démocratique représentatif au niveau national. Dans *Developing Democracy in Europe : An Analytical Summary of the Council of Europe's acquis*, Lawrence Pratchett et Vivien Lowndes considèrent les parlements, en principe, comme « un microcosme du spectre socio-économique et politique entier caractérisant l'ensemble de la communauté » agissant comme « le centre du débat et des délibérations politiques »²¹⁶. Les auteurs remarquent que le Conseil de l'Europe a fait sien cet idéal de représentation puisqu'il soutient « le principe de la pluralité des partis politiques, considéré comme le fondement d'une politique démocratique réelle », et qu'il prône de bonnes pratiques en matière électorale en définissant des critères et des procédures d'observation et en soutenant la mise en place de nouveaux instruments favorables à la représentation. Dans le cadre de ce programme, le Conseil s'est également préoccupé de questions telles que le « disenfranchisement » (non prise en compte des votes) dans les minorités ethniques ou de l'égalité entre hommes et femmes, deux questions considérées comme fondamentales pour la démocratie²¹⁷. En outre, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a recommandé que la représentation des femmes, comme celle des hommes, dans n'importe quelle instance ne doit pas être inférieure à 40 %²¹⁸.

Un Livre vert sur l'avenir de la démocratie en Europe, rédigé à la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe et publié en 2004, pose la question de la désaffection des citoyens et de leur mécontentement, « comme le montre la baisse du taux de participation aux élections et la méfiance grandissante qu'inspirent les institutions et les hommes politiques ». Si cette tendance se poursuit, les auteurs estiment que « les abstentions aux législatives nationales pourraient atteindre 45 % en Europe centrale et orientale, et 65 % en Europe occidentale à l'horizon 2020. Un phénomène qui risque de

²¹⁶ *Developing Democracy in Europe : An Analytical Summary of the Council of Europe's acquis* Lawrence Pratchett et Vivien Lowndes, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2004, para. 1, faisant également référence à la résolution 1264 (2001) de l'Assemblée parlementaire sur le Code de bonnes pratiques en matière électorale; Déclaration du Comité des ministres sur le Code de bonnes pratiques en matière électorale (13 mai 2004); P. Norris, « Young people and political activism : from the politics of loyalties to the politics of choice ? », étude présentée au symposium du Conseil de l'Europe « Les jeunes et les institutions démocratiques : du désenchantement à la participation », Strasbourg 27-28 novembre 2003.

²¹⁷ *Developing Democracy in Europe*, note ci-dessus, para. 2.

²¹⁸ Voir Recommandations du Comité des ministres (2003) 3 sur une participation équilibrée des femmes et des hommes aux décisions politiques et publiques.

délégitimer les décisions prises par le parlement »²¹⁹. Les mutations profondes, rapides et irréversibles qui se produisent aux niveaux national, régional et mondial posent de nouveaux défis mais ouvrent aussi des perspectives à la démocratie européenne moderne, avec des conséquences tant sur les processus que sur les acteurs. Certains des changements à l'œuvre sont imputables à des causes externes, d'autres sont intrinsèques à la démocratie mais, dans les deux cas, la question est de savoir comment relever les défis et « améliorer la qualité des institutions démocratiques »²²⁰. Car, comme le remarquent les auteurs :

« Au cours des vingt ou trente dernières années, le champ des décisions démocratiques n'a cessé de s'éroder... un basculement des centres décisionnels publics et collectifs de la sphère politique vers celle de l'administration, de la démocratie vers la technocratie, réduisant *de facto* mais pas toujours *de jure* l'espace du vote, de l'influence et du contrôle par les citoyens, agissant directement ou indirectement par le truchement de leurs représentants... »²²¹.

Reste qu'il n'existe pas de « type idéal et unique de démocratie » que tous les pays européens pourraient adopter ou vers lequel ils pourraient tous ensemble converger²²². Bien au contraire, il y aura probablement une pléthore de réponses aux défis d'aujourd'hui²²³. Aussi les auteurs suggèrent-ils de nombreuses mesures comme : traiter les citoyens avec plus de respect, tendre vers une plus grande concurrence politique et permettre aux électeurs d'exprimer plus clairement leur mécontentement que par la simple abstention²²⁴.

L'Union européenne. L'Union européenne a pris un certain nombre de mesures officielles visant à accroître la légitimité démocratique de ses diverses institutions, sachant que l'Union elle-même n'est pas épargnée à maints égards par ce basculement des centres de décision de la sphère politique vers celle de l'administration. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000, réitère les principes de base de l'Union, à savoir qu'elle « se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, qu'elle repose sur le principe de la

²¹⁹ *The Future of Democracy in Europe : Trends, Analyses and Reforms*. Livre Vert du Conseil de l'Europe, coordonné par Philippe C. Schmitter et Alexander H. Trechsel et rédigé à la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Strasbourg : Conseil de l'Europe 2004, pp. 5, 26. Voir également Jackman, R. J. & Ross A. Miller, 'Voter turnout in industrialized democracies during the 1980s', *Comparative Political Studies*, Vol. 27, 467-92 (1995); Blais, Andre & A. Dobrzynska, 'Turnout in electoral democracies', *European Journal of Political Research*, Vol. 33(2), 239-61 (1998)

²²⁰ *The Future of Democracy in Europe*, note ci-dessus, p. 15.

²²¹ *Ibid.*, p. 61.

²²² *Ibid.*, p. 83.

²²³ *Ibid.*, pp. 83-4, sur les diverses possibilités.

²²⁴ *Ibid.*, pp. 87-8.

démocratie et le principe de l'état de droit »²²⁵. L'article 6 du Traité de l'Union européenne confirme que lesdits principes sont « communs aux États Membres », proclamant que l'Union doit respecter « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme »²²⁶. L'article 39 de la Charte stipule expressément :

- « 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.
2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret »²²⁷.

Le Traité modifié actuel inclut également les droits de l'homme dans le processus d'adhésion pour les nouveaux États Membres²²⁸, et prévoit la suspension de tout État Membre qui violerait systématiquement les droits de l'homme²²⁹. L'article 11 du Traité, dans une affirmation équivalente de principe, stipule que le Conseil de politique étrangère et de sécurité commune de l'Union : « développe et consolide la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales », ce qui explique l'action de l'UE en matière d'observation électorale entre autres activités liées à la démocratie. La « Communication sur l'assistance et l'observation électorale » de la Commission européenne, adoptée en 2000,²³⁰ précise que les missions d'observation de l'UE ont pour but d'évaluer dans quelle mesure la conduite d'une élection est compatible avec les normes internationales. L'UE finance, par ailleurs, des programmes d'assistance visant à soutenir, entre autres, les instances électorales nationales, les instances nationales d'observation et de suivi des médias, l'éducation des électeurs ainsi que les organisations de soutien électoral.

L'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE). L'UIP a collaboré à maintes reprises avec l'OSCE, en particulier avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Les textes normatifs de l'OSCE, tels que le Document de Copenhague de 1990 ont été une source d'inspiration importante pour la rédaction de la Déclaration sur

²²⁵ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO, 364/1, 19 décembre 2000, Préambule.

²²⁶ Voir articles 6(1), 49 du Traité de l'Union européenne (TUE). Les références renvoient à la numérotation des versions consolidées du Traité de l'Union européenne (TUE) et du Traité portant création de la Communauté européenne (TCE) : Union européenne, *Version consolidée des Traités*, Bureau des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 1997

²²⁷ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, note 225 ci-dessus. L'article 40 prévoit le droit, pour chaque citoyen de l'UE de voter et de se porter candidat aux élections municipales.

²²⁸ Article 49 TUE.

²²⁹ Art. 7 TEU; Art. 309 TCE.

²³⁰ Communication sur l'assistance et l'observation électorales (COM (2000) 191).

les critères pour des élections libres et régulières²³¹, alors que la réunion de 1997 du BIDDH sur l'observation et l'administration des élections a apporté beaucoup d'informations utiles à l'étude sur les codes de conduite en matière d'élections²³². Depuis, l'OSCE/BIDDH a maintenu au centre de ses préoccupations les questions relatives aux élections, au renforcement des critères et des pratiques en matière d'observation électorale, ainsi qu'aux nouvelles technologies²³³. Quant à l'UIP, elle a beaucoup contribué à une série de réunions organisées par l'OSCE/BIDDH en préparation à la publication d'*Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*²³⁴, dans le cadre d'un projet visant à « faire le point sur les normes, engagements, principes et « bonnes pratiques » existants en matière d'élections ». Ce rapport et la « doctrine » qui l'accompagne reprennent en les étoffant les règles, critères et principes évoqués dans des travaux précédents, à la lumière de l'expérience considérable acquise par l'OSCE, grâce à son travail d'observation électorale, d'assistance technique et de conseil. Dans un domaine qui est directement lié à ce qui précède, l'OSCE/BIDDH s'emploie activement à appliquer les règles reconnues par tous les Etats membres de l'OSCE, à savoir que l'égalité entre hommes et femmes est un aspect fondamental de toute société juste et démocratique et que cela implique une égalité des chances permettant aux femmes de participer pleinement à tous les aspects de la vie politique et publique. Le *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections* (Guide pour l'observation de la participation féminine aux élections), publié en 2004, donne des indications utiles à toutes les missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, chargées d'évaluer la participation féminine aux processus électoraux ainsi qu'un certain nombre de mesures pratiques visant à intégrer le souci d'égalité entre les sexes dans leurs activités²³⁵.

²³¹ Voir ci-dessous, Deuxième partie, *Élections libres et régulières : Evolution du droit international et de la pratique*, section 2.6.

²³² Goodwin-Gill, G. S., *Codes de conduite pour les élections*, Genève, UIP, 1998.

²³³ Ainsi, le programme de travail de la Réunion d'avril 2005 de l'OSCE sur la mise en œuvre de la dimension humaine, « les défis des technologies et procédures électorales », comportait une séance sur les défis et les perspectives des technologies électroniques, notamment le vote électronique, pour les États, les responsables électoraux, les électeurs et les observateurs électoraux. Cette réunion a également évoqué quelques-uns des problèmes pratiques concernant le respect des principes électoraux, tels que le scrutin secret et pour faire la preuve de la crédibilité des systèmes électroniques. Voir Rapport final, Vienne, 21-22 avril 2005, PC.SHDM.GAL/5/05, 12 juillet 2005.

²³⁴ *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, Warsaw OSCE/ODIHR, 2003.

²³⁵ *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, Varsovie : OSCE/BIDDH, 2004. Comme ce guide le constate : « une élection ne peut respecter les engagements de l'OSCE ou les autres critères internationaux que si les femmes ont la possibilité d'y participer pleinement et également ». Ibid., 6. Autres publications pertinentes en 2005: 1^{ère} édition du *Election Observation Handbook*, de l'OSCE/BIDDH, dont la première édition date de 1996. L'OSCE/BIDDH fait observer que, si la méthodologie n'a pas fondamentalement changé, la 5^{ème} édition bénéficie de l'expérience accumulée lors de l'observation de plus de 150 élections. Voir aussi *Handbook for*

L'expérience de l'OSCE en matière d'observation électorale va, d'ailleurs, au-delà des pays en transition. Dans son rapport final (5 août 2005) sur les élections législatives du 5 mai 2005 au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, par exemple, l'OSCE a estimé que cette élection a été conforme à une « longue tradition », qu'elle a été « menée de façon professionnelle et dans le respect de procédures bien établies, jouissant de la confiance générale des candidats et des électeurs ». Les observateurs de l'OSCE ont, néanmoins, relevé un certain nombre de points faibles, par exemple concernant le vote par correspondance (qui avait donné lieu à des fraudes électorales prouvées en 2004)²³⁶, l'absence d'une loi électorale unique et intégrée, des écarts exceptionnels dans le découpage des circonscriptions (ce qui a des conséquences sur l'égalité du vote), l'impression de numéros de série sur les bulletins de vote (ce qui peut nuire au secret) et l'absence de disposition relative aux observateurs internationaux et nationaux non partisans. Le rapport de l'OSCE recommande également qu'une action soit entreprise pour favoriser la participation des femmes, dans le cadre des partis²³⁷.

3. ÉVOLUTION DU DROIT ET DE LA PRATIQUE

L'étude initiale sur l'évolution du droit international et de la pratique en matière de liberté et de régularité des élections, jointe ci-après en Deuxième partie, faisait le point sur les apports juridiques, à l'époque balbutiants, concernant les droits électoraux. Entre autres, les obligations des Etats au regard du droit international en matière d'élections associaient des éléments de *moyens* et de *résultats*, du moins l'estimait-on à l'époque. Cette typologie, qui peut faciliter l'analyse et permettre de repérer les violations, s'inspire du droit civil dans lequel l'obligation de *moyens* s'entend comme 'une obligation de s'efforcer', c'est-à-dire de faire de son mieux pour atteindre un certain objectif ou empêcher la survenance d'un événement²³⁸. L'obligation de *résultat*, en revanche, signifie exactement ce qu'elle désigne – c'est-à-dire une obligation, dans les termes de Crawford, qui implique 'dans une certaine mesure une garantie de résultat, alors que les obligations de moyens signifient qu'on doit s'efforcer, faire de

Domestic Election Observers, (2003), « Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process », (2 001), « Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections », (2001), rapport intitulé, « Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System », (2000). Pour plus d'information, consulter : www.osce.org/odihr/.

²³⁶ 'Postal voting abuse', *Guardian*, 27 avril 2005, 27; Laville, S., 'Judge slates "banana republic" postal voting system', *Guardian*, 5 avril 2005, 1; Kennedy, D., 'Postal votes "undermine faith in democracy"', *Times Online*, 6 août 2005.

²³⁷ Ce rapport et d'autres rapports sur des élections sont consultables sur www.osce.org/odihr-elections.

²³⁸ P-M. Dupuy, 'Reviewing the difficulties of codification: On Ago's classification of obligations of means and obligations of result in relation to State responsibility', 10 *EJIL* 371-86 (1999), 375; ainsi, le médecin est tenu de traiter le patient, selon les règles de l'art, mais non de le guérir.

son mieux, pour atteindre un résultat, mais sans engagement ultime à cette fin'²³⁹.

Dans un cas, le non-accomplissement du résultat est une condition nécessaire et suffisante à la constitution de la responsabilité. Dans l'autre, 'ce qui compte c'est la violation de l'obligation de faire de son mieux et non le résultat final atteint'²⁴⁰. Cette distinction entre obligations de résultat et de moyens, même si elle est sans conséquence directe sur la question de la responsabilité juridique, est utile à l'analyse, surtout en matière de droits de l'homme, où le *processus* (ainsi que son adéquation, son efficacité et sa légalité en fin de compte) a également son importance. Moyens et résultats se chevauchent : suffrage universel, scrutin secret, droit de vote, égalité et non-discrimination sont affaire de résultats et non de moyens, en ce sens que l'Etat est tenu de garantir ces droits et non de se contenter de faire de son mieux. Mais lorsqu'on évalue les résultats, cependant, notamment que 'la volonté du peuple soit le fondement de l'autorité du gouvernement', des critères de moyens plus généraux interviennent, comme l'ensemble des règles, principes et normes rattachés à la notion 'élections libres et régulières'. Comme le montre l'étude sur l'évolution du droit international et de la pratique, les Etats sont tenus à une obligation de résultat, mais leur responsabilité *juridique* précise dépend nécessairement et en premier lieu de la nature de l'obligation inscrite dans la règle ou dans le critère international en question ; et, en second lieu, de la question suivante : l'obligation exige-t-elle, permet-elle ou encourage-t-elle, par exemple, l'adoption de lois locales, l'instauration d'un *système* efficace d'administration des élections, ou les deux à la fois? S'agissant de droits politiques fondamentaux tels que la liberté d'expression et d'association, les paramètres du droit individuel et l'étendue des restrictions pouvant être imposées sont généralement bien compris. La question qui se pose en l'occurrence est de savoir si, étant donné une interprétation correcte d'une obligation découlant d'un traité, la survenance d'un préjudice constitue une responsabilité, compte tenu des 'marges d'appréciation' possibles. Dans d'autres situations, on peut se demander si un système juridique particulier dans son ensemble, associant des éléments d'obligation, de résultat, d'efficacité et de 'meilleures pratiques', fait obligation à l'Etat de prendre certaines mesures ou de s'en abstenir, conformément à l'obligation de bonne foi²⁴¹.

L'imbrication des divers types d'obligations qui interviennent en matière électorale est prise en compte dans la doctrine des instances de contrôle

²³⁹ Crawford, J., 'Second Report on State Responsibility', Doc. ONU A/CN.4/498, 17 mars 1999, §57, cité par Dupuy, note ci-dessus, 378.

²⁴⁰ Dupuy, note 238 ci-dessus, 379.

²⁴¹ Pour plus de détails sur cette question et les questions connexes, voir Goodwin-Gill, G. S., 'State Responsibility and the "Good Faith" Obligation in International Law', in Fitzmaurice, Malgosia & Dan Sarooshi, eds., *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*, Hart Publishing, 2004, 75-104.

des traités. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU, chargé de superviser l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, fort de son expérience passée²⁴², a publié en 1996 l'Observation générale 25 sur l'article 25 qui protège le droit de participer à la conduite des affaires publiques, les droits de vote et d'égalité d'accès à la fonction publique²⁴³. S'agissant plus particulièrement du lien entre élections et démocratie représentative, le paragraphe 7 de l'Observation générale note :

« Lorsque les citoyens participent à la conduite des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, l'article 25 implique que lesdits représentants exercent en fait un pouvoir de gouvernement et qu'ils doivent rendre compte, par le biais du processus électoral, de l'exercice de ce pouvoir... »²⁴⁴.

Comme la Commission africaine l'a également observé, le « corollaire inévitable » du droit de voter pour le représentant de son choix, est que les résultats de la libre expression de la volonté des électeurs soient respectés, faute de quoi le droit de voter librement n'a plus aucun sens²⁴⁵. Au niveau des individus, ce principe signifie également que le droit de se porter candidat lors d'une élection implique aussi le droit, après élection, de siéger au parlement en tant que député²⁴⁶.

3.1 Elections, démocratie et obligation de rendre des comptes

La Cour interaméricaine des droits de l'homme estime qu'il existe un lien indéfectible entre le principe de légalité, les institutions démocratiques et l'état de droit²⁴⁷. La Commission interaméricaine des droits de l'homme observe, de même, que :

²⁴² Évoqué brièvement ci-dessous dans la Deuxième partie, *Élections libres et régulières : Evolution du droit international et de la pratique*, section 3.1.4.

²⁴³ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, 12 juillet 1996; dans « Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies », doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7, 12 mai 2004, 167. Voir aussi ci-dessous, Deuxième partie, sections 2.3.1, 3.1.7.

²⁴⁴ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, note 243 ci-dessus.

²⁴⁵ *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. N o. 102/93 (1998), para. 50.

²⁴⁶ *Sadak and Others v. Turkey (No. 2)*, Fourth Section, 11 juin 2002, Jugement; 6 novembre 2002, Final Judgment, para. 33. Voir aussi *Senadores Nacionales de la Provincia del Chaco v. Argentina*, Case 12.135, Report N° 132/99, OEA/Ser.L/V/II.106 D oc. 3 rev. at 170 (1999), Election des sénateurs nationaux de la province d'El Chaco, 19 novembre 1999.

²⁴⁷ Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *The Word « Laws » in Article 30 of the American Convention on Human Rights*, Advisory Opinion OC-6/86, 9 mai 1986, Series A N° 6, para. 32; également *Judicial Guarantees in States of Emergency (Articles 27(2), 25, and 8 of the American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-9/87, 6 octobre 1987, Series A N° 9, para. 24.

« La participation des citoyens au gouvernement, protégée par l'article 20 de la Déclaration [américaine] (dont la teneur est similaire à celle de l'article 23 de la Convention [américaine]) constitue le fondement et le pilier sans lesquels la démocratie ne peut exister, car le droit de gouverner appartient au peuple qui, seul, a le pouvoir de décider de sa destinée propre et immédiate et de désigner ses représentants légitimes...

Le droit de participation politique implique une grande diversité de formes de gouvernement. Il existe de nombreuses alternatives constitutionnelles en termes de degré de centralisation des pouvoirs de l'État, d'élections et de séparation des pouvoirs entre les autorités chargées d'exercer lesdits pouvoirs.

Néanmoins, une société politique permettant le plein exercice des droits de l'homme ne peut exister sans une structure démocratique »²⁴⁸.

Cette relation étroite entre la démocratie représentative et les droits de l'homme et « la solidarité entre les États américains et les hauts principes de la Charte impliquent une forme d'organisation politique fondée sur *l'exercice réel de la démocratie représentative* »²⁴⁹. Ainsi la participation politique ou le gouvernement par le peuple sont considérés comme « un droit distinct »²⁵⁰.

La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme est similaire. Dans *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (Parti communiste uni turc et autres contre Turquie), la Cour rappelle que :

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de l'ordre public européen... C'est ce qui ressort, tout d'abord, du préambule de la Convention qui établit un rapport évident entre la Convention et la démocratie en stipulant que le maintien et le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont le mieux garantis, d'une part, par une démocratie politique réelle et, d'autre part, par une compréhension et un respect communs des droits de l'homme ... Le préambule rappelle ensuite que les pays européens ont un patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de libertés et d'état de droit. C'est dans cet héritage

²⁴⁸ Commission interaméricaine des droits de l'homme, Report N° 48/00, Case 11.166, *Walter Humberto Vásquez Vejarano v. Peru*, 13 avril 2000, para. 93 (référence à *Doctrine of the Inter-American Commission on Human Rights (1971-1981)*, in *Ten Years of Activities 1971-1981*, Washington, D.C., 1982, p.334

²⁴⁹ *Andres Aylwin Azocar et al v C hile*, Report N° 137 /99, Case 11,863, 27 décembre 1999, para. 31: IACHR *Annual Report for 1999*.

²⁵⁰ Ibid, para. 31, note 5. La Commission cite l'ancien membre Michael Reisman selon lequel, dans la mesure où la Déclaration universelle des droits de l'homme considère la volonté populaire comme le fondement de l'autorité de gouvernement, dès qu'il y a violation du droit à un gouvernement démocratique, « tous les autres droits de l'homme qui dépendent des institutions légales sont à la merci des dictateurs... les violations du droit à un gouvernement par le peuple ne sont ni accessoires ni moins importantes. Elles constituent des violations très, très graves des droits de l'homme » : W. Michael Reisman « Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies », 18 *Fordham Int. L.J.* 794, 795 (1995).

commun, observe la Cour, qu'on trouve les valeurs sur lesquelles se fonde la Convention ...; elle fait remarquer à maintes reprises que la Convention avait pour objet de maintenir et de promouvoir les idéaux et les valeurs d'une société démocratique... »²⁵¹.

Selon le Comité des droits de l'homme, des élections « honnêtes », tenues à intervalles réguliers conformément à l'article 25(b), « sont essentielles car elles garantissent que les représentants rendent compte de l'exercice des pouvoirs législatifs ou exécutifs à eux confiés »²⁵². La Commission interaméricaine considère, elle, qu'elle est habilitée

« A vérifier, s'agissant desdits droits, si des élections honnêtes, au suffrage universel, égal et au scrutin secret se tiennent, avec les garanties nécessaires, de sorte que les résultats représentent la volonté populaire et que les électeurs puissent, éventuellement, disposer d'un recours contre un processus électoral qu'ils estimeraient frauduleux, vicié ou irrégulier ou bien qui ignorerait le droit d'accès, dans le respect des conditions générales d'égalité, à la fonction publique de leur pays »²⁵³.

En outre, « le lien entre électeurs, élus et une représentation honnête ne peut être établi que par le biais de mécanismes assurant la participation la plus libre et la plus large des citoyens ». C'est la raison pour laquelle le texte parle « de suffrage universel sans exclusion ni restriction aux motifs du sexe, du statut social ou économique ou de privilèges »²⁵⁴.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples accorde, elle aussi, la même importance à la liberté et à la régularité des élections. Dans l'affaire *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, elle devait se prononcer sur l'annulation des élections de juin 1993 et la mise à l'écart des tribunaux par le gouvernement fédéral militaire. La Commission note expressément que les observateurs étrangers et locaux ont constaté la régularité et la liberté des élections, mais que le gouvernement a été dans l'incapacité d'expliquer certaines irrégularités présumées²⁵⁵.

²⁵¹ *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, 30 janvier 1998, Jugement, para. 45.

²⁵² Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 9.

²⁵³ *Andres Aylwin Azocar et al v Chile*, Report N° 137/99, Case 11,863, 27 décembre 1999, para. 47; *IACHR Annual Report for 1999*; voir aussi paras. 53-55, avec de longs extraits de la Déclaration universelle sur la démocratie de l'UIP.

²⁵⁴ *Ibid.*, para. 95.

²⁵⁵ *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, C omm. N° 102/93 (1998), para. 47 : « Le gouvernement atteste que les observateurs internationaux, appliquant des critères internationaux, ont déclaré les élections libres et régulières. Pourtant, ne tenant aucun compte du jugement desdits observateurs internationaux, il lui a substitué son propre jugement infondé ».

« L'une des règles de base des lois internationales en matière de droits de l'homme est que certaines normes doivent être constantes par-delà les frontières nationales et que les gouvernements doivent répondre de ces normes. Les critères de la régularité et de la liberté des élections étant internationalement reconnus, les observateurs internationaux ont pour mission de les appliquer. Il serait contraire à la logique du droit international qu'un gouvernement national, partie concernée par les résultats d'une élection, soit le juge en dernier ressort à qui il appartiendrait de dire si l'élection a été conforme aux normes internationales. En l'occurrence le gouvernement n'essaye même pas de défendre sa décision de passer outre le jugement des observateurs internationaux »²⁵⁶.

3.2 Démocratie, représentation et systèmes électoraux

Le Comité des droits de l'homme note que la Convention n'impose aucun système électoral particulier, mais simplement que :

« Tout système mis en œuvre dans un État partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir et rendre effective la libre expression de la volonté des électeurs. Le principe 'une personne, une voix' doit s'appliquer et, dans le cadre du système électoral de chaque État, la voix d'un électeur doit être égale à la voix d'un autre »²⁵⁷.

Cette sentence quelque peu péremptoire laisse, cependant, beaucoup de questions en suspens. On accorde désormais la plus grande attention à la question de la *représentation*, à une participation pleine et entière des citoyens au processus démocratique. De plus, certains systèmes électoraux tels que le *first past the post* (dans lequel le candidat ayant le plus de voix l'emporte, sans deuxième tour), déprécient inévitablement la valeur des scrutins dans certaines circonscriptions et peuvent aboutir à des législatures « non représentatives » et à des gouvernements qui échappent à l'obligation de rendre des comptes²⁵⁸. On peut penser que ni l'article 25, ni la libre expression de la volonté populaire ne trouvent leur aboutissement dans les systèmes entièrement majoritaires, ou par l'exclusion « politique » de certaines catégories de la population.

²⁵⁶ Ibid, para. 48.

²⁵⁷ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 21.

²⁵⁸ Ce qui peut aussi nuire à la participation des femmes ; voir *Gender and political participation*, Londres : Commission électorale, avril 2004, résultat des recherches de Pippa Norris, Joni Lovenduski et Rosie Campbell. Les auteurs se sont aperçus, entre autres, que 'la présence des femmes au parlement accroît le militantisme féminin', que la multiplication des élues est favorable à la participation féminine et qu'il conviendrait donc de mettre en œuvre des stratégies visant à augmenter le nombre des candidates. Pour plus de détails, consulter www.electoralcommission.org.uk.

La Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, a pleinement assumé son rôle en veillant également à ce que « la démocratie politique effective » soit correctement servie dans les territoires sur lesquels la Convention s'applique. A cette fin, examinant les compétences des diverses institutions de l'Union européenne, elle conclut que, si le Parlement européen n'a pas le droit à proprement parler de lancer des projets de loi, il peut demander à la Commission européenne de soumettre des propositions sur des questions justiciables, à son avis, d'une loi communautaire. Aussi la Cour estime-t-elle :

« Que le Parlement européen représente la principale forme de reddition démocratique et politique des comptes dans le système de la Communauté. La Cour considère que, quelles que soient ses limites, le Parlement européen, qui puise sa légitimité démocratique dans les élections directes au suffrage universel, doit être perçu comme l'élément de la structure de la Communauté européenne qui se préoccupe le plus 'de démocratie politique effective'. »

Certes, les États ont une grande marge de liberté dans le choix du système électoral qui leur convient, mais la Cour n'a pas donné raison au gouvernement du Royaume-Uni selon lequel les activités du Parlement européen ne relèveraient pas du champ de l'article 3 du Protocole n°1 car « cela risque de nuire à l'un des outils fondamentaux permettant de préserver une « démocratie politique effective » »²⁵⁹. La requérante, en l'occurrence une résidente de Gibraltar, s'était vu complètement refuser la possibilité d'exprimer son opinion pour choisir les députés du Parlement européen : « le droit de vote de la requérante, dans son essence même... a été dénié »²⁶⁰.

Le principe démocratique de non-exclusion est, encore une fois, affirmé avec force dans le cas *Aziz v. Cyprus*. (*Aziz contre Chypre*). L'article 63 de la Constitution chypriote de 1960 prévoyait deux listes électorales séparées, l'une pour la communauté chypriote grecque, l'autre pour la communauté chypriote turque. Les députés turcs chypriotes ont été suspendus du Parlement en raison de la « situation anormale » apparue en 1963. A compter de cette année-là, il était devenu impossible d'appliquer les dispositions de la Constitution régissant la représentation parlementaire de la communauté chypriote turque et les quotas des communautés²⁶¹. Dans ses délibérations au

²⁵⁹ *Matthews v United Kingdom*, 18 février 1999, Jugement, para. 43.

²⁶⁰ Ibid., paras. 64, 65. La Cour observe que, même si Gibraltar est exclu de certains domaines de l'activité communautaire, il n'en demeure pas moins que dans d'autres domaines importants cette activité a un impact direct. Le Parlement européen contribue suffisamment à certains processus législatifs et au contrôle démocratique général des activités de la Communauté européenne, « pour constituer une partie intégrante de la « législature » de Gibraltar aux fins de l'article 3 du Protocole N° 1 » : *ibid.*, paras. 53, 54.

²⁶¹ *Aziz v. Cyprus* Second Section, 22 juin 2004, Jugement; 22 septembre 2004, Jugement final.

niveau national, la Cour suprême de Chypre a fait valoir que l'article 63 de la Constitution et l'article 5 de la loi n° 72/79 (relatifs à l'élection de députés), « ne permettent pas aux Chypriotes turcs résidant dans la partie de l'île contrôlée par le gouvernement de voter aux législatives »²⁶². La Cour suprême a ajouté qu'elle ne pouvait intervenir, au nom de la loi de nécessité, pour combler cette lacune législative.

La Cour européenne des droits de l'homme admet que « les États ont toute latitude ou presque pour instaurer des règles dans le cadre des dispositions constitutionnelles régissant les élections législatives et la composition du Parlement, et que les critères applicables peuvent varier en fonction de facteurs historiques et politiques propres à chaque État ». Cependant, ces règles ne doivent pas permettre « d'exclure certaines personnes ou groupes de personnes de la vie politique du pays ni, en particulier, du choix des législatures, droit garanti tant par la Convention que par les constitutions de tous les États contractants »²⁶³.

Étant donné que les dispositions constitutionnelles y afférentes avaient été rendues inopérantes et, faute de loi permettant de régler les problèmes qui en découlent, « le requérant, en tant que Chypriote turc résidant dans la zone de Chypre contrôlée par le gouvernement, s'est trouvé privé de toute possibilité d'exprimer son opinion en vue de choisir les députés de l'Assemblée d'un pays dont il est ressortissant et où il a toujours vécu »²⁶⁴. Une violation de l'article 3 du premier Protocole a ainsi été constituée. En outre, le requérant a été victime « d'une inégalité manifeste de traitement pour ce qui concerne la jouissance du droit en question, et cela doit être considéré comme un élément fondamental de ce cas »²⁶⁵. En conséquence, il y a eu violation de l'article 14 (disposition relative à la non-discrimination) en plus de l'article 3.

« La Cour relève que le requérant est un ressortissant chypriote résidant dans la zone de Chypre placée sous l'autorité du Gouvernement. Elle observe que la différence de traitement dont il se plaint résulte du fait qu'il est un Chypriote turc ; cela ressort des dispositions constitutionnelles régissant le droit de vote des membres des communautés chypriote grecque et chypriote turque, qui sont devenues impossibles à mettre en œuvre dans la pratique »²⁶⁶.

²⁶² Ibid., para. 27.

²⁶³ Ibid., para. 28. Comme McLachlin C. J. l'indique dans *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)* [2002] 3 SCR 519, para. 41 : « Cette théorie politique inédite du gouvernement selon laquelle il serait possible aux représentants élus d'ignorer un segment de la population n'a pas sa place dans une démocratie fondée sur les principes de non-exclusion, d'égalité et de participation des citoyens ».

²⁶⁴ *Aziz v. Cyprus* Second Section, 22 juin 2004, Jugement; 22 septembre 2004, Jugement final, para. 29.

²⁶⁵ Ibid., para. 38.

²⁶⁶ Ibid., para. 36.

Cette différence ne peut être justifiée par aucun motif raisonnable, « sachant en particulier que les chypriotes turcs se trouvant dans la même situation que le requérant sont interdits de vote à n'importe quelle élection législative »²⁶⁷.

3.3 Partis politiques et droits politiques

Le rôle des partis politiques et des hommes politiques dans la conduite des affaires publiques et dans les processus électoraux est désormais généralement reconnu. Un rôle qui soulève des questions relatives non seulement à la liberté d'expression et d'association, mais aussi à la relation entre partis, membres et candidats. Le Comité des droits de l'homme estime que « les pouvoirs publics doivent veiller à ce que, dans leur gestion interne, les partis politiques respectent les dispositions applicables de l'article 25 afin de permettre aux citoyens d'exercer les droits à eux conférés par lesdites dispositions »²⁶⁸.

La Commission interaméricaine considère, elle aussi, que « les partis sont des institutions nécessaires à la démocratie ». Cependant, lorsque les partis ont le droit exclusif de présenter des candidats, il faut prévoir des procédures de contrôle garantissant une protection adéquate des droits politiques²⁶⁹. Dans *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (Parti communiste uni turc et autres contre Turquie), la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que :

« En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention stipulent que toute ingérence dans l'exercice des droits inscrits dans lesdits articles doit être évaluée au regard de ce qui « est nécessaire dans une société démocratique ». Le seul type de nécessité susceptible de justifier une ingérence dans n'importe lequel desdits droits doit, par conséquent, pouvoir être imputé à la « société démocratique ». Aussi la démocratie apparaît-elle comme le seul modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul compatible avec elle... »²⁷⁰.

S'agissant des partis politiques eux-mêmes, seules des raisons impérieuses et convaincantes peuvent justifier des restrictions à leur liberté d'association et la marge laissée aux États contractants pour déterminer s'il y a ou non nécessité au sens de l'article 11 § 2 est limitée²⁷¹. Dans *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (Parti de la Prospérité contre Turquie), la Grande Chambre, se référant à son point de vue dans l'affaire *United Community Party and*

²⁶⁷ Ibid., para. 37.

²⁶⁸ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 26.

²⁶⁹ *Whitbeck v. Guatemala*, Report N o. 21/94, Case 10.804 (b), 22 septembre 1994, Commission interaméricaine des droits de l'homme, OEA/Ser.L/V/II.88 rev. 1 Doc. 9 at 46 (19 95).

²⁷⁰ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 janvier 199 8, Jugement, para. 45

²⁷¹ Ibid., para. 46.

Others v. Turkey, déclare qu'elle trouve encore plus convaincant que les termes de l'article 11 le fait que les partis politiques constituent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Le rôle joué par les partis politiques est tel que toute mesure prise contre eux porte atteinte à la liberté d'association et, par conséquent, à la démocratie dans l'État concerné. Les partis politiques occupent une place spéciale dans l'équation démocratique :

« De part la nature du rôle qu'ils jouent, les partis politiques, seuls à avoir accès au pouvoir, ont également la capacité de peser sur l'ensemble du régime en vigueur dans leur pays. Parce qu'ils proposent un modèle sociétal global à leurs électeurs, parce qu'ils ont la capacité de traduire leurs propositions dans les faits lorsqu'ils accèdent au pouvoir, les partis politiques sont différents des autres organisations qui interviennent sur la scène politique...

[La] protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention est l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association inscrite dans l'article 11. Cela vaut d'autant plus pour les partis politiques car ils jouent un rôle essentiel en assurant le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie...

La Cour estime qu'il ne peut y avoir de démocratie sans pluralisme »²⁷².

Cependant, la Cour accorde également une grande importance au principe de la laïcité, considérant que l'État pourrait restreindre la participation des fonctionnaires à des activités fondamentalistes et que les universités pourraient, de même « réglementer la manifestation de rites et de symboles » par certains mouvements religieux fondamentalistes²⁷³.

« Les libertés garanties par l'article 11, et par les articles 9 et 10 de la Convention, ne peuvent priver les autorités d'un État dans lequel une association par ses activités porte atteinte aux institutions publiques, du droit de protéger lesdites institutions »²⁷⁴.

Qui plus est, les organisations politiques sont tenues de respecter les règles du jeu, si elles veulent prétendre à la protection de la Convention. Reprenant encore une fois son arrêt dans l'affaire *United Communist Party*, la Cour répète :

²⁷² *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, (Parti de la Prospérité contre Turquie), 13 février 2003, Jugement, paras.87, 88, 89

²⁷³ *Ibid.*, paras. 94-95.

²⁷⁴ *Ibid.*, para. 96.

« ... l'une des principales caractéristiques de la démocratie [est] la possibilité qu'elle offre de résoudre les problèmes d'un pays par le dialogue, sans recours à la violence, même lorsque ces problèmes sont délicats. La démocratie prospère là où il y a liberté d'expression. Aussi rien ne saurait justifier des restrictions à l'encontre d'un groupe politique au seul motif qu'il cherche à débattre en public de la situation d'une partie de la population de l'État concerné et à participer à la vie politique de la nation afin de parvenir, dans le respect des règles démocratiques, à des solutions susceptibles de donner satisfaction à toutes les parties concernées »²⁷⁵.

Un parti politique peut prôner la modification d'une loi ou des structures juridiques et constitutionnelles de l'État, à deux conditions :

« Premièrement, les moyens utilisés à cette fin doivent être légaux et démocratiques. Deuxièmement, le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il s'ensuit nécessairement qu'un parti politique dont les chefs incitent à la violence ou prônent une politique qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise à la détruire et à bafouer les droits et libertés reconnues dans une démocratie, ne peut prétendre à la protection de la Convention pour échapper aux sanctions prévues pour de tels motifs...

... Étant donné le lien évident entre la Convention et la démocratie... nul ne doit être autorisé à invoquer les dispositions de la Convention dans le but de porter atteinte aux idéaux et aux valeurs d'une société démocratique, ou de les détruire. Le pluralisme et la démocratie se fondent sur un compromis impliquant diverses concessions de la part de personnes ou de groupes qui doivent parfois limiter, d'un commun accord, certaines des libertés dont ils bénéficient afin de garantir la stabilité du pays dans son ensemble...

Des mesures draconiennes telles que la dissolution pure et simple d'un parti politique ou l'interdiction à ses chefs d'entreprendre toute activité similaire pour une période définie, ne sont envisageables que dans les cas les plus graves... Sous réserve qu'il respecte les conditions énoncées au paragraphe 98 ci-dessus, un parti politique fondé sur les valeurs morales imposées par une religion ne peut être considéré comme intrinsèquement hostile aux principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils sont exposés dans la Convention »²⁷⁶.

La Cour a accepté la conclusion de la Grande Chambre selon laquelle la « pluralité des systèmes juridiques », proposée par le Refah (Parti de la Prospérité), ne saurait être considérée comme compatible avec le système de

²⁷⁵ Ibid., para. 97.

²⁷⁶ Ibid., para. 98.

la Convention, car elle « introduirait dans toutes les relations juridiques une distinction entre les individus pour des raisons de religion, désignerait chacun en fonction de ses croyances religieuses et lui accorderait des droits et des libertés non en tant qu'individu, mais pour son allégeance à un mouvement religieux »²⁷⁷. Admettant en outre que la *Charia* est incompatible avec les principes fondamentaux de la démocratie, elle conclut :

« qu'il existe des raisons impérieuses et convaincantes justifiant la dissolution du *Refah* et la déchéance provisoire des autres requérants de certains de leurs droits politiques... [et]... que ces mesures répondent à un « besoin social urgent » et qu'elles ne sont pas disproportionnées par rapport aux objectifs recherchés ». Il s'ensuit que la dissolution du *Refah* peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11 § 2 »²⁷⁸.

Les faits et le raisonnement, dans ce cas, montrent qu'il faut savoir trouver un équilibre de temps à autre. L'exercice *effectif* du droit de vote implique, en outre, la liberté d'expression, de réunion et d'association – « conditions essentielles » et qu'il faut protéger pleinement, estime le Comité des droits de l'homme²⁷⁹. Dans le cas *Bowman* en 1998, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que les droits politiques, liés entre eux, revêtent une importance capitale :

« Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent ensemble le socle sur lequel repose tout système démocratique... Ces deux droits sont liés entre eux et se renforcent mutuellement... la liberté d'expression est l'une des 'conditions' nécessaires permettant 'd'assurer la libre expression des citoyens lorsqu'ils se proposent de choisir leur législature'... ».

Et, comme la Cour le rappelle dans *Sadak and Others v. Turkey* (n° 2) (*Sadak et autres contre Turquie*) en 2002,

« ...Certes, la liberté d'expression est importante pour tous, d'autant plus pour un élu du peuple. Ce dernier représente ses électeurs, fait connaître leurs préoccupations et défend leurs intérêts. C'est la raison pour laquelle,

²⁷⁷ Ibid., para. 119.

²⁷⁸ Ibid., paras. 123, 135.

²⁷⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 12. Le Comité évoque certaines mesures positives pouvant permettre de résoudre des difficultés particulières, telles que l'analphabétisme, la langue, la pauvreté et les entraves à la libre circulation. Il rappelle également que l'exercice plein et entier des droits prévus par l'article 25 implique « la libre communication des informations et des idées sur les affaires publiques et politiques entre citoyens, candidats et élus... », Ibid., para. 25.

toute atteinte à la liberté d'expression d'un membre de l'opposition parlementaire...doit être examinée de près par la Cour (voir *Castells v. Spain*, Jugement du 3 avril 1992, Series A no. 236, pp. 22-23, § 42) »²⁸⁰.

Le respect *effectif* du droit de se porter candidat à un mandat électif implique « la liberté de choisir librement les candidats ». Là encore, toute restriction à la liberté de candidature doit avoir des motifs objectifs et raisonnables²⁸¹. Dans *Rios Montt v. Guatemala*, (Rios Montt contre Guatemala), par exemple, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a soutenu « l'inéligibilité constitutionnelle des chefs de mouvements au pouvoir ayant porté atteinte à l'ordre constitutionnel »²⁸².

3.4 Le droit de vote

A l'instar du droit à se porter candidat, le droit de vote ne peut faire l'objet que de restrictions raisonnables²⁸³ et les États doivent « prendre des mesures concrètes visant à garantir que toutes les personnes habilitées à voter soient capables d'exercer ce droit »²⁸⁴. Dans le cas *Gitonas* en 1997, la Cour européenne des droits de l'homme a repris le point de vue exprimé dans *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* (Mathieu-Mohrin contre Belgique), selon lequel bien que l'article 3 du premier Protocole implique des droits subjectifs de vote et de candidature, lesdits droits ne sont pas absolus. Les États peuvent les soumettre à des conditions, sachant :

« Qu'il appartient à la Cour de déterminer en dernier ressort si les conditions [du premier Protocole] ont été respectées. Elle doit s'assurer que les conditions ne limitent pas lesdits droits au point d'en altérer l'essence même et de les rendre inopérants, que les conditions sont imposées dans un but légitime et que les moyens employés ne sont pas disproportionnés »²⁸⁵.

La Cour, appliquant les mêmes principes dans *Py v. France* (Py contre France) en 2005, conclut que la condition de résidence ou d'une durée de résidence

²⁸⁰ *Sadak and Others v. Turkey (No. 2)*, quatrième section, 11 juin 2002, Jugement; 6 novembre 2002, Jugement final, para. 34.

²⁸¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, paras. 15-18.

²⁸² *Rios Montt v. Guatemala*, Report N° 30/93, Case 10.804, 12 octobre 1993, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights* 1999.

²⁸³ Comité des droits de l'homme 25, para. 10; voir aussi para. 14 (proportionnalité).

²⁸⁴ *Ibid.*, para. 11.

²⁸⁵ *Gitonas and Others v. Greece*, 1^{er} juillet 1997, Jugement (Merits), Cour (Chambre), para. 39. Par conséquent, il peut y avoir des différences entre les États pour ce qui concerne le statut des parlementaires, à condition que l'expression de la volonté populaire soit toujours la garantie sous forme d'élections libres, équitables et régulières.

n'est pas une restriction arbitraire au droit de vote et que, en fait, une mesure visant à assurer que les scrutins reflètent la volonté de la population « concernée » (et non altérés par le vote massif de personnes récemment arrivées et qui n'ont pas de lien fort avec le territoire en question) n'est pas en elle-même déraisonnable²⁸⁶. Le Comité des droits de l'homme est parvenu à la même conclusion dans une affaire à peu près similaire²⁸⁷.

Par ailleurs, dans *Melnychenko v. Ukraine* (Melnychenko contre Ukraine) en 2005, le requérant, réfugié d'Ukraine, a fait valoir que son droit à se porter candidat n'avait pas été respecté, sa candidature ayant été rejetée par la Commission électorale, alors qu'il avait un lieu de résidence dûment enregistré et valable²⁸⁸. Dans un jugement revêtant une grande importance pour les réfugiés et les déplacés, la Cour observe que la condition de résidence *pour le vote* peut se justifier pour les raisons suivantes :

« (1) La présomption qu'un citoyen non résident soit moins directement concerné, ou en tout cas de façon moins constante, par les problèmes au jour le jour du pays et qu'il en ait une connaissance insuffisante. (2) La difficulté pour les candidats à un mandat de député de présenter les enjeux électoraux à des citoyens vivant à l'étranger (cela est parfois non souhaitable voire impossible) de manière à garantir la libre expression. (3) L'influence des citoyens résidents sur la sélection des candidats et la formulation de leurs programmes électoraux. (4) La corrélation entre le droit de vote à des législatives et le fait qu'on soit directement affecté par les actes des organes politiques ainsi élus... »²⁸⁹.

Cependant, la Cour accepte que des conditions plus strictes soient imposées pour ce qui concerne *l'éligibilité* à des législatives. Une condition de résidence permanente pendant cinq ans ne peut être exclue car elle permettrait aux candidats « d'acquérir suffisamment de connaissances sur les questions touchant aux tâches du parlement national »²⁹⁰. En outre, la Cour estime :

« ... qu'il est essentiel d'établir que les candidats députés sont des personnes intègres et sincères. En les obligeant à se présenter publiquement, de la façon la plus franche, on permet aux électeurs d'évaluer les qualifications personnelles des candidats et leur aptitude à représenter au mieux leurs intérêts au Parlement. De telles conditions correspondent manifestement

²⁸⁶ *P y v. France*, 11 janvier 2005, Jugement, paras. 48, 50-51, 56. Le cas portait sur les règles régissant des référendums tenus ou devant être tenus en Nouvelle-Calédonie, territoire d'Outre-Mer français.

²⁸⁷ *Marie-Hélène Gillot v. France*, Comité des droits de l'homme, Communication No. 932/2000, doc. ONU A/57/40 at 270 (2002).

²⁸⁸ *Melnychenko v. Ukraine*, 19 octobre 2004, Jugement; 30 mars 2005, Jugement final

²⁸⁹ *Ibid.*, para. 56.

²⁹⁰ *Ibid.*, para. 57.

aux intérêts d'une société démocratique et les États ont une marge d'appréciation dans leur application »²⁹¹.

Pour ce qui concerne la participation des réfugiés aux élections dans leur pays d'origine, la Cour fait référence, en la soutenant, à l'Observation générale 25 (1996) du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur l'article 25 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques²⁹². Cet article interdit la discrimination arbitraire entre citoyens, mais une condition d'enregistrement, dépendant elle-même de la résidence, peut se justifier, et les États ont le droit de limiter le vote en général aux citoyens résidant habituellement sur leur territoire. Le Comité des droits de l'homme poursuit :

« 15. L'exercice effectif du droit et de la possibilité de se porter candidat à un mandat électif garantit que les personnes habilitées à voter ont le libre choix de leurs candidats. Toute restriction au droit d'éligibilité, telle qu'un âge minimum, doit répondre à des critères objectifs et raisonnables. Les personnes qui seraient autrement habilitées à se porter candidates ne sauraient être exclues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires telles que l'éducation, la résidence ou l'ascendance, ou en raison de leur affiliation politique. Nul ne doit subir de discrimination ou de désavantage quel qu'il soit en raison d'une candidature. Les États parties doivent indiquer et expliquer les dispositions de loi qui excluent tout groupe ou catégorie de personnes d'un mandat électif »²⁹³.

La Cour s'appuie également sur le *Code de bonne conduite en matière électorale* qui stipule :

« La liberté de circulation des citoyens à l'intérieur du pays est un des droits fondamentaux nécessaires à de véritables élections démocratiques. Toutefois, dans le cas où des personnes auraient été déplacées contre leur gré, il convient de leur laisser pendant un certain temps la possibilité d'être considérées comme résidant à leur ancien lieu de résidence »²⁹⁴.

La Cour européenne des droits de l'homme conclut :

« le droit de se porter candidat lors d'une élection, droit garanti par l'article 3 du Protocole n°1 et inhérent au concept d'un régime véritablement démocratique, serait illusoire si on peut en priver une personne arbitrairement à n'importe quel moment.

²⁹¹ Ibid., para. 58.

²⁹² Ibid., para. 28.

²⁹³ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 15

²⁹⁴ Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale*, p. 15

En conséquence, s'il est vrai que les États ont une bonne marge d'appréciation lorsqu'ils établissent les conditions d'éligibilité dans l'abstrait, le principe selon lequel les droits doivent être effectifs implique que la procédure d'éligibilité soit assortie de sauvegardes suffisantes interdisant les décisions arbitraires »²⁹⁵.

En l'occurrence, le rejet par la Commission électorale centrale de la candidature du requérant, alors que ce dernier avait un lieu de résidence légal valide et dûment enregistré, constitue une violation à son droit de se porter candidat.

Dans *Hirst v. The United Kingdom (N° 2)* (Hirst contre Royaume-Uni), le requérant auquel le droit de vote avait été refusé au motif qu'il avait été condamné au pénal, a contesté cette décision et a obtenu gain de cause²⁹⁶. La Cour européenne des droits de l'homme invoque, là encore, l'Observation générale 25 du Comité des droits de l'homme et le Règlement européen des prisons, et s'appuie sur le *Code de bonne conduite en matière électorale* de la Commission de Venise,²⁹⁷ ainsi que sur la décision de la Cour suprême canadienne dans *Sauvé v. Canada*, qui selon elle procède d'un examen détaillé et utile des motifs présidant à l'exclusion du détenu²⁹⁸.

Rappelant ses propres déclarations sur les valeurs démocratiques et le rôle des élus, la quatrième section ajoute que :

²⁹⁵ *Melnichenko v. Ukraine*, 19 octobre 2004, Jugement; 30 mars 20 05, Jugement final, para 59. Sur les droits électoraux des réfugiés et des personnes déplacées, en général Mooney E. & Jarrah, B., « Displaced and Disenfranchised: Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region », 4 *Ethnopolitics* 29 (20 05); Roberts, Hannah, « Forced migration and electoral participation », Forced Migration Online (FMO) Research Guide, octobre 2 003; Lacy, B., « Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation », International Foundation for Electoral Systems, 2004; Grace, J., « The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review o f Relevant Legal Norms and Instruments », International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper N o. 1, juin 2003; G race, J. & Fischer, J., « Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices », International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper No. 2, 2003.

²⁹⁶ *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, quatrième section, 30 mars 2004, Jugement; ce cas a été cité et confirmé par la Grande Chambre dans son arrêt du 6 octobre 2005.

²⁹⁷ *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, quatrième section, paras. 22-24; Grande Chambre, paras. 26-32.

²⁹⁸ *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)* [2002] 3 SCR 519. La Cour suprême du Canada a estimé par cinq voix contre quatre que la section 51(e) de la loi canadienne sur les élections de 1985, qui prive toute personne détenue dans un établissement correctionnel et purgeant une peine de deux ans ou plus, de son droit de vote est anticonstitutionnelle, en ce sens qu'elle va à l'encontre des articles 1 et 3 de la Charte canadienne des droits et libertés, articles qui stipulent : « 1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique » et « 3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». La Cour suprême elle-même cite en référence la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme; voir paras. 129, 132.

« le droit de voter pour ces représentants élus, doit également être reconnu comme le fondement indispensable d'un système démocratique. Toute dépréciation ou atteinte à ce droit risque de saper ledit système et c'est pourquoi ledit droit ne doit pas être retiré à la légère »²⁹⁹.

Dans les termes de la Grande Chambre, « les droits garantis par l'article 3 du Protocole n°1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une démocratie effective et réelle gouvernée par le droit »³⁰⁰. Le droit de vote n'étant pas un privilège dans un État démocratique la présomption doit aller dans le sens de la non-exclusion³⁰¹.

« Tout écart par rapport au principe du suffrage universel risque de porter atteinte à la validité démocratique de la législature ainsi élue et des lois qu'elle promulgue. C'est pourquoi l'exclusion de tout groupe ou catégorie de la population générale doit tenir compte des objectifs de l'article 3 du Protocole n°1 »³⁰².

La Cour et la quatrième section observent toutes deux une variation considérable dans la pratique des États. A la lumière des critères établis de légitimité et de proportionnalité, la Cour note que la déchéance du droit de vote n'est pas prévue dans le processus de condamnation au pénal au Royaume-Uni. Dans la mesure où « l'objectif est de favoriser la responsabilité civique et le respect de l'état de droit », la Cour ne trouve « aucun lien logique et clair entre la déchéance du droit de vote et la condamnation à une peine d'emprisonnement, puisque des personnes coupables de crimes antisociaux ou « anti-citoyens » ne sont pas exclues ». Néanmoins, étant donné la grande diversité des doctrines pénales et des politiques en la matière, on ne peut dire que les objectifs recherchés ne sont pas légitimes, la décision portant plutôt sur la question de la proportionnalité³⁰³.

Certes, la privation du droit de vote pour les détenus est appliquée dans certains cas au Royaume-Uni, frappant seulement les personnes reconnues coupables de crimes suffisamment graves pour justifier une détention immédiate, mais elle n'en a pas moins pour résultat de retirer le droit de vote à de très nombreuses personnes sans distinction, sans tenir compte de la durée de la peine ni de la nature ou de la gravité du crime ou délit³⁰⁴. Rien ne prouve que le Parlement britannique ait jamais essayé de peser le pour et le contre

²⁹⁹ *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, quatrième section, 30 mars 2004, Jugement, para. 41.

³⁰⁰ *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, Grande Chambre, 6 octobre 2005, Jugement, para. 58.

³⁰¹ *Ibid.*, para. 59.

³⁰² *Ibid.*, para. 62.

³⁰³ *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, quatrième section, 30 mars 2004, Jugement, paras 45-47 ; Grande Chambre, 6 octobre 2005, Jugement, paras. 60-62.

³⁰⁴ *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, quatrième section, 30 mars 2004, Jugement, para. 48; Grande Chambre, 6 octobre 2005, paras. 63-71, 76-85.

en la matière ou d'évaluer la proportionnalité de l'interdiction de vote lorsqu'elle frappe des détenus condamnés. La Cour ne peut accepter l'idée qu'une interdiction absolue de voter prononcée à l'encontre d'un détenu, quelles que soient les circonstances, dépende d'une marge acceptable d'appréciation. En l'occurrence, il y a eu violation de l'article 3 du premier Protocole.

3.5 Elections et égalité

Dans de nombreux pays, les principes d'égalité et de participation ont été invoqués pour démontrer l'iniquité et l'inégalité de certaines décisions. Dans *Azocar v Chile* (Azocar contre Chili), par exemple, la Commission interaméricaine des droits de l'homme estime que la création du statut de « sénateur désigné » et de sénateur à vie dans le cas d'Augusto Pinochet, « viole le droit de participation à la vie politique et le droit à l'égalité sans discrimination telles que définies par la Convention américaine (articles 23 et 24)... »³⁰⁵. La Commission africaine a adopté un raisonnement similaire à propos d'un amendement à la Constitution de la Zambie, visant à limiter le droit de participation politique aux personnes capables de prouver que leurs deux parents sont ou étaient zambiens de naissance ou par ascendance³⁰⁶. La Commission, insistant sur l'importance de l'égalité et de la non-discrimination dans la Charte africaine, a estimé que même la « volonté populaire » ne saurait être invoquée pour justifier des restrictions aux responsabilités assumées par les États³⁰⁷. Le Comité des droits de l'homme recourt à cet impératif d'égalité sur une question différente, celle du découpage des circonscriptions électorales. Dans *Istvan Mátyus v. Slovakia*, il souscrit à la constatation d'une violation de l'article 25 ICCPR66, vu les écarts entre le nombre d'habitants par élu dans des circonscriptions relevant d'une même municipalité, en raison du découpage électoral³⁰⁸.

³⁰⁵ *Andres Aylwin Azocar et al v Chile*, Report N° 137 /99, Case 11,863, 27 décembre 1999, para 5: IACHR, *Annual Report for 1999*. Voir aussi Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Statehood Solidarity Committee v United States*, Case 11.204, Report No. 98/03, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 70 rev. 1 at 725 (2003), 29 décembre 2003, dans lequel les requérants, résidents du District of Columbia (Washington, D.C.) font valoir qu'en raison de l'article 1.8 de la Constitution des États-Unis, ils étaient privés de représentation dans le gouvernement de leur pays par l'intermédiaire de représentants librement élus.

³⁰⁶ *Legal Resources Foundation v Zambia*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Comm. N o. 21 1/98 (20 01).

³⁰⁷ *Ibid.*, paras. 63-72.

³⁰⁸ *Istvan Mátyus v. Slovakia*, Comité des droits de l'homme, Communication No. 923/2000, doc. ONU A/57/40 (Vol. II) at 257 (2002).

3.5.1 La participation des femmes à la vie politique

Il n'est pas surprenant que « l'égalité » soit également le principal argument invoqué dans les actions visant à promouvoir la participation des femmes à la vie politique, tant dans les organes et institutions évoqués ci-dessus, qu'en droit. L'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes fait obligation aux États de « prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, d'assurer aux femmes dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de voter à toutes les élections et d'être éligibles à tous les organismes publiquement élus, de prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution, d'occuper des emplois publics et d'exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement »³⁰⁹. Reste que les femmes sont toujours nettement sous-représentées dans la vie politique et publique, malgré la quête officielle d'égalité. La situation dans certaines régions laisse penser que l'équilibre a le plus de chances de s'établir lorsqu'on impose des objectifs numériques ou des quotas. La Commission interaméricaine des droits de l'homme, par exemple, relève que la proportion des femmes élues au Congrès argentin a progressé à environ 30 % depuis l'adoption de la loi nationale sur les quotas et on a constaté des augmentations dans d'autres pays ayant mis en œuvre des mesures de ce type³¹⁰. Les lois sur les quotas prévoient en général la possibilité de contester devant les tribunaux les mesures incompatibles. Ainsi dans *María Merciadri de Morini v. Argentina* un parti politique qui n'avait pas inscrit le nombre requis de candidates a été condamné par les tribunaux. La requérante a fait valoir, entre autres, que les dispositions de loi ne sont pas seulement contraignantes pour les listes de candidats des partis politiques, mais qu'elles

³⁰⁹ Aux termes de l'article 8, les États parties s'engagent à reconnaître le droit des femmes, à égalité avec les hommes, « de représenter leur gouvernement à l'échelon international et de participer aux travaux des organisations internationales » Voir Comité pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale N° 23 (16^{ème} session, 1997), « Article 7 – Vie politique et publique, dans « Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies », doc. ONU HRI/GEN/1/R ev.7, 12 mai 2004, 263. Outre les textes universels et régionaux sur les droits de l'homme, voir Convention sur les droits politiques de la femme de 1953, la Déclaration de Vienne de 1993, et paragraphe 13 de la Déclaration et du programme d'action de Beijing de 1995, Union européenne, recommandations du Conseil relatives à une participation équilibrée des femmes et des hommes aux décisions (1996), et Commission européenne, « L'instauration d'un équilibre entre hommes et femmes dans le processus décisionnel » (1996).

³¹⁰ *Annual Report of the IAC H R 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., 13 avril 1999, Ch. VI, « Considerations Regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Non-discrimination ».

instaurent aussi « le droit pour les citoyens... d'être en mesure de voter pour des listes de candidats comportant des femmes » conformément à la loi³¹¹.

Néanmoins, la Commission interaméricaine conclut que « la discrimination en droit persiste dans certains domaines et pays, et la discrimination en fait continue de restreindre la capacité des femmes à exercer de nombreux droits fondamentaux, notamment celui de participer pleinement à la vie publique »³¹².

L'exercice effectif de ces droits nécessitera, probablement, des mesures dites d'action positive ou affirmative. L'article 4 de la Convention, par anticipation, permet « des mesures spéciales temporaires » visant à atteindre l'égalité *de facto*, et le Comité de la CEDAW recommande aux États d'envisager des mesures telles que l'action positive, un traitement préférentiel ou des systèmes de quotas, « afin de favoriser l'intégration des femmes dans l'éducation, l'économie, la politique et l'emploi »³¹³. Cette position du Comité est reprise en des termes plus vigoureux dans la Recommandation générale 23,³¹⁴ et le Comité des droits de l'homme reconnaît également que des mesures affirmatives peuvent être prises ponctuellement dans le but de garantir l'égalité des chances³¹⁵.

Au cours des quinze dernières années, de très nombreux Etats ont adopté des lois sur les quotas, révisé la législation existante suite à des actions en justice ou recouru à d'autres mesures visant à promouvoir une représentation plus équitable. Les études indiquent que les progressions récentes les plus marquées, par exemple, en Afrique et en Amérique latine, sont manifestement imputables, dans la plupart des cas, à l'adoption de quotas en faveur des

³¹¹ *María Merciadri de Morini v. Argentina*, Case 11.307, Rapport N° 102/99, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev. at 69 (1999), 27 septembre 1999 (recevabilité); Case 11.307, Rapport No. 103/01, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 5 rev. at 408 (2001), 11 octobre 2001 (Merits). Un règlement à l'amiable a été conclu, cité également dans *Annual Report of the Inter-American Commission On Human Rights 2001*, OEA/Ser.L/V/II.114, do c. 5 rev., 16 avril 2002, Chapitre VI, Special Studies, Update on the Work of the Rapporteurship on the Rights of Women. Voir également Tom Mapesela, 'Lesotho Court of Appeal upholds gender quotas', 30 juin 2005, sur un tournant dans la jurisprudence, le tribunal ayant rejeté un appel visant à déclarer anticonstitutionnelle la réservation d'un tiers des sièges du gouvernement local à des femmes: www.quotaproject.org/ (ce site, qui comporte une base de données mondiales sur les quotas en faveur des femmes, est un projet conjoint d'International IDEA et de l'Université de Stockholm).

³¹² Ibid.

³¹³ Voir Comité pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale N° 5 (7^{ème} session, 1988), « Mesures spéciales temporaires », dans « Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies », doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7, 12 mai 2004, 225.

³¹⁴ Comité pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale N°23, (1997), paras. 13-15: « La suppression officielle des barrières et la mise en place de mesures spéciales temporaires visant à encourager l'égalité de participation entre hommes et femmes dans la vie publique de leur société sont des *conditions préalables essentielles* de l'égalité véritable dans la vie publique » : *ibid.*, para. 15, italiques ajoutées.

³¹⁵ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 23.

femmes et que ces quotas ont permis d'accroître considérablement la représentation féminine jusque dans les pays nordiques pourtant connus pour leur respect de l'égalité entre hommes et femmes³¹⁶. Désormais, 92 pays ont soit des sièges réservés, soit un quota inscrit dans les lois, soit encore un quota pour les partis politiques ou sont en train d'envisager l'adoption de lois en la matière. Sur ce nombre, 50 pays ont des quotas prévus par la constitution ou les lois et 152 partis politiques appartenant à 72 pays ont adopté des quotas volontaires³¹⁷. Grâce aux normes fixées par la communauté internationale et aux programmes d'assistance électorale de l'ONU, les systèmes électoraux des pays sortant d'un conflit comportent le plus souvent un quota électoral favorable à la participation féminine, d'où un accroissement du nombre de candidates et d'élues³¹⁸. Les quotas électoraux ont été mis en vigueur sur une telle échelle dans le monde et ont à ce point modifié la conception des systèmes électoraux qu'on doit maintenant les considérer comme le seuil minimum garantissant le respect 'dans la pratique' du principe d'égalité politique entre hommes et femmes, au sens de l'article 2 de la Convention internationale de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

3.6 Administration des élections

Enfin, le Comité des droits de l'homme rappelle aussi que la notion de droits *effectifs* porte également sur la conduite des élections. Ainsi, les personnes habilitées à voter « doivent pouvoir voter librement pour n'importe quel candidat, ... être libres de soutenir le gouvernement ou de s'opposer à lui..., être capables de se former des opinions de façon indépendante ». Cela implique l'absence de toute influence, violence ou menace de violence, coercition, incitation ou manipulation indues³¹⁹. A cette fin, il convient de mettre en place une « autorité électorale indépendante » ; les États doivent prendre des mesures garantissant le secret du scrutin, y compris en cas d'absence de

³¹⁶ Union interparlementaire, 'The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension', octobre 2005; *Women in Politics: 1945-2005*, Genève : UIP, 2005; *Women in National Parliaments*, Genève: UIP, 2005; 'Promoting partnership between men and women in parliament', in Julie Ballington & Azza Karam, eds., *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm: International IDEA, 2nd edn., 2006.

³¹⁷ International IDEA and Stockholm University, *Global Database of Electoral Quotas for Women: www.quotaproject.org* (décembre 2005).

³¹⁸ On peut trouver des exemples de mesures et d'expériences récentes dans les publications suivantes d'International IDEA: *The Implementation of Quotas: European Experiences*, 2005; *The Implementation of Quotas: African Experiences*, 2004; *The Implementation of Quotas: Asian Experiences*, 2003; *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, 2003.

³¹⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 19. Le Comité estime également que les limitations aux dépenses de campagnes électorales peuvent se justifier afin de préserver la liberté de choix et le caractère démocratique du processus; voir Goodwin-Gill, *Codes of Conduct*, section 2.1.

l'électeur qui vote. La sécurité des urnes doit être garantie et le décompte des voix effectuées en présence des candidats ou de leurs représentants. La confiance des électeurs dans le système implique la possibilité d'un recours devant les tribunaux ou d'un processus équivalent³²⁰.

4. LE PRÉSENT ET L'AVENIR

4.1 Un regard neuf sur *Élections libres et régulières*

Le débat « en faveur » de la démocratie ou d'une forme démocratique de gouvernement en tant qu'exigence du droit international a été lancé pour de bon au début des années 1990, mais il n'a pas progressé comme d'aucuns l'espéraient. D'une part, la notion de démocratie comme « droit de l'homme individuel » est restée essentiellement rhétorique. D'autre part, la démocratie en tant que « critère pertinent » a acquis une place beaucoup plus grande dans les relations politiques. Cette tendance est parfaitement illustrée par l'adoption, au niveau régional, de « clauses démocratiques » ou de leurs équivalents évoqués ci-dessus.

A l'évidence, la mondialisation et les mutations technologiques posent également de nouveaux défis pour le processus démocratique. Nous avons assisté ces dernières années à une concentration croissante du capital des médias entre les mains d'une poignée d'acteurs et à la montée de l'influence de l'argent, notamment des dons des entreprises, sur la vie politique des partis et sur les hommes politiques eux-mêmes³²¹. Nombreuses sont les études qui montrent le fossé croissant entre les élus et la société civile, un fossé attribué par les uns à la « professionnalisation » de la politique³²², et par d'autres à des systèmes électoraux qui se seraient affranchis du « lien avec les électeurs », au pouvoir du parti ou encore à la marginalisation des électeurs et des élus dans le processus réel de prise de décision³²³.

Cependant, beaucoup de priorités reconnues en 1994 restent d'actualité, notamment la nécessité d'un équilibre entre hommes et femmes, d'une

³²⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale 25, para. 20

³²¹ S'agissant des financements, Bernard Manin explique que comme il est plus facile d'obtenir quelques dons importants qu'un grand nombre de petites sommes, les candidates sont « plus enclines à solliciter les riches que les pauvres pour financer leurs campagnes électorales. Il est donc raisonnable de penser, qu'une fois élu, le candidat consacrera plus d'attention aux intérêts de ceux qui ont financé son élection. Voir *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 144 (initialement publié sous le titre *Principes du gouvernement représentatif*, Paris: Calmann-Lévy, 1995).

³²² Manin, de nouveau : « Les hommes politiques accèdent généralement au pouvoir grâce à leurs talents médiatiques non parce qu'ils ressemblent socialement à leurs électeurs ou qu'ils sont proches d'eux » : *Principles of Representative Government*, 193.

³²³ Sur la démission du parlementaire libre de voter en conscience et en fonction de son jugement personnel, voir Manin, *Principles of Representative Government*, 203-26.

meilleure administration électorale, d'une plus grande protection des droits politiques, de transparence et de réglementation des financements. Dans certains cas, le champ des luttes s'est élargi, incluant non seulement les femmes et les groupes marginalisés tels que les handicapés, mais aussi les laissés pour compte du système. D'autres objectifs sont devenus plus impérieux. Ainsi, en 1994, on mettait l'accent sur l'importance d'élections conformes aux normes internationalement définies et acceptées. Actuellement, au 21^{ème} siècle, cet impératif demeure mais il est aussi relié à un contexte passé et à venir, à un contexte social et politique dont on attend une garantie de la libre expression populaire et des résultats dignes d'une démocratie représentative et qui rend des comptes.

Il se peut que le consensus soit une denrée rare dans le débat démocratique ; c'est tout juste si on s'accorde sur la nature toujours perfectible du processus. Mais on assiste incontestablement à l'émergence d'un consensus international sur les briques de la démocratie et sur la nécessité d'élections libres, régulières et honnêtes, considérées comme un pilier de l'édifice. La somme des expériences conduit, aujourd'hui, à mettre en avant les droits de l'homme, au sens large, quand on évoque le principe d'élections libres et régulières. Un principe qu'il s'agit de protéger dans la durée.

La Table ronde organisée par l'UIP en novembre 2004 à l'occasion du dixième anniversaire de l'adoption de la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières montre à quel point le débat s'est élargi. Même en 1994, nul ne pensait que l'évaluation du caractère libre et régulier d'une élection serait chose aisée, ni que l'attribution d'un tel label suffirait à produire un gouvernement démocratique³²⁴. Loin de là, ce qui importe c'est une tradition d'élections libres et régulières sur le long terme:

« Dans ce contexte, les obligations électorales et l'objectif de la démocratie représentative revêtent une dimension "*programme*", qui anticipe les progrès dans l'édification des institutions démocratiques, renforce la confiance de la population dans le processus démocratique et conduit à un gouvernement meilleur et plus démocratique »³²⁵.

Les propos ci-dessus portaient essentiellement, à l'époque, sur la situation des pays en transition, mais ils peuvent s'appliquer partout ou presque. La Table ronde de 2004, par exemple, s'inscrit dans le contexte de la Déclaration de 1994, ce qui ne l'empêche pas d'aborder différentes approches complémentaires permettant de juger les élections – d'après les résultats,

³²⁴ « Déterminer si une élection a été honnête, libre et équitable ne se limite pas à constater si les électeurs ont voté ou non; il faut porter un jugement sur un processus dynamique et en évolution, qui lui-même doit souvent être considéré comme une étape cruciale, même si elle est imparfaite, vers la démocratie représentative" : *Élections libres et régulières*, 80-81.

³²⁵ Ibid., 84.

d'après la procédure et d'après le droit³²⁶. Les débats ont tourné autour de nombreux thèmes actuels, notamment le sens qu'il convient d'attribuer à l'expression « résultats représentatifs » c'est-à-dire un gouvernement ou une législature reflétant la volonté populaire; dans quelle mesure l'autorité chargée du processus pâtit des insuffisances du système qui se traduisent par une faible participation populaire; et le lien entre élections, droits de l'homme, transparence et état de droit, tant pendant les campagnes électorales qu'après, lorsqu'il s'agit de gouverner. L'expérience depuis 1994, en particulier celle des observateurs internationaux et nationaux, a permis d'analyser en profondeur les éléments qui, en s'associant, aboutissent à une élection libre et régulière, ainsi que la « pondération » desdits éléments afin de déterminer si certains événements ou lacunes, de par leur nature même, portent un coup fatal à la liberté et à la régularité des élections. Enfin, reste à savoir quelles sont exactement les exigences du droit international et comment les obligations contractées au plan international peuvent être remplies localement et valablement prises en compte dans le processus d'évaluation.

Comme on l'a vu ci-dessus, nul ne conteste plus désormais l'imbrication des procédures, des conditions et des résultats, mais on tarde à reconnaître l'importance de la participation populaire, de l'égalité, de la justice sociale et de la non-discrimination comme fondements essentiels de la démocratie, même si chacun de ces éléments est parfaitement étayé du point de vue du droit. A l'évidence, la protection et la garantie des droits fondamentaux de l'homme pour chacun, sans discrimination, sont une condition de la démocratie qui implique non seulement les droits politiques et civils, mais aussi la justice en matière économique, sociale et culturelle³²⁷. Certes, des élections libres et régulières ne permettent pas automatiquement de réaliser de tels objectifs, mais elles sont une condition nécessaire. C'est la raison pour laquelle, il est utile de garder à l'esprit la distinction entre « le droit à un gouvernement démocratique » en tant qu'idéal politique et le droit (individuel) à la participation populaire telle que prescrite par le droit international³²⁸. Dès lors, on est en mesure d'insister « de l'extérieur », pour ainsi dire, sur l'obligation faite à l'État de promouvoir et de protéger le droit individuel.

³²⁶ Voir les études présentées, lors de la Table ronde de l'UIP, par Michael D. Boda, Richard S. Katz, Louis Massicotte, Jørgen Elklit & Andrew Reynolds, dans 'The "Free and Fair" Elections Issue', *Representation*, Vol. 41, No. 3 (2005).

³²⁷ Sur l'incompatibilité de la démocratie et du racisme, voir les résolutions de la Commission des droits de l'homme 2000/40 (20 avril 2000), 2001/43 (23 avril 2001), 2002/39 (23 avril 2002), 2003/41 (23 avril 2003), 2004/38 (19 avril 2004), 2005/36 (19 avril 2005), toutes adoptées sans vote.

³²⁸ Voir, entre autres, Steiner, H., « Political Participation as a Human Right », 1 *Harv. Hum. Rts. Ybk* (1988) 77; Franck, T. M., « The Emerging Right to Democratic Governance », 86 *American Journal of International Law* (1992), 46-91 ; Fox, G. H., 'The Right to Political Participation in International Law', 17 *Yale Journal of International Law* (1992). 539; Marks, S., « The End of History ? Reflections on Some International Legal Theses », 8 *European Journal of International Law* (1997) 4 49-78. La distinction n'est pas toujours faite dans les études.

Pour bien comprendre la dimension dynamique et programmatique des élections libres et régulières en tant que moyen institutionnel d'instaurer une démocratie représentative, il convient de revenir encore une fois aux prémisses. Entre autres, l'adjectif « libres » porte sur la participation et le choix, tandis que l'adjectif « régulières » porte sur *l'égalité* en matière de participation et de vote, sur l'impartialité et la non-discrimination. Tous deux impliquent le respect des droits de l'homme au sens large et l'absence de coercition.

Reste que les concepts ne s'appliquent pas d'eux-mêmes. Encore faut-il que ceux dont la mission est de juger aient des critères et les appliquent rationnellement aux faits car il n'existe pas de méthodes cohérentes permettant d'établir la liberté et la régularité d'élections autre que l'exercice, par l'observateur ou le participant, de son propre jugement. Il se peut qu'une trop grande marge de jugement rende l'exercice inutile, mais cette nécessité de juger n'est pas, en elle-même, une mauvaise chose. Étant donné les innombrables variables qui découlent, par exemple, de l'histoire ou de la culture, ou encore des systèmes et méthodes de mise en œuvre choisis, le critère de « liberté et de régularité » doit demeurer un *guide* sans déterminer le résultat dans tous les cas. En outre, à l'instar de la démocratie, la « liberté et la régularité » restent des critères de réalisation, et ce qui est considéré aujourd'hui comme libre et régulier ne le sera pas forcément demain³²⁹. Il ne faut pas penser pour autant que tout est relatif³³⁰, ni que « la liberté et la régularité » sont inaccessibles. Quelle que soit la communauté et quel que soit le moment, ce qui importe c'est que les éventuels écarts soient qualifiables du point de vue des lois et des principes reconnus et que des recours soient ouverts dans les limites du dialogue politique et de l'état de droit. On peut espérer que l'analyse et l'expérience finissent, avec le temps, par donner une forme concrète aux critères de liberté et de régularité ; on peut déplorer que

³²⁹ Par exemple, si la « non-représentativité » des systèmes « first past the post » (le candidat qui recueille le plus de voix étant élu, sans deuxième tour) n'est plus acceptable pour le plus grand nombre. On peut penser que « la règle de la majorité » n'est plus adéquate ou suffisante, si elle l'a jamais été, en démocratie. Sa bipolarité implicite – la supposition que nous, êtres humains, réfléchissons et bougeons en deux dimensions seulement – contredit explicitement les principes de participation politique authentique, de pluralisme et de tolérance de la diversité.

³³⁰ Katz pose deux questions: 1) la démocratie a-t-elle une définition suffisamment claire et non ambiguë pour qu'on puisse évaluer « la liberté et la régularité des élections » à l'aide d'un ensemble uniforme de critères; ou au contraire existe-t-il encore divers concepts concurrents de la « démocratie », donnant chacun un éclairage différent à cette expression « libres et régulières ». 2) Les deux critères de « liberté et de régularité » sont-ils compatibles et dans quelle mesure ? : Katz, R., *Democracy and Elections*, New York: Oxford University Press, 1967. Comme nous l'avons observé ci-dessus, cependant, des élections libres et régulières ne sont pas une condition *suffisante* de la démocratie. Il n'empêche, le droit international prescrit une obligation de résultat – l'autorité du gouvernement *doit* se fonder sur la volonté populaire – *et* une obligation de moyens par lesquels ce résultat doit être atteint – à savoir des élections libres, équitables et à intervalles réguliers, fondées sur les principes de suffrage universel, scrutin secret et d'égalité.

le label de liberté et de régularité ait été accordé, parfois, sans trop de scrupules³³¹, mais la critique de l'évaluation des élections par leur liberté et leur régularité s'est parfois fourvoyée. Devant la difficulté qu'il y a à dire si une élection répond aux critères pertinents, Bjornlund déclare que « l'expression « libres et régulières » tend davantage à obscurcir le débat qu'à l'éclairer »³³². Mais ce jugement traduit une fausse idée communément répandue des éléments en jeu et l'idée que des élections libres et régulières découlent de règles et de principes juridiques *établis*.

D'un autre côté, Bjornlund n'a sûrement pas tort lorsqu'il déplore l'usage fait du label « libre et démocratique » : la pression politico-médiatique incite souvent à évaluer de façon simpliste des processus intrinsèquement complexes et dynamiques et qui, inévitablement ou presque, présenteront toujours une lacune ici ou là. Une élection peut être considérée comme libre et régulière alors qu'elle présente des faiblesses et des lacunes comme le montre, par exemple, le rapport de l'OSCE sur l'élection de mai 2005 au Royaume-Uni³³³. A l'évidence, le système électoral sous-jacent peut très bien rester libre et régulier *jusqu'à nouvel ordre*, alors que les manquements et les résultats qu'il produit soulèvent des questions sur la meilleure manière de traduire la volonté populaire en sièges au Parlement et donc, au Royaume-Uni comme ailleurs, en un gouvernement élu, représentatif et qui rende des comptes.

Un examen de l'évolution aux plans international et régional depuis 1994 confirme qu'il y a de nouveau une demande de critères juridiques internationaux. Par ailleurs, l'expérience acquise donne des indications sur les moyens par lesquels on peut atteindre le résultat souhaité et sur les meilleures mesures à mettre en œuvre à cette fin.

Nul ne conteste aujourd'hui le principe fondamental selon lequel la volonté du peuple est le seul fondement de l'autorité du gouvernement, ni que ladite volonté s'exprime et doit être acceptée par le biais d'élections honnêtes, libres, équitables et tenues à intervalles réguliers, des élections au suffrage universel, égal et secret. De même, les droits individuels qui découlent de ce qui précède n'offrent plus matière à controverse : chaque citoyen adulte a le droit de voter et celui d'accéder aux processus qui permettent d'exercer véritablement ce droit. Chacun a le droit de prendre part au gouvernement de son pays, d'adhérer à un parti ou à une organisation politique ou d'en créer une, et d'exercer effectivement les droits politiques y afférents sans lesquels la

³³¹ Comme le remarque Elklit & Reynolds, entre autres, les observateurs électoraux fondent souvent leurs jugements sur des preuves floues et incomplètes ou d'une manière politisée. 'Judging Elections and Election Management Quality by Process', *Representation*, Vol. 41, No. 3 (2005), 189-207.

³³² Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair; Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, 94-95 ; voir aussi ci-dessous.

³³³ Voir ci-dessus, section 2.4.4, note 237.

participation n'aurait aucun sens. Chacun doit pouvoir aussi bénéficier d'une sécurité et d'une protection garantissant ses droits de l'homme en général³³⁴.

De par leur nature, les droits électoraux et politiques et l'obligation d'efficacité inscrite dans la loi, impliquent des responsabilités particulières pour l'État. Ce dernier doit prendre des mesures pour mettre en place le cadre législatif et institutionnel nécessaire à l'administration électorale, à l'inscription des électeurs sur les listes, aux partis politiques, à l'accès aux médias et à une couverture médiatique impartiale, à l'éducation civique, à la prévention de la fraude et de l'illégalité, aux recours et à la transparence. De même, l'action de l'État, de sa propre initiative ou en collaboration avec d'autres acteurs politiques, doit s'étendre à d'autres domaines tel que la création d'un climat propice à la concurrence politique (absence de violence, possibilité de débattre et de diffuser les points de vue et les programmes politiques, instauration de la confiance grâce à une coopération avec tous les acteurs du spectre politique).

L'expérience des processus de démocratisation dans les pays en transition, dans les démocraties nouvelles ou rétablies, ainsi que dans les vieilles démocraties a permis de dégager un certain nombre de problèmes qui se posent déjà ou risquent de se poser à l'avenir. Sans prétendre être complète, la présente étude a essayé de montrer qu'il n'est pas toujours facile de « respecter pleinement » les principes suivants, en particulier : participation populaire, suffrage égal, représentation, reddition de comptes et état de droit. Autant de champs d'action qui invitent à réfléchir à la nature même du gouvernement démocratique, représentatif et responsable.

4.2 Transparence et vérification

L'une des raisons pour lesquelles les élections doivent être tenues à intervalles réguliers est, qu'en principe, cette façon de faire permet aux électeurs de juger un gouvernement ou un parlement particuliers et, s'il y a lieu, de les « remercier »³³⁵. Dans ce sens, le gouvernement et les représentants élus doivent *rendre des comptes* au peuple qui leur a donné leur autorité ou leur mandat. Au cours des grands débats du 18^{ème} siècle sur la forme de gouvernement qui conviendrait aux colonies américaines, Madison estimait que les représentants du peuple devaient être maintenus sur la voie de la vertu par un système de contraintes, de sanctions et de récompenses. La « précaution la plus efficace pour qu'ils restent vertueux » consiste à les soumettre à des élections et des réélections fréquentes³³⁶.

³³⁴ Voir, en général Beetham, D., 'The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation', *Journal of Democracy*, Vol. 15 N o. 4, (2004), 61-75.

³³⁵ En principe, parce qu'en plus des autres conditions découlant du critère de liberté et de régularité, les électeurs doivent aussi être capables de choisir entre des options concurrentes.

³³⁶ Madison, cité dans Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 117.

« L'obligation de rendre des comptes » vaut également pour le système et les mécanismes par lesquels les voix exprimées sont converties en sièges au parlement et pour la conduite de l'État et des administrations, tenus de mettre en place un cadre propice à des élections concurrentielles. Dans sa Déclaration de 1994, l'UIP encourageait les États à instaurer « un mécanisme neutre, impartial ou équilibré d'administration des élections », à assurer la transparence grâce à la présence de représentants des partis et d'observateurs et à veiller à ce que les plaintes soient examinées rapidement et de façon efficace par une autorité indépendante et impartiale, telle qu'une commission électorale ou des tribunaux³³⁷. Ces idées furent étoffées en 1998, l'accent étant mis sur l'administration des élections, les observateurs nationaux et internationaux et le règlement des litiges³³⁸.

Robert Pastor observe avec raison qu'« une application loyale et efficace des règles est souvent aussi importante que les règles elles-mêmes »³³⁹, mais que cette application est souvent dépréciée et sous-évaluée – une « variable négligée ». En pratique, des problèmes techniques se transforment souvent en problèmes politiques, alors qu'une perte d'impartialité perçue ou réelle de la part de l'administration électorale peut facilement aboutir à un boycott du processus ou au rejet des résultats d'une élection, considérés comme non « légitimes » et n'exprimant pas authentiquement la volonté du peuple³⁴⁰.

L'histoire et l'observation des élections permettent, néanmoins, de confirmer que « les élections conduites par des organismes électoraux indépendants sont préférables à celles conduites par des représentants des pouvoirs publics, et que les administrations électorales permanentes ont un rapport coût-efficacité nettement supérieur à celui des administrations provisoires »³⁴¹. Pastor considère que les progrès de la démocratisation dans les pays en développement vont de pair avec une extension du champ des responsabilités de l'administration électorale, même si on observe le même phénomène dans certaines démocraties de pays développés³⁴². Il n'y a pas de

³³⁷ Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, sections 4(2), 4(7).

³³⁸ Goodwin-Gill, *Codes de conduite pour les élections*, section 2.3, observation électorale; section 2.5, institutionnalisation du processus électoral; section 2.5.1, les Commissions électorales comme « bonne pratique ».

³³⁹ Pastor, Robert A., « The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research », *Democratization*, Vol. 6 N o. 4 (1999), 1, 6.

³⁴⁰ Ibid., 11-14, commentaire sur la décision du Costa Rica et de l'Inde de créer des commissions électorales afin d'empêcher les ingérences des politiques et du pouvoir dans le processus et sur les conséquences de la non-intervention pour corriger la partialité perçue dans l'administration électorale haïtienne en 1997.

³⁴¹ López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York: UNDP, 2000, 119.

³⁴² Une commission électorale a été créée au Royaume-Uni en 2001, en vertu de la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums de 2000; voir www.electoralcommission.org.uk. Aux États-Unis, des voix se sont souvent élevées demandant la réforme de la Federal Electoral Commission, et pour que cette instance ait des pouvoirs effectifs.

modèle unique en la matière, mais l'idéal est que de telles instances soient permanentes, indépendantes du pouvoir exécutif, qu'elles comportent des représentants des partis politiques, avec un personnel constitué de fonctionnaires professionnels³⁴³. Entre autres fonctions et responsabilités, lesdites instances peuvent veiller à l'application de la législation locale, par exemple, celle relative à l'inscription des électeurs sur les listes ; superviser la conduite des élections sur le terrain, surveiller le scrutin et le dépouillement ; promouvoir la transparence à tous les niveaux ; rendre des comptes devant le parlement et les citoyens ; prôner la participation de tous les partis politiques et des citoyens ; fournir des informations et une éducation civique aux électeurs³⁴⁴.

De même qu'il incombe, entre autres, à l'administration électorale de veiller à ce qu'une élection soit menée dans le respect de la loi, il appartient à l'observateur électoral³⁴⁵ de déterminer si le résultat traduit l'expression authentique de la volonté populaire, si le processus est perçu comme « légitime et contraignant par les électeurs et les autres acteurs politiques »³⁴⁶. Ce travail nécessite un critère de mesure. A cet égard, la Déclaration de l'UIP de 1994 proposait un ensemble de critères et, comme on pouvait s'y attendre, lesdits critères ont été examinés, analysés et étudiés sous toutes les coutures, notamment par les personnes ayant à évaluer les performances électorales, ce dont on ne peut que se féliciter³⁴⁷. Elklit et Svensson, entre autres, reconnaissent la pertinence de critères internationalement acceptés, mais en constatant qu'il

³⁴³ López-Pintor, *Electoral Management Bodies*, 117. L'« indépendance » de l'administration électorale n'est pas un souhait aussi général qu'on le croit. Boda, par exemple, a recueilli un grand nombre de données provenant des jeunes démocraties en faveur de cette position. Mais, examinant la situation au Royaume-Uni, il constate que si l'impartialité reste une condition importante, les systèmes les plus anciens d'administration électorale insistent surtout sur l'*interdépendance* des mécanismes de gestion électorale car elle permet d'instaurer des contrôles entre les diverses institutions gouvernementales et non gouvernementales. A terme, des systèmes interdépendants de ce type peuvent amener un plus grand degré de transparence. Voir Boda, Michael D., 'Independence is not a Panacea: A Study of Election Administration using the United Kingdom as a Case Study', (2002), thèse M.St présentée à la Faculté de droit, Université d'Oxford, dernier chapitre.

³⁴⁴ López-Pintor, *Electoral Management Bodies*, 120.

³⁴⁵ Les observateurs sont généralement nationaux ou internationaux mais, en fait, *n'importe qui* peut être appelé à émettre un jugement sur une élection. En principe, le « critère » doit être le même dans tous les cas. Or Pastor rappelle que : « toute personne ayant observé une élection sait que l'interprétation subjective d'un problème administratif est souvent inséparable du problème lui-même » : Pastor, « Electoral Administration in Democratic Transitions », note ci-dessus 339, 17,

³⁴⁶ Elklit, Jørgen & Andrew Reynolds, « Judging Elections and Election Management Quality by Process », *Representation*, Vol. 41, No. 3, 2005, 189.

³⁴⁷ Par exemple, voir Gould, R., Jackson, C. & Wells, L., *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Aldershot: Dartmouth, 1995, 90, Appendix 1, « A Guide for Election Observers » (proposant une définition de l'expression « libre » comme « un processus électoral dans lequel les droits fondamentaux de l'homme sont respectés » ; de l'expression « régulière » comme « un processus électoral dans lequel les « règles du jeu » sont raisonnablement égales et accessibles à tous les électeurs, tous les partis et candidats » ; avec indication des droits et libertés concernés et de ce qu'impliquent des règles du jeu égales).

est difficile de traduire « de tels concepts théoriques en une liste complète de facteurs à considérer... », et trouvent préoccupante l'attention excessive accordée au scrutin³⁴⁸. Ils soulèvent également une question récurrente, à savoir comment aborder les situations qui échappent à la simple dichotomie libre/pas libre, régulière/pas régulière³⁴⁹.

Dans un récent examen critique du travail de l'observateur international, Bjornlund décrit l'élection comme un « processus fondamentalement politique »³⁵⁰. Tout en reconnaissant qu'il existe un consensus sur les critères en théorie, il suggère que :

« Les critères d'après lesquels les observateurs internationaux évaluent les élections restent vagues... Bien qu'ils soient généralement présentés comme un seuil minimum pour des élections libres et régulières, ces critères sont d'ordinaire des aspirations générales. Il peut être extrêmement difficile de dire si une élection donnée répond aux critères, d'autant que des considérations externes influent souvent sur de tels jugements ... L'expression 'libres et régulières' a tendance à obscurcir le débat et non à l'éclairer »³⁵¹.

En tant que source de critères, cependant, le droit international est un processus dynamique et en pleine évolution, dans lequel les pratiques des États, qui se développent sans cesse (bien qu'il y ait aussi des régressions) jouent un rôle essentiel. Il est certain que le critère « libres et régulières » tient un peu de l'aspiration,³⁵² mais la direction et le chemin sont indiqués par des jalons

³⁴⁸ Elklit, Jørgen & Palle Svensson, « What Makes Elections Free and Fair? » *Journal of Democracy*, Vol. 8 N o. 3 (1997), 32, 34. Cf. Pastor, Robert A., 'Mediating Elections', *Journal of Democracy*, Vol. 9 No. 1 (1998), 154-63; voir aussi Katz, Richard, *Democracy and Elections*, New York: Oxford University Press, 1997.

³⁴⁹ Elklit & Svensson, note ci-dessus, 38, 41-2: « Si la liberté est une condition nécessaire – mais pas suffisante – pour l'acceptation d'une élection, la liberté *et* l'application loyale des règles électorales, ensemble, sont nécessaires et suffisantes pour une telle acceptation ». Toutefois, il peut y avoir des cas où « le scrutin bien que manifestement ni libre ni régulier, ni *non* libre ni *non* régulier, reste acceptable lorsqu'on tient compte des limitations techniques et des perspectives de progrès vers la démocratie ». Dans l'état actuel des choses, cependant, cette approche laisse le débat ouvert sur le caractère « libre et régulier », par exemple, sur les questions de participation, d'égalité et de représentation, alors qu'elle propose « les progrès vers la démocratie » comme une question et une réponse clairement séparées.

³⁵⁰ Bjornlund, Eric C. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, 94.

³⁵¹ Ibid., 94 -5. Le chapitre 6 dans son ensemble (« Vers des élections libres et régulières ? ») fournit un résumé très utile des défis que doivent relever les observateurs internationaux en particulier, lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut ou non observer, ce qu'il faut évaluer et comment, et dans quel langage exprimer le « résultat ». Ce chapitre illustre parfaitement les contradictions auxquelles se heurtent les organisations, alors qu'elles doivent travailler avec les limitations réelles ou perçues de leurs propres mandats institutionnels.

³⁵² De même que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 se proclame comme « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations ».

nombreux et clairs, que l'objectif soit de se prononcer une seule fois sur une élection unique, ou d'évaluer la progression éventuelle vers un gouvernement représentatif, démocratique et transparent.

Ce flou apparent des critères de liberté et de régularité, la difficulté qu'il y a à les appliquer dans des contextes différents, voilà qui peut inciter à les considérer comme relatifs et donc à en faire peu de cas. Dès lors qu'on accepte l'idée que l'expression « libres et régulières » renvoie à un critère unique (ce qui n'est pas le cas), ou à un critère essentiellement politique (bien qu'il comporte des règles et des principes de droit particuliers), la notion « libres et régulières » ne peut être toujours et nécessairement relative³⁵³. Contrairement à ce que pensent quelques commentateurs³⁵⁴, « le contexte » n'est pas plus subjectif que n'importe quelle autre notion, à condition que l'observateur ne perde pas de vue l'objectif, ne s'imagine pas que les élections sont une fin en soi, à condition aussi que l'observateur ne permette pas au contexte de nuire à des principes généralement souples, ou de consacrer la violation de droits.

Étant donné les facettes et les dimensions multiples des élections, étant donné qu'elles se définissent dans le temps et non à un moment unique, il n'est pas étonnant que les jugements sur leurs résultats n'aillent pas de soi pour ceux qui les émettent ou qui les reçoivent³⁵⁵. Il ne suffit pas de répondre que telle est la nature du critère de liberté et de régularité, ou bien que ce critère évolue nécessairement face à de nouveaux contextes. Comme nous l'avons montré dans *Elections libres et régulières* et comme d'autres l'ont réitéré dans leurs ouvrages³⁵⁶, le droit international propose bel et bien des critères sous forme de règles et de principes. C'est donc aller trop loin que de suggérer qu'il n'existe pas de perception commune du caractère libre et régulier d'une élection³⁵⁷.

³⁵³ Est-il raisonnable de dire que des élections en France, en Allemagne, au Canada ou au Pays-Bas sont plus libres et régulières qu'au Royaume-Uni ? Chacune de ces élections est l'aboutissement de processus historiques, sociaux et culturels complexes et certainement différents. Chacun de ces pays a un système électoral capable de produire « l'alternance », mais une simple comparaison, plutôt qu'une analyse comparative dans un cadre de règles et de principes convenus (tels que l'inscription des électeurs, le financement des partis, etc.) n'apporte certainement pas grand-chose.

³⁵⁴ Cf. Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, note ci-dessus 350, 121.

³⁵⁵ Boda cite un article de Michael Dynes (*The Times*, 11 mars 2002, « Africa's reaction to Mugabe puts its credibility at risk »), constatant à propos de l'élection du Zimbabwe que, si les observateurs électoraux sud-africains étaient ouvertement choqués par « l'ampleur des violences commises par les bandes de voyous déchaînés de M. Mugabe contre les opposants », ils ne savaient toujours pas s'ils pouvaient déclarer le processus électoral « suffisamment » libre et régulier ou non libre et non régulier du tout : Boda, Michael D., « Reconsidering the « Free and Fair » Question », *Representation*, Vol.41.No.3, 2005, 155, 155-6.

³⁵⁶ On peut trouver une liste comparative, pas toujours claire ou complète il est vrai, des « codes » et des « critères » dans Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, note 350 ci-dessus, 100-17.

³⁵⁷ Comme suggéré dans Choe, Yonhyok et Staffan Darnolf, « Free and fair elections: What do we mean and how can we measure them ? », dans Kotze, H. et Rasch, B. E. (eds), *Elections and Democracy in Southern Africa*, Oslo: Norwegian Institute of Human Rights, 2000, 228-270; Cf. Boda, Michael, D., 'Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework', *Representation*, Vol. 41, No. 3, 2005, 208.

Elklit et Reynolds, par ailleurs, se sont fixé pour but d'élaborer à partir des critères, considérant l'ensemble du processus électoral et en particulier « la manière dont les élections sont conduites ». Ils suggèrent de commencer avec un cadre de 54 indicateurs dits « indicateurs électoraux »³⁵⁸. Mais, comme le rappelle Boda, il faut par-dessus tout maintenir la base fournie par le droit international. De cette façon, les « indicateurs » restent pertinents en tant que faits, en tant que données ou preuves empiriques permettant d'émettre des jugements par rapport à une règle ou à un principe de droit. Cependant, le droit a ses limites et s'il lui arrive de prescrire une conduite ou un résultat, il reste souvent muet sur la « méthode ». Lors de la Table ronde de l'UIP, Krieglér a fait à juste titre observer :

« L'évaluation d'une élection est beaucoup plus, sans aucun doute, qu'un audit à deux dimensions des diverses étapes instituées par une administration en vue de préparer et de mener à bien une élection. L'objet à déterminer est beaucoup plus du côté des valeurs, bien plus normatif et bien plus fonction du contexte »³⁵⁹.

Le droit international, en tant que tel, ne fournit pas de réponse claire à la question : « Telle élection était-elle libre et régulière ? ». Les réponses, à cet égard, dépendent nécessairement des faits, même si on peut cerner lesdits faits en élaborant et en appliquant des indicateurs tels que ceux proposés par Elklit et Reynolds. De même, la *valeur* de ces faits ne peut être déterminée par une règle de droit international, car toute règle nécessite une intervention humaine lors de son application. Tout l'art consiste donc à naviguer entre les normes juridiques internationales et la réalité sociale, à tenir compte du contexte socio-politique mais aussi du processus dans son ensemble qui n'est, après tout, qu'un chemin toujours changeant vers la démocratie. Et, une fois qu'on a admis ces éléments préalables et reconnu que des élections libres et régulières sont nécessaires mais non suffisantes, l'observateur et le juriste international peuvent assumer la responsabilité de l'évaluation. Dans la mesure où cette évaluation se fonde sur des critères internationaux, le processus menant à une décision doit obéir à certaines règles intrinsèques : une base en droit ; une base dans les faits ; la cohérence notamment logique ; un raisonnement évident et une justification au sens que l'évaluation doit être argumentée, démontrant le lien entre le droit et les faits jusqu'à la conclusion.

³⁵⁸ Elklit, Jørgen & Andrew Reynolds, « Judging Elections and Election Management Quality by Process » 2005, *Representation*, Vol. 41, No. 3, 2005, 189.

³⁵⁹ Krieglér Johann, en réponse à l'étude de Michael Boda, présentée à « Élections libres et régulières, dix ans après : Table ronde internationale sur les critères électoraux », organisée par l'UIP à Genève, 12-13 novembre 2004, citée dans Boda, 'Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework', note 357 ci-dessus, 208, 222-3.

Les « indicateurs » peuvent certainement tenir lieu de faits, mais des « indicateurs évaluatifs » ne sont pas des faits au sens juridique. Par conséquent, c'est une chose de décomposer le système électoral en fonction de ses éléments opérationnels afin d'évaluer l'efficacité et le bon fonctionnement de chacun de ces éléments, une démarche certainement utile, cela en est une autre de traduire une performance en valeurs numériques ou de considérer qu'une élection libre et régulière se réduit, pour ainsi dire, à la somme de ses éléments constitutifs³⁶⁰. Il se peut que le droit international actuel ne fournisse pas une réponse objective et clinique si ardemment souhaitée à la question « de la liberté et de la régularité » ; mais il donne certainement *le critère* devant être respecté, à savoir que l'élection aboutisse à un résultat conforme à la volonté du peuple. Il prescrit également un certain nombre d'obligations de moyens – protection des droits fondamentaux de l'homme – et de résultats – suffrage universel, égalité et scrutin secret – qui concourent à délimiter et structurer la conduite des États, acteurs les plus importants. Les critères de liberté et de régularité sont le contexte normatif permettant d'émettre un jugement de valeur sur un processus électoral. Dans ce sens, il n'est pas inutile d'évaluer les élections elles-mêmes comme si elles étaient la preuve, ou non, d'une progression vers la démocratie; ou comme la preuve qu'il n'y a pas eu de régression. Une telle évaluation, lorsqu'elle est bien faite, doit être nuancée et doit prendre en compte aussi bien les forces que les faiblesses. Bien sûr, en présence de preuves de manquements manifestes, d'exclusion de grande ampleur, de violences systémiques ou d'intimidation grave et généralisée, ou de l'inexistence d'un choix réel, on peut être justifié à donner l'appréciation « ni libre ni régulière » nonobstant « l'efficacité » de l'administration électorale. D'un autre côté, il faut savoir qu'aucune élection dans aucun pays ne donnera jamais satisfaction à 100 %. Il y aura toujours une amélioration administrative à apporter et il faudra toujours réévaluer les systèmes qui ne répondent plus aux aspirations des peuples dans une société pluraliste ou pluriculturelle.

4.3 Participation, représentation et égalité

Le droit international considère la volonté du peuple comme le seul fondement de l'autorité du gouvernement, sachant que cette volonté se détermine par un processus électoral dans lequel chaque citoyen adulte a le droit, sur le même pied d'égalité, de voter, d'élire et de faire acte de candidature.

Si on veut que les droits de chacun en la matière soient respectés, il faut mettre en place un ensemble d'obligations négatives et positives³⁶¹. Mais entre le droit de chaque individu et la réalité d'une participation effective, plusieurs

³⁶⁰ Cet argument a été anticipé par Elklit et Reynolds, qui suggèrent plusieurs solutions; note 358 ci-dessus.

³⁶¹ Voir Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières de l'UIP, 4^{ème} partie : «Droits et responsabilités des États ».

obstacles peuvent surgir, tels que la radiation d'électeurs sur les listes ou un défaut d'inscription, l'impossibilité d'accéder aux bureaux de vote, physiquement ou parce qu'ils sont trop éloignés, ou encore des ingérences dans les campagnes électorales et dans la communication des programmes politiques. Les obstacles ne sont pas toujours aussi intentionnels ou délibérés ; ils peuvent aussi être les séquelles tolérées de pratiques qui visaient à exclure autrefois certains groupes ou catégories d'électeurs et qui, par inertie, par indifférence ou par égoïsme n'ont pas été corrigées. L'examen ci-dessus de l'expérience de l'ONU et d'autres instances régionales montre comment les femmes ou des minorités ethniques peuvent être victimes de telles pratiques, sans oublier les réfugiés et les personnes déplacées, laissés semble-t-il pour compte. Ce bilan révèle un autre facteur inquiétant : la baisse du taux de participation. Les déçus d'un système de gouvernement dont ils pensent, à tort ou à raison, qu'il ne représente plus leurs intérêts ou leurs points de vue, sont en effet de plus en plus nombreux.

A l'évidence, les explications pour ce faible taux de participation sont légion, mais il n'y a pas de solution unique à un tel « problème ». L'obstruction manifeste, comme le note Bjornlund, peut être combattue par l'observation des élections³⁶², mais les formes les plus insidieuses d'exclusion appellent une action positive, voire une réforme globale, si le gouvernement prétend à la légitimité d'une autorité issue de la volonté du peuple. Comme l'affirme la Déclaration universelle de l'UIP sur la démocratie, entre autres, la démocratie implique des « institutions représentatives », et la participation individuelle n'est jamais acquise :

« Il est donc nécessaire de créer les conditions propices à l'exercice effectif des droits participatifs, tout en éliminant les obstacles qui préviennent, limitent ou empêchent pareil exercice. Aussi est-il indispensable de promouvoir en permanence, *notamment*, l'égalité, la transparence et l'éducation, et de lever des obstacles, tels que l'ignorance, l'intolérance, l'apathie, le manque de choix et d'alternatives véritables, et l'absence de mesures destinées à corriger les déséquilibres et discriminations de caractère social, culturel, religieux, racial ou fondés sur le sexe »³⁶³.

De plus, la démocratie présuppose « un partenariat authentique entre les hommes et les femmes », « une concurrence politique libre », et « une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire, exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre »³⁶⁴.

³⁶² Bjornlund ne doute pas que l'observation des élections « a beaucoup fait avancer la cause de la démocratie dans le monde »; les fraudes manifestes le jour de l'élection ont quasiment disparu dans les élections suivies par des observateurs internationaux : Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, note ci-dessus 350, 304.

³⁶³ UIP, Déclaration universelle sur la démocratie, articles 11, 18.

³⁶⁴ Ibid., articles 4, 5.

Mais la réalité dans beaucoup de pays est encore loin de cet idéal. L'enquête la plus récente de l'UIP, par exemple, montre que la participation des femmes au parlement n'était que de 16%, en septembre 2005³⁶⁵. Ce pourcentage est le plus élevé à ce jour, mais il est en deçà des objectifs de nombreux pays et régions³⁶⁶, et les femmes sont toujours largement sous-représentées, non seulement au parlement, mais aussi à tous les niveaux du gouvernement. Dans une résolution globale sur « les femmes et la participation politique », adoptée sans vote en 2003, l'Assemblée générale déclare :

« que la pleine participation des femmes au processus politique et à la prise de décisions sur un pied d'égalité avec les hommes assurera un équilibre traduisant plus fidèlement la composition de la société, qu'elle est nécessaire au renforcement et au fonctionnement adéquat de la démocratie, qu'elle joue un rôle capital dans le sens de l'égalité des sexes au sein de la société, notamment en améliorant les conditions socio-économiques des femmes et qu'elle mène à redéfinir les priorités politiques et à envisager sous un jour nouveau les questions politiques... »³⁶⁷.

Notant que l'éducation et la formation sont des conditions importantes pour la participation des citoyens à la vie publique et que la pauvreté est un facteur aux effets négatifs disproportionnés, l'Assemblée générale n'en exhorte pas moins les États à promouvoir et protéger les droits politiques des femmes, à éliminer les lois discriminatoires, à mettre en œuvre des mesures positives et à suivre les progrès (y compris au sein des partis politiques) vers l'instauration de l'égalité des chances pour les femmes³⁶⁸. Elle invite également les gouvernements à inciter les partis politiques à supprimer les barrières constituant une discrimination directe ou indirecte à l'égard des femmes et à agir pour que ces dernières participent au processus politique³⁶⁹.

³⁶⁵ UIP, « Les femmes dans les parlements nationaux », 30 septembre 2005

³⁶⁶ Sur la position du Conseil de l'Europe, voir ci-dessus, texte correspondant à la note 218. Une proportion de 30% de femmes au parlement est considérée comme la 'masse critique', au-delà de laquelle le véritable changement peut survenir.

³⁶⁷ Résolution 58/142 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Participation des femmes à la vie politique », adoptée sans vote le 22 décembre 2003, préambule. Voir aussi résolution 59/168 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Suite donnée à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et application intégrale de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing et des textes issus de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale », adoptée sans vote le 20 décembre 2004. Dans le paragraphe 10, l'Assemblée générale, « *souligne* que pour assurer la pleine participation des femmes à tous les aspects de la vie sociale, politique et économique, il est nécessaire de créer un environnement porteur, aux échelons national et international notamment en veillant à ce qu'elles participent, sur un pied d'égalité, avec les hommes, à la prise de décision à tous les niveaux, et à cet égard demande aux États de lever les obstacles à l'application intégrale de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing et des textes issus de la vingt-troisième session extraordinaire ... »

³⁶⁸ Résolution 58/142 de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 1.

³⁶⁹ Ibid., paragraphe 2.

Citons cet appel lancé par l'Assemblée générale en direction des États, les invitant :

« à comparer l'impact différentiel des systèmes électoraux sur la représentation politique des femmes dans les organes électifs, le cas échéant, d'ajuster ou de réformer le système électoral... »³⁷⁰.

Il est généralement admis, désormais, que les *systèmes* ou le choix du système électoral revêtent une grande importance dans le processus démocratique. David Beetham écrivait en 2004 que si la nature de n'importe quel système électoral reflète la culture, l'histoire et l'identité nationales :

« .. Il est raisonnable de penser qu'à partir d'un certain seuil, un système électoral devient si biaisé et inégal, pour les électeurs ou les partis autres que ceux qui en bénéficient, que les principes fondamentaux d'équité et de justice ne sont plus respectés et qu'une atteinte, peut-être grave, a été faite à la démocratie »³⁷¹.

Dans une analyse antérieure, Beetham plaçait le principe d'égalité politique à la base même de l'assemblée élue, considérée comme « représentative » de l'ensemble de l'électorat. Par « représentative » il faut entendre ici que l'assemblée reflète les caractéristiques les plus importantes de l'électorat, en termes de distribution géographique, d'opinions politiques et de composition sociale³⁷². De son point de vue, « si on veut un parlement le plus représentatif possible socialement, le système *first past the post* (le candidat qui recueille le plus de voix étant élu, sans deuxième tour) est probablement le pire³⁷³. Cette conclusion a été reprise dans une réunion organisée par l'UIP et la Division de la promotion de la femme en mars 2005 : les systèmes à la proportionnelle tendraient à avantager les femmes briguant un mandat, alors que les systèmes *first past the post* les pénalisent gravement³⁷⁴. Poursuivant son argument en faveur de l'égalité, Beetham conclut à propos du vote unique transférable dans les circonscriptions à plusieurs députés, que dans ce cas :

³⁷⁰ Ibid., paragraphe 1 f).

³⁷¹ Beetham, David, « The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation », *Journal of Democracy*, Vol 15 No 4 (2004), 61, 69. Voir aussi Beetham, David., *Democracy and Human Rights*, Londres : Polity Press, 1999, 170, sur les « critères démocratiques » pour les systèmes électoraux.

³⁷² Beetham, *Democracy and Human Rights*, 175.

³⁷³ Ibid., 178. D'après des commentaires récents, l'un des inconvénients du 'first past the post' est tout simplement qu'il exclut les femmes du parlement': Reynolds, Andrew, Ben Reilly & Andrew Ellis, eds., *Electoral System Design: The New IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2005, 37, para. 79.

³⁷⁴ 'L'après Beijing : Vers l'égalité des sexes en politique'. Voir UIP, « Rapport final, réunion parlementaire d'une journée à l'occasion de la 49^{ème} session de la Commission de la condition de la femme : Beijing + 10 », New York, 3 mars 2005.

« Toutes les voix comptent pour le résultat, avec plus d'égalité ; le parlement représente mieux les opinions politiques du pays ; les partis sont incités à sélectionner des candidats socialement plus représentatifs... »³⁷⁵.

La question des systèmes électoraux, de la participation et de la représentation est au cœur du processus par lequel s'exprime la volonté populaire. La situation des femmes montre comment des lacunes systémiques peuvent désavantager un groupe social particulier représentant la moitié de la société, l'empêchant d'exercer pleinement ses droits politiques, comme dans les domaines civil, économique, social et culturel.

La déficience tient autant à l'égalité, qu'au consentement³⁷⁶. Lors des « Débats de Putney » de 1647, le représentant des Niveleurs, le Colonel Thomas Rainsborough soutenait que : « tout homme qui doit vivre sous un gouvernement doit d'abord consentir à ce gouvernement. Or je pense que l'homme le plus pauvre d'Angleterre n'a aucun engagement, au sens strict, vis-à-vis d'un gouvernement auquel il se trouve soumis sans avoir eu voix au chapitre »³⁷⁷. Mais ce point de vue n'a pas prospéré et la persistance des conditions de propriété, entre autres, ainsi que l'exclusion délibérée des femmes jusqu'au XX^e siècle montrent que le consentement ou l'acceptation n'ont pas été pris en compte comme l'aurait imposé le principe d'égalité. Même

³⁷⁵ Beetham, *Democracy and Human Rights*, 188. Comme le remarque Michael Dummett également : le système *first past the post* « ne donne pas aux électeurs la possibilité d'exprimer toutes leurs préférences entre les candidats, et donc toutes les préférences qui permettraient de déterminer quel résultat aurait été obtenu dans un système juste. Un défaut grave, s'il en est » : *Principles of Electoral Reform*, 11. Voir aussi Reynolds, Andrew, Ben Reilly & Andrew Ellis, eds., *Electoral System Design: The New IDEA Handbook*, 2005, 35-7. Pour les systèmes visant à mettre fin à un conflit, voir Reilly, Ben & Reynolds, Andrew, *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999 ; les auteurs observent que les systèmes dans lesquels le 'gagnant rafle la mise' ont 'tendance à exclure les minorités' (16), et que 'le facteur le plus important pour les transitions démocratiques, en termes électoraux est, généralement, un système fédérateur...' (54; italiques ajoutées). Cf. Michael Dummett, *Principles of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1997, 178 ('les systèmes dans lesquels le gagnant rafle la mise'... 'vont dans le sens du principe de.. "dictature électorale"...'); voir aussi Wheatley, S., 'Deliberative democracy and minorities', 14 *European Journal of International Law* 507 (2003); Prowse, M., 'Winner still takes all', *Prospect*, mai 2005, 36.

³⁷⁶ Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 59-62.

³⁷⁷ Cité dans Manin, *Principles of Representative Government*, 83-4. Les Débats de Putney se sont tenus dans l'église de la paroisse de Putney, pendant la guerre civile anglaise. Lors desdites réunions, le Conseil de l'Armée, dont Oliver Cromwell était membre, et de simples soldats se sont demandés s'il fallait rechercher encore un règlement négocié avec Charles Ier. Le groupe connu sous le nom des Niveleurs s'est prononcé également pour une solution révolutionnaire, à savoir le suffrage universel réservé aux hommes, solution rejetée par les dirigeants au motif qu'elle porterait atteinte à la sécurité de la propriété privée. Pour plus de détails, voir 'The Putney Debates' in Aylmer, G. E., Ed., *The Levellers in the English Revolution*, Ithaca, NY : Cornell University Press, 1975, 100; Mendle, M., ed., *The Putney Debates of 1647: The Army, the Levellers, and the English State*, New York: Cambridge University Press, 2001.

après le « triomphe » des élections en général et la victoire du suffrage universel, Manin pose encore la question :

« .. si les propriétés intrinsèques de l'élection sont telles que les gouvernés ne peuvent choisir leurs gouvernants que parmi certaines catégories de la population, peut-on encore affirmer que les premiers donnent librement leur consentement ? »³⁷⁸

Une question qui revêt tout son sens chaque fois que des preuves empiriques montrent qu'une élection aboutit à une représentation peu équitable d'un parti politique, d'un groupe ou d'une minorité sociale dans une communauté politique donnée³⁷⁹. La représentation insuffisante d'un tel groupe, bien qu'il soit théoriquement habilité à participer au processus électoral comme le veut le principe d'égalité, invite à examiner de plus près la nature du gouvernement pour voir s'il est suffisamment démocratique, représentatif et transparent.

4.4 Des priorités en évolution

Le bilan des activités et des événements survenus depuis l'adoption de la Déclaration de l'UIP sur les critères des élections libres et régulières en 1994 a permis de dégager un certain nombre de thèmes et de questions importants et dont il faut se préoccuper si on veut progresser encore vers un gouvernement représentatif, démocratique et transparent.

Tout d'abord, il est généralement admis, désormais, que les élections sont le principal moyen par lequel le peuple exprime sa volonté et qu'elles jettent les bases constitutionnelles de l'autorité du gouvernement, sachant que les élections ne sont ni le début, ni la fin de la démocratie. Nul ne conteste plus, par ailleurs, que *tout* système électoral doit présenter les caractéristiques essentielles suivantes : suffrage universel, scrutin secret, égalité du vote et périodicité. Le droit de vote, valable à titre individuel, peut être soumis à des restrictions *raisonnables*, telles qu'un âge minimum et le lieu de résidence ; il peut même être refusé ou suspendu dans certaines circonstances limitées comme une condamnation et une peine de prison pour crime grave. Mais rien ne saurait justifier des restrictions ou des exceptions au principe du scrutin secret ni au principe d'égalité politique - la notion que 'chaque vote compte'³⁸⁰.

Or, dans chacun de ces derniers domaines, des remises en cause apparaissent. Des élections récentes dans plusieurs pays montrent que le secret du scrutin est menacé par l'adoption de technologies de vote électronique

³⁷⁸ Manin, *Principles of Representative Government*, 157.

³⁷⁹ L'expression 'peu équitables' n'est peut-être pas suffisamment précise, mais à la lumière de l'analyse ci-dessus, elle devrait convenir aux fins de notre propos actuel.

³⁸⁰ Cf. Beetham, D., *Democracy and Human Rights*, 1999, 173; également 'The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation', 15 *Journal of Democracy* (N o. 4), 2004, 61-75.

n'ayant pas encore fait leurs preuves, notamment en matière de sécurité,³⁸¹ ainsi que par le vote par correspondance, là encore sans garanties suffisantes, fût-ce dans le but louable d'accroître la participation populaire³⁸².

S'agissant d'égalité politique, comme nous venons de le voir, les questions se font même plus insistantes. L'un des aspects du problème est le découpage électoral. De nombreux pays admettent depuis longtemps que l'égalité numérique absolue entre les circonscriptions n'est pas obligatoire³⁸³ et que chaque État conserve une marge d'appréciation dans l'organisation territoriale du système électoral de son choix, 'l'objectif général reste le même : traduire la volonté du peuple en un gouvernement *représentatif*'³⁸⁴. Mais le problème le plus profond et qui affecte l'ensemble du système est celui des minorités et des autres groupes de la société qui restent encore sous-représentés. Une situation qui nécessite une action positive de la part du gouvernement, si celui-ci souhaite atteindre les résultats inscrits dans le principe³⁸⁵. Dans certains cas, on peut remédier à l'exclusion systématique de la vie politique par un système de quotas ; dans d'autres, il faudra une réforme plus radicale.

Un système est dit 'représentatif', rappelle Bernard Manin, 'non parce que quelques-uns gouvernent à la place du grand nombre, mais parce qu'ils sont choisis uniquement par voie d'élection'³⁸⁶ – non en raison du sort, d'une désignation ou d'une origine sociale, mais du fait du consentement découlant d'un vote exprimé de façon individuelle, indépendante et égale. Cependant, l'apparence d'égalité prête à sourire autant que l'idée persistante selon laquelle les représentants élus 'parleraient au nom de' leurs électeurs³⁸⁷. Mais il faut bien admettre aussi,

³⁸¹ Voir Boda, Michael D., 'Independence is not a Panacea: A Study of Election Administration using the United Kingdom as a Case Study', thèse M.St présentée à la Faculté de droit, Oxford, Université d'Oxford, 51-62; Fallows, J., 'Electronic Voting 1.0, and No Time to Upgrade', *New York Times*, 28 novembre 2004.

³⁸² Voir Boda, note ci-dessus.

³⁸³ Voir ci-dessous, deuxième partie, *Elections libres et régulières : Evolution du droit international et de la pratique*, section 3.1.2.

³⁸⁴ Ibid.

³⁸⁵ Voir, entre autres, Commission de Venise, 'Droit électoral et minorités nationales', CE Doc. CD L-INF (2 000); 1999 Lund Recommendations on 'Effective Participation of National Minorities in Public Life', en annexe à Packer, J., in 11 (4) *Helsinki Monitor* (2000), 29.

³⁸⁶ Manin, Bernard, *Principles of Representative Government*, 40.

³⁸⁷ Voir Manin, 132-34, 149-50, 157, sur une 'aristocratie démocratique'; au 193 et suivants, les 'métamorphoses du gouvernement représentatif'; et au 206-15 (notant, entre autres constatations, que dans le monde politique moderne, les représentants élus doivent leur poste au parti. Cf. Marks, S., *The Riddle of all Constitutions*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 59 : 'Le suffrage universel n'a pas mis fin aux inégalités dans la capacité des citoyens à exercer les pouvoirs de l'État ou à peser sur ces pouvoirs, parce que cette capacité est affectée par les disparités dans la société. L'infériorité d'un statut socio-économique tend à renforcer la marginalisation politique et vice versa'.

« Que l'assise du gouvernement représentatif s'est considérablement étendue, rendant ce gouvernement plus démocratique... Cependant, la démocratisation de la représentation, la réduction du fossé entre les représentants et les représentés, et l'influence toujours plus grande des aspirations des gouvernés sur les décisions des gouvernants se sont avérées moins durables que prévu. Si on peut dire avec certitude que la démocratie s'est élargie, on ne peut affirmer avec la même force qu'elle s'est approfondie »³⁸⁸.

L'obligation de rendre des comptes met plus que jamais en avant la responsabilité des gouvernants vis-à-vis des gouvernés. En soi, ce principe implique déjà la participation la plus large des gouvernés et l'existence de moyens *effectifs*, dans le contexte électoral et hors de celui-ci, par lesquels le peuple peut exprimer sa volonté. Ce qu'il faut donc c'est un gouvernement dont on peut démontrer qu'il se fonde sur la volonté populaire, qu'il ne sert pas de façon déraisonnable ou disproportionnée les intérêts particuliers de groupes ou de corporations minoritaires et qu'il est issu de la participation populaire la plus large possible³⁸⁹. C'est dans cette quête d'un approfondissement de la démocratie que les questions indissociables de participation et de représentativité (non-représentation, sous-représentation) se posent avec le plus d'acuité aujourd'hui. Elles portent à la fois sur les élections et leurs résultats, que ces derniers soient pris au sens étroit comme 'résultats électoraux', ou au sens large comme l'assurance de prestations démocratiques, telles que l'obligation de rendre des comptes, l'état de droit et la justice sociale.

4.5 L'« impératif démocratique »

Longtemps, le droit international est resté indifférent à la nature du gouvernement d'un État. Il a suffi qu'on se préoccupe de la situation des pays en transition, dans le cadre du règlement d'un conflit ou d'une révolution interne, pour que le mécanisme des élections apparaisse comme le moyen privilégié de résoudre une concurrence, comme la meilleure médiation et donc comme un label de 'légitimité' dans les relations internationales³⁹⁰. Mais de là à dire qu'une 'norme internationale de gouvernement démocratique' existe

³⁸⁸ Manin, 234.

³⁸⁹ Comme observé ci-dessus, la 'loi de la majorité' ne suffit peut-être plus à réaliser l'objectif démocratique (et d'ailleurs a-t-elle jamais suffi) ; voir également note 329 ci-dessus et texte correspondant.

³⁹⁰ Marks, *Riddle of all Constitutions*, 40.

désormais, il y a un pas³⁹¹, ce qui laisse en suspens plusieurs questions³⁹². Marti Koskenniemi, par exemple, suggère qu'une norme de ce type, quelle qu'elle soit,

« ... est trop facilement brandie contre des politiques révolutionnaires visant les racines du système distributionnaire (sic) et elle dilue la spécificité culturelle et politique dans une culture globale (occidentale) d'agnosticisme moral et de loi du marché »³⁹³.

Que les élections soient une condition nécessaire, mais non suffisante, de la démocratie, cela ne surprendra personne, dans la mesure où la démocratie n'est pas un état que l'on reçoit en cadeau, une destination, un lieu donnés, mais plutôt un système ou des systèmes d'autogouvernement³⁹⁴. L'ensemble des critères régissant la conduite des élections a, en conséquence et jusqu'ici, porté sur la forme et la structure mais sans exclure d'autres questions. Le débat actuel et qui se développe sur la participation, la représentation, au sens évoqué ci-dessus, l'égalité, le pluralisme et la libre 'concurrence' entre les acteurs politiques nous mène, au-delà de la forme, vers des considérations de contexte et de résultat. Dans *The Riddle of all Constitutions*, Susan Marks procède à une analyse critique des conséquences pouvant découler d'élections sans autre prétention et qui aboutissent, parfois à ce qu'elle appelle une 'démocratie de faible intensité'³⁹⁵. Des gouvernements peuvent être issus³⁹⁶ de telles situations,

³⁹¹ Au niveau des organisations régionales, en particulier, on remarque néanmoins que la gouvernance démocratique, en tant que condition de la participation est de plus en plus mise en avant et que des mesures collectives sont envisagées en cas de changement de gouvernement 'anticonstitutionnel' dans un État membre; voir ci-dessus, section 2.4.

³⁹² Une critique dont on trouve un résumé utile dans Marks, *Riddle of all Constitutions*, 30-49.

³⁹³ Koskenniemi, M., "Intolerant Democracies": A Reaction', 37 *Harvard International Law Journal* (1996), 231, 234 ; cité dans Marks, *Riddle of all Constitutions*, 47. Diamond, écrivant en 2002, observait que '... les régimes adoptant, dans la forme, la démocratie électorale, sont plus nombreux que jamais, avec des élections régulières, dans de bonnes conditions de concurrence entre de nombreux partis... [B]eaucoup de ces régimes – un pourcentage sans précédent du nombre total de pays dans le monde – ont adopté la démocratie électorale dans la forme mais non dans le fond, intentionnellement ou non. Or... les pressions internationales sont telles pour l'adoption des critères de la démocratie électorale, notamment par la mise en place d'observateurs internationaux, que chaque pays est plus que jamais sous le regard de la communauté internationale pour ce qui concerne sa démocratisation': Diamond, L., 'Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes', *Journal of Democracy*, vol. 13, (2002), 21, 22.

³⁹⁴ Dans les termes de la Déclaration universelle de l'UIP sur la démocratie : [un état] 'sans cesse perfectionné et toujours perfectible': Article 2.

³⁹⁵ Marks, *Riddle of all Constitutions*, 50-75. Cf. Diamond, 'Thinking about Hybrid Regimes', note 393, 25-29, ci-dessus, où il examine la montée des 'pseudodémocraties' et le contraste entre démocratie électorale et autoritarisme électoral.

³⁹⁶ Cf. le problème identifié par Reilly & Reynolds, à savoir la faillite démocratique découlant de la mise en œuvre de systèmes électoraux diviseurs, tels que les systèmes majoritaires : *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, 1999, 16-18, 53-7.

mais ils ont toutes les chances d'être fragiles et incapables de 'résoudre des problèmes politiques et économiques fondamentaux'³⁹⁷. A son avis :

« Le fait que les parlements soient soumis à des consultations populaires périodiques n'est pas, en soi, une justification suffisante de l'autorité publique. La démocratie implique l'autorité de l'État pour se justifier aux yeux des citoyens de façon continue. A cette fin, une administration publique démocratique doit comprendre une "sphère publique" vigoureuse... une agora distincte des institutions de l'État dans laquelle les citoyens peuvent se réunir pour définir des objectifs collectifs, façonner les politiques publiques et évaluer l'activité du gouvernement »³⁹⁸.

De même, les critères d'élections libres et régulières ne se résument pas à une simple liste de tâches et de performances administratives. Ils englobent des considérations de politiques et de pratiques dans lesquelles des écarts par rapport à la 'moyenne', s'ils sont tolérables, doivent être jugés ou 'appréciés' en fonction du principe³⁹⁹. Cette caractéristique, inhérente à la 'liberté et à la régularité' des élections, est la raison pour laquelle il faut tenir compte de questions en apparence aussi diverses que le financement, l'accès aux médias, la couverture médiatique et l'organisation des partis politiques. Elle justifie également l'importance accordée aux facteurs sociaux et économiques qui peuvent se muer en entraves à la participation et empêcher donc qu'une élection soit conforme aux critères internationaux.

Le discours international en pleine évolution sur les *résultats* d'élections libres et régulières s'appuie sur les critères internationaux applicables et les enrichit. Désormais, le gouvernement représentatif et transparent va de pair, entre autres, avec l'état de droit, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du judiciaire, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le respect progressif mais réel des droits économiques et sociaux⁴⁰⁰. Pour revenir au domaine électoral, la norme électorale est aujourd'hui manifestement renforcée par l'acceptation croissante d'institutions et pratiques connexes. Celles-ci comprennent l'observation

³⁹⁷ Marks, *Riddle of all Constitutions*, 58, Bien que ce phénomène se rencontre surtout dans les États en transition (dans lesquels la stabilité, quelle qu'elle soit, revêt la plus haute importance), il touche aussi certaines démocraties bien établies dans lesquelles le fossé se creuse entre le vote populaire et le résultat, entre les gouvernés et les gouvernants.

³⁹⁸ Marks, *Riddle of all Constitutions*, 59.

³⁹⁹ Voir ci-dessus, section 1.

⁴⁰⁰ Dans son compte rendu de Dunn, J., *Setting the People Free: The Story of Democracy*, London: Atlantic Books, 2005, David Wootton observe que 'L'une des caractéristiques de la [démocratie représentative] est que les représentants du peuple ne peuvent pas toujours être réunis en assemblée; c'est la raison pour laquelle il faut une source d'autorité séparée de la législature *et cette autorité doit être contrôlée*' (italiques ajoutées); d'où la constitution écrite, la séparation des pouvoirs et, par-dessus tout, la nécessité de droits inaliénables. *Times Literary Supplement*, 23 septembre 2005, 7-10.

indépendante des élections par des agents nationaux et internationaux, l'administration indépendante des élections par une commission dotée de ressources et de compétences suffisantes ou par un organisme équivalent ; des garanties réelles des droits permettant une concurrence authentique entre des alternatives politiques ; la promotion et la protection d'un environnement propice à la création et aux activités de partis et d'organisations politiques ; des mesures visant à soutenir les garanties officielles d'égalité et à associer les femmes au processus politique et autres mesures de lutte contre l'exclusion sociale de la vie politique pour des raisons tenant à la pauvreté extrême et à d'autres facteurs, tels que le handicap et l'exclusion par indifférence, résultant, entre autres, de systèmes de vote non représentatifs et du fossé croissant entre les élites au pouvoir et le peuple.

Ce sont là quelques-unes des considérations à prendre en compte lorsqu'on réfléchit au processus électoral et à la lutte pour un gouvernement démocratique, représentatif et transparent⁴⁰¹. Telle est donc la tâche à accomplir pour le présent et l'avenir : œuvrer à l'élaboration, progressive et fondée sur les droits, de principes de base et à une instauration plus complète de la démocratie grâce à la participation populaire, associant et représentant réellement tous les secteurs et groupes de la société, tendre vers des institutions électorales et de gouvernement plus transparentes et responsables, vers la séparation des pouvoirs et l'état de droit.

⁴⁰¹ D'autres défis, tels que le repli de la démocratie imputable à de nombreuses causes, notamment le terrorisme, les restrictions des libertés civiles au nom de la sécurité, la concentration du pouvoir des médias, la censure et le contrôle, sont analysés ailleurs.

Deuxième partie

Elections libres et régulières :
évolution du droit international
et de la pratique (1994)

1. INTRODUCTION ET OBJECTIFS

L'idéal de la démocratie et le droit qu'a toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays sont clairement exposés dans l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Plus précisément, la clause du troisième paragraphe, selon laquelle « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » constitue une affirmation directe du principe de la démocratie représentative, de plus en plus considérée aujourd'hui comme une condition essentielle de la *légitimation* du pouvoir au sein de la communauté des Etats. Cependant, les instruments universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme apportent peu de précisions sur des éléments clés tels que la périodicité des élections, l'organisation et les droits des partis politiques, les droits et l'inscription des électeurs, ou encore la conduite d'un scrutin. Dire que les élections doivent permettre à « la volonté du peuple » de s'exprimer, peut constituer un critère, mais les moyens par lesquels mesurer le degré de fidélité à ce critère demeurent variables.

Les droits politiques tels que la liberté d'opinion, la liberté de réunion et celle d'échanger des idées et des informations sont indispensables pour la consolidation d'un gouvernement démocratique et de l'Etat de droit. Cependant, les institutions internationales telles que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et les organisations régionales de surveillance ont peu cherché à développer le fondement conceptuel de ces droits ou l'application pratique du droit à la participation. Parallèlement, la participation active des Nations Unies, de l'Union interparlementaire et de diverses organisations intergouvernementales et non gouvernementales à l'observation d'élections et à des projets d'assistance technique sur place produit en ce moment même des données d'expérience qui contribuent à la consolidation des normes et de la pratique.

Néanmoins, le manque de critères au regard desquels juger si des élections peuvent être qualifiées de « libres et régulières » se fait fortement sentir. D'une part, de tels critères seront utiles à ceux qui suivent les élections en leur permettant de ne plus limiter leurs jugements à la simple approbation ou à la simple condamnation. Mais surtout, ils devraient accroître, aux plans national et international, la confiance en le processus électoral car ils effaceront le besoin de contestation, limiteront les possibilités de rejet arbitraire des résultats électoraux et faciliteront la transmission du pouvoir.

Le contenu de termes tels que ceux de « périodique », « libre », « régulière », « honnête », n'est pas aisément vérifiable et ceux-ci sont souvent utilisés de façon subjective, comme une sorte d'appel à ceux qui sont censés partager le même sens des valeurs et les mêmes idées. Concrètement, il est peut-être plus facile de définir quelles élections ne sont pas libres,

régulières ni honnêtes, en repérant toute influence manifeste de l'extérieur, un système de candidat et de partis uniques qui ne laisse pas la faculté de choisir ou l'intimidation de l'électorat.

Le propos de cette étude est cependant de présenter, au-delà de toute supposition ou subjectivité, un catalogue qui soit inductif plutôt que déductif, et applicable avec la plus grande objectivité possible. Il s'agit donc de montrer ce qu'exige de droit international sur la base des règles et des normes existantes tout en prêtant une attention particulière à la pratique des Etats, notamment en comparant certaines lois et pratiques électorales récentes. En outre, il est tenu compte de l'expérience tirée d'un certain nombre de missions d'observation et d'assistance technique dans des Etats qui se tournent vers la démocratie représentative, et notamment des activités « nouvelles » qu'entreprennent les Nations Unies par l'intermédiaire du Groupe de l'assistance électorale, créé en 1992. L'impact de ces activités potentiellement normatives est également étudié à la lumière des problèmes et revendications concernant la souveraineté de l'Etat, non sans tenir compte du septième paragraphe de l'article 2 de la Charte des Nations Unies.¹ Demeure la question de savoir s'il existe un quelconque consensus sur des normes communes — et quelle est l'importance des variations et divergences — du point de vue du droit international.

Adopter une démarche fondée sur la comparaison de données d'expérience recueillies à l'échelle internationale présente l'avantage de tenir compte, d'une part des différences historiques et culturelles et, d'autre part des différentes façons de déterminer ce que le peuple choisit. Parallèlement, les règles de base du droit international fournissent un certain nombre de principes directeurs grâce auxquels il est possible d'évaluer, par exemple, la « validité » de la législation et de la pratique nationales, eu égard à leur contribution à la réalisation effective des obligations internationales.

On oublie souvent que bon nombre de droits électoraux aujourd'hui considérés comme naturels sont très récents. Le « suffrage universel », qui est rarement universel dans la pratique, est une création du vingtième siècle. Au Royaume-Uni, par exemple, c'est la Loi de 1918 sur la représentation du peuple qui accordé le droit de vote à la majorité des hommes de plus de vingt et un ans et des femmes de plus de trente ans - ce n'est qu'à partir de 1928 que celles-ci ont bénéficié des mêmes droits électoraux que les hommes; en Suisse, de nombreuses femmes ont attendu 1991 pour jouir du droit de vote. Le scrutin secret est un autre candidat récent à l'universalité; en 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme envisageait aussi « une procédure équivalente assurant la liberté du vote », une phrase qui n'est pas reprise dans l'article 25 du Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques.²

¹ Voir ci-après, sections 2.2 et 2.4.

² Voir, cependant, la section 7 du Document de la Réunion de la CSCE à Copenhague; ci-dessous section 2.6.

De la même manière, l'interdiction du « *gerrymandering* »³ ou découpage abusif et l'accent qui est mis aujourd'hui sur l'inscription des électeurs n'ont été reconnus que tardivement dans certaines des démocraties dites établies, dont l'Irlande du Nord et les états du sud des Etats-Unis.

Toutefois, les choses changent rapidement. Pour la première fois en 1989, un gouvernement révolutionnaire qui était arrivé au pouvoir après une lutte armée prolongée a « volontairement » cédé la place au vainqueur d'une élection qui s'était déroulée sous surveillance internationale.⁴ Dans d'autres régions, le processus de démocratisation prend de l'ampleur même si, dans bien des cas, il faudra du temps avant que la population n'ait foi dans les nouvelles institutions.

1.1 Schéma de l'étude

La présente étude a pour objet de présenter les exigences du droit international en ce qui concerne les *critères* et *conditions* régissant la tenue d'élections libres et régulières, en mettant en évidence le type d'obligations contractées par les Etats et les conditions à remplir pour garantir que ces obligations soient dûment honorées. Elle est centrée sur les élections aux organes législatifs et n'accorde qu'une importance secondaire aux élections présidentielles et aux référendums. En outre, elle ne traite pas en détail du choix du *système électoral*, c'est-à-dire, des mérites relatifs des systèmes majoritaire et de représentation proportionnelle. Bien que ce choix ait une incidence directe sur la « valeur » du vote et le caractère de la législature, on considère de longue date qu'il relève exclusivement de la juridiction interne. Dans d'autres cas, l'étude tente de définir l'éventail acceptable des variations dans ce domaine, qui est régi par des facteurs historiques, culturels, politiques et sociaux, et qui est si proche du principe fondamental de l'Etat en tant qu'entité souveraine.

L'étude se divise en quatre grandes parties. Après la présente Introduction, la deuxième partie traite du fondement juridique du concept d'élections libres et régulières, de la pertinence du principe d'autodétermination et de la façon dont est abordé le sujet dans les traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Compte tenu de l'importance de la *pratique* dans la création de normes, c'est-à-dire de ce que les Etats et d'autres disent et font véritablement, cette partie se termine par un bref examen des activités récentes des Nations Unies, de l'Union interparlementaire et de celles de portée régionale.

³ Du nom du gouverneur Elbridge Gerry qui, en 1812 dans le Massachusetts, avait avantagé son parti grâce au découpage électoral.

⁴ Voir Council of Freely Elected Heads of Government, *Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990*, Spécial Report # 1, (1990), 34.

La troisième partie constitue le gros de l'étude. Elle traite des « éléments constitutants » d'élections libres et régulières : loi et administration, y compris découpage des circonscriptions et commissions électorales; droit de vote et inscription des électeurs; éducation civique et information des électeurs; candidats, partis politiques et organisation politique; campagnes électorales, y compris les aspects relatifs aux droits de l'homme et le climat électoral, l'accès aux médias et la couverture médiatique; scrutin, observation et résultats; et en bref, le contentieux et le règlement des litiges. Cette partie se termine par une évaluation succincte de l'expérience récemment acquise dans le domaine de l'observation d'élections. Chaque fois que cela est possible, l'accent est mis sur le caractère commun des principes et des normes dans les démocraties établies et les démocraties naissantes.

Enfin, la quatrième partie récapitule les éléments essentiels que le droit international propose comme base d'un gouvernement représentatif, fondé sur des élections périodiques, libres et régulières. Bien entendu, il n'est pas question ici de préconiser un seul et même système électoral, valable pour tous les pays, mais bien de reconnaître qu'il appartient à chaque pays de forger le système qui permettra le mieux de d'appliquer la volonté du peuple dans le contexte social, historique et culturel qui est le sien. Cette section se divise en gros entre les principes et les processus. Elle fait une distinction mécanismes d'application qui, dans les détails, peuvent varier d'un Etat à l'autre, mais dont les objectifs sont fondamentalement les mêmes.

1.2 Sources

Un certain nombre de « sources » très différentes ont été utilisées dans cette étude et appellent des explications, ne serait-ce que pour attirer l'attention sur la distinction qui doit être faite entre ce qu'est le droit et ce qu'il devrait être. En premier lieu, l'étude s'inspire, en particulier, de *textes internationaux* pertinents, dont les plus importants sont reproduits dans l'Annexe 1. Il s'agit, notamment, de traités, qui établissent des obligations internationales entre les parties signataires; de déclarations officielles des Etats devant des organes internationaux et régionaux; et de résolutions, par exemple, celles de l'Assemblée générale des Nations Unies. En deuxième lieu, l'étude se fonde sur une pratique choisie, les sources utilisées étant la législation des Etats, la pratique des organisations internationales, les décisions prises par les organes exécutifs et judiciaires. En troisième lieu, des éléments de preuve « secondaires » sont utilisés, à savoir, les rapports de missions internationales d'observation des Nations Unies, du Commonwealth et d'autres, détachées pour « vérifier » ou surveiller la conduite d'élections. L'accent est mis sur les situations de transition d'un régime autoritaire à un système fondé sur le multipartisme, ou sur l'application de la composante électorale dans les accords de paix négociés

à l'échelon international. Même si, de plus en plus, des normes sont créées en ce qui concerne les missions d'observation,⁵ tous ces rapports n'ont manifestement pas la même valeur. Lorsque cela est opportun, l'étude décrit le mandat de la mission et présente ses conclusions sur la loi et la pratique locales. Les rapports les plus utiles, ce qui signifie souvent qu'ils s'appuient sur des preuves, donnent des informations claires sur la loi et la pratique administrative. En outre, ils indiquent dans quelle mesure *L'Etat* se conduit ou ne se conduit pas, dans le contexte électoral, selon les règles et les normes internationales, et le processus national dans son ensemble approche de l'idéal des élections libres et régulières. Il faut souligner que le droit international ne prévoit pas le droit d'observer des élections et n'impose pas aux Etats de soumettre leur processus électoral à un système de « validation » internationale; toutefois, les élections nationales sont sorties du cadre exclusif de la juridiction interne.⁶

2. LE DROIT INTERNATIONAL

Avant d'examiner plus en détail les dispositions des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme relatifs aux élections, deux points préliminaires appellent un commentaire : d'une part, la nature des obligations internationales en cause, et d'autre part, la relation qui existe entre les normes internationales en matière d'élections et les principes de l'autodétermination et de la souveraineté.

2.1 Les obligations en cause

Le droit de l'individu de prendre part à la direction des affaires publiques soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et le principe selon lequel la volonté du peuple doit s'exprimer par des élections honnêtes et périodiques, reflètent une combinaison de ce que l'on appelle l'« obligation de moyens » et l'« obligation de résultat »⁷. En ce qui concerne la première, les Etats s'engagent à atteindre un résultat spécifique, mais jouissent d'une grande liberté de choix quant aux moyens à employer pour

⁵ Voir, par exemple, Norwegian Helsinki Committee, Norwegian Institute of Human Rights, *Manual for Election Observation*, Mimeo. Projet. Oslo, (1993); et ci-dessous.

⁶ Voir Gros Espiell, H., 'Liberté des Elections et Observation Internationale des Elections,' Mimeo, Conférence internationale de la Laguna, Tenerife, 27 févr.-2 mars 1994. Après avoir examiné le système interaméricain, il conclut, notamment : 'Dans le droit international d'aujourd'hui tant sur le plan universel que, selon le cas à l'échelle régionale, européenne et américaine, l'organisation d'élections libres, authentiques, pluralistes et périodiques, constitue une obligation mondialement exigible. Cette question est sortie du cadre exclusif de la juridiction interne et du domaine réservé aux Etats.'

⁷ Voir plus haut, Première partie, *Elections libres et régulières : quelques pas de plus vers la démocratie*, section 3.

réaliser l'objectif fixé par le droit international. Les moyens d'application choisis et ce qui se produit dans la pratique permettent de déterminer si un Etat a honoré ou non ses obligations. D'où, l'importance capitale de la surveillance des élections. Cependant, le niveau de réalisation est mesuré à l'échelle internationale, alors que le choix des moyens dans la sphère électorale est largement *structuré* par le fait que les instruments des droits de l'homme font spécifiquement référence aux principes fondamentaux de la non-discrimination, de l'universalité et de l'égalité des suffrages et du scrutin secret.

2.2 Autodétermination et souveraineté nationale

Le concept moderne de l'autodétermination s'inscrit résolument dans la pratique anticolonialiste des Nations Unies. La Charte des Nations Unies, par exemple, définit les objectifs fondamentaux du régime de tutelle qui doit, notamment, favoriser l'évolution progressive des populations des territoires sous tutelle « vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations *et des aspirations librement exprimées des populations intéressées* ». ⁸ Aujourd'hui, un certain nombre de commentateurs considèrent que le principe de l'autodétermination a, tout à la fois, un aspect externe et un aspect interne. Pour Cassese, l'« autodétermination politique » ou « interne » signifie, entre autres choses, que la population d'un Etat souverain peut élire et conserver le gouvernement de son choix. ⁹ Il rappelle que la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale de 1945, à San Francisco, avait considéré que l'autodétermination reflétait « l'expression libre et honnête de la volonté populaire » ¹⁰, mais que le contexte politique de ces vues n'était pas suffisamment large à l'époque pour inclure le droit de revendiquer un gouvernement représentatif ou démocratique.

Par la suite, l'autodétermination a joué un rôle prépondérant dans les conceptions « socialiste » et « occidentale » des relations internationales, les Nations Unies attirant l'attention sur le colonialisme et les régimes racistes. L'article 1 commun aux Pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels semble attribuer un champ d'application plus large au principe de l'autodétermination :

« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

⁸ Art. 76(b), Charte des Nations Unies.

⁹ Cassese, A., 'Political Self-Determination—Old Concepts and New Developments,' in Cassese, A., éd., *UN Law/Fundamental Rights*, (1979), 137-65.

¹⁰ Voir sources citées *ibid.*, 138-9.

Toutefois, la portée de cet article et la terminologie employée restent ambiguës. Cette disposition s'appliquait-elle uniquement au nombre croissant des peuples qui se libéraient du joug colonial ? Ou affirmait-il le droit de tous les peuples à déterminer leur « statut politique collectif » par des moyens démocratiques ?¹¹

La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, de 1970, a ajouté un élément nouveau en soumettant implicitement l'autodétermination à l'existence d'un « gouvernement représentant l'ensemble du peuple...sans distinction de race, de croyance ou de couleur ». ¹² D'autres références au droit de tous les peuples de « déterminer librement, sans ingérence extérieure » leur statut politique pourraient néanmoins être interprétées de façon restrictive; on peut estimer aussi qu'elles ne disent rien sur les conditions dans lesquelles cette volonté peut être exprimée. Même s'il a un caractère régional, l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, en 1975, adopte une approche plus générale, qui lie implicitement l'autodétermination au choix démocratique.¹³

« tous les peuples ont toujours le droit, *en toute liberté*, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure... »

Cassese considère que les *travaux préparatoires* montrent clairement que cette phrase traduit le triomphe de la position « occidentale », selon laquelle le droit à l'autodétermination ne peut être appliqué si les droits de l'homme et les libertés fondamentales ne sont pas garantis à tous les membres du peuple concerné. Il ne peut donc y avoir de « choix réel » sous un gouvernement autoritaire, ou en cas d'ingérence interne, telle que l'oppression. Ce que la Conférence d'Helsinki a mis en évidence c'est la dynamique démocratique et anti-autoritaire de l'autodétermination.¹⁴

Si on laisse de côté l'indifférence aux revendications des minorités, l'argument général peut s'appuyer sur l'Article 7 de la Déclaration d'Alger sur les droits des peuples, adoptée en 1976 par une conférence non gouvernementale ad hoc, qui proclame le « droit à un régime démocratique représentant l'ensemble des citoyens, sans distinction de race, de sexe, de

¹¹ Franck, T.M., "The Emerging Right to Democratic Governance," 86 *AJIL* 46, 58-9 (1992) (ci-après, Franck, 'Democratic Governance').

¹² Rés. 2625 (XXV) de l'Assemblée des Nations Unies, 20 oct. 1970, Annexe, Principe e); Cassese, note 9 ci-dessus, 143.

¹³ Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, 1975, Principe VIII. Texte anglais dans *Digest of United States Practice in International Law*, 1975, p. 8, 10.

¹⁴ Cassese, note 9 ci-dessus, 152-3.

croissance ou de couleur »¹⁵. Une dimension nouvelle, axée sur la non-discrimination, la démocratie et la protection des droits de l'homme, est ainsi ajoutée au concept de gouvernement représentatif et non raciste.¹⁶

Selon Cassese,¹⁷

« autodétermination politique interne ne signifie pas auto-gouvernement générique, mais a) droit de choisir librement un gouvernement, en exerçant toutes les libertés qui permettent de faire ce choix (liberté d'expression, d'association, etc.) et b) droit que le gouvernement, une fois choisi, continue de bénéficier d'un large consensus et ne soit ni oppressif ni autoritaire. »

D'autres commentateurs sont plus optimistes, notamment lorsque les « droits des peuples » semblent être contraires aux droits des Etats à un certain niveau normatif. Brownlie, par exemple, reconnaît un « noyau de certitude raisonnable » dans le principe : « le droit d'une communauté qui a un caractère distinct a le droit de voir ce caractère reflété dans les institutions du gouvernement dont elle relève ».¹⁸ Il doute cependant que des Etats aient accepté des règles qui vont au-delà de ce point, surtout quand la pratique et le niveau des obligations à l'échelon inter-Etats sont révisés.¹⁹ Tout en admettant que l'autodétermination est un droit des « peuples » plutôt qu'un droit des « gouvernements », Crawford estime néanmoins qu'il est « logique que le droit international ne garantisse pas des gouvernements représentatifs, et encore moins démocratiques ».²⁰ Par ailleurs, « dans la mesure où ce droit s'applique, il limite le droit des gouvernements à disposer des « peuples » en question selon des méthodes qui sont en contradiction avec les droits de ces peuples à l'autodétermination ».²¹

¹⁵ Texte dans Cassese, A. et Jouve, E., éd., *Pour un droit des peuples : Essais sur la Déclaration d'Alger*, (1978), 27-30. Art. 7 : 'Tout peuple a droit à un régime démocratique représentant l'ensemble des citoyens, sans distinction de race, de sexe, de croyance ou de couleur et capable d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous.' (italiques ajoutées).

¹⁶ Texte dans Cassese, A. et Jouve, E., éd., *Pour un droit des peuples : Essais sur la Déclaration d'Alger*, (1978), 27-30. Art. 7 : 'Tout peuple a droit à un régime démocratique représentant l'ensemble des citoyens, sans distinction de race, de sexe, de croyance ou de couleur et capable d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous.' (italiques ajoutées).

¹⁷ Cassese, 'Self-Determination', note 9 ci-dessus, 154. Voir aussi Cassese, A., 'The Self-Determination of Peoples', dans Henkin, L., éd., *The International Bill of Rights-The International Covenant on Civil and Political Rights*, (1981), 92-113, 97; Steiner, H.J., 'Political Participation as a Human Right', 1 *Harv. HRY* 77-134 (1988).

¹⁸ Brownlie, I., 'The Rights of Peoples in Modern International Law', dans Crawford, J., éd., *The Rights of Peoples*, (1988), 1, 5.

¹⁹ Ibid., 12.

²⁰ Crawford, J., 'The Rights of Peoples : "Peoples" or "Governments"?' dans Crawford, J., éd., *The Rights of Peoples*, (1988), 55.

²¹ Ibid., 59.

La relation précise entre l'autodétermination et les « droits électoraux » continuera de prêter à controverse aussi longtemps que l'on considérera qu'elle peut « internationaliser » une opposition politique. Il n'est donc pas étonnant qu'un certain nombre d'Etats utilisent l'autodétermination pour se protéger contre la multiplication des activités internationales et des Nations Unies dans la sphère électorale. Ainsi, lors des élections de 1986 au Mexique, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a été saisie d'allégations d'irrégularités portant, notamment, sur la violation du libre exercice des droits politiques énoncés dans le Pacte de San José de 1969. Le gouvernement du Mexique avait fait valoir que la Commission n'était pas compétente pour prononcer une décision sur les processus électoraux, pour des raisons liées à la souveraineté nationale et au droit à l'auto-détermination.²² La Commission avait exprimé son désaccord, estimant qu'en signant et ratifiant la Convention, le Mexique avait accepté de soumettre certains aspects de sa juridiction interne au jugement d'organes établis pour protéger les droits reconnus :

« La Commission interaméricaine des droits de l'homme est autorisée aussi à vérifier, en ce qui concerne ces droits, si des élections périodiques et authentiques, au suffrage universel et égal, et à scrutin secret ont lieu dans le cadre des garanties nécessaires, de sorte que les résultats reflètent la volonté du peuple; elle peut s'assurer que la possibilité est donnée aux électeurs de faire appel, le cas échéant, contre un processus qu'ils jugent frauduleux, entaché de défauts et irrégulier, ou qui ignore le 'droit de prendre part, dans des conditions générales d'égalité, à la direction des affaires publiques du pays.' »

Néanmoins, le principe de la souveraineté est toujours évoqué. Ainsi, la résolution 46/130 de l'Assemblée générale des Nations, sur le Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux, réaffirme²³

« qu'il appartient aux seuls peuples de décider des méthodes à suivre et des institutions à mettre en place aux fins du processus électoral, ainsi que des moyens de mettre ce processus en œuvre conformément à la constitution et à la législation nationales. »

²² Final Report on Cases 9768, 9780 et 9828 : IACmHR 97, OEA/Ser. L/V/E, doc. 7, rév. 1 (1990); Buergenthal, T. and Norris, R.E., eds, *Human Rights : The Inter-American System*, Pt. 3, Cases and Décisions, (1993), 97.

²³ Résolution 46/130 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 17 décembre 1991, adoptée par 102 voix pour, 40 contre, et 13 abstentions. Voir plus loin section 2.4; et, pour les évolutions plus récentes, voir plus haut, première partie, section 2.2.

Ces mêmes mots figurent dans les résolutions équivalentes adoptées en 1992 et 1993, à cette différence près que la version la plus récente précise que « en conséquence, les Etats devraient instituer les mécanismes et les procédés nécessaires pour garantir la pleine participation des peuples aux processus électoraux ».²⁴

Toutefois, les « droits électoraux » qui sont l'objet de cette étude ne sont pas une nouveauté.²⁵ Ils représentent le contenu affiné de droits déjà établis, même si l'on ne peut exclure que ce processus de consolidation aura des conséquences nouvelles dans d'autres domaines du droit et de l'organisation internationaux, tels que la souveraineté, la légitimité, la qualité de membre et la représentation internationale. Il convient de considérer que l'autodétermination, dans son aspect interne, poursuit le même objectif que celui qui est reflété dans le principe d'élections libres et régulières ou honnêtes — la volonté du peuple doit être le fondement de l'autorité du gouvernement. Compte tenu de ses origines ambiguës, toutefois, il convient pour l'heure de laisser de côté le principe de l'autodétermination, du moins dans la mesure où cela permet de plaider, par déduction, en faveur des droits électoraux. L'attention doit plutôt se porter sur les obligations spécifiques que les Etats assument déjà en matière électorale et sur les droits politiques, également acceptés, qui peuvent raisonnablement leur être liés. En dernière analyse, dire qu'une nation jouit ou ne jouit pas du droit à l'autodétermination c'est peut-être simplement prononcer un jugement validant ou invalidant sur un processus complexe.

2.3 Elections et traités relatifs aux droits de l'homme

2.3.1 Instruments universels

L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, résumé plus haut, établit les prémices des « droits électoraux », qui ont été ultérieurement développés dans l'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, de 1966 :

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :
a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement,

²⁴ Voir résolution 48/124 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 décembre 1993, para.2, adoptée par 101 voix pour, 51 contre et 17 abstentions; cf. rés. 47/130 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 18 décembre 1992, adoptée par 99 voix pour, 45 voix contre et 16 abstentions.

²⁵ En conséquence, ils ne devraient pas attirer les critiques de Brownlie ('une partie de la prolifération de nouveaux droits théoriques de l'homme et le lancement de nouvelles normes par tous ceux qui peuvent trouver un public' : "The Right of Peoples", note 12, at 12). Voir aussi Alston, P., 'Conjuring up New Human Rights : A Proposal for Quality Control', 78 *American Journal of International Law* 607 (1984).

- soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;
- c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

Cependant, une disposition aussi formelle pourrait n'avoir qu'un impact limité sur le fond, s'il n'y avait pas les « droits politiques et le droit de mener campagne », qui sont « inhérents à un processus électoral effectif »²⁶. Les articles 19, 21 et 22 revêtent une importance particulière :

« *Article 19*

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
 - a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
 - b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Article 21

Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.

Article 22

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique,

²⁶ Larry Garber et Clark Gibson, *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93*, août 1993 (ci-après, Garber & Gibson, *Electoral Assistance*), 58; cf. Franck, 'Democratic Governance', 61 : 'the essential preconditions for an open electoral process'.

dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui... »

Ces droits politiques, associés au droit collectif à des élections libres et régulières, sont la base juridique du droit de revendiquer un gouvernement représentatif.

2.3.2 *Instruments régionaux*

Le principe du gouvernement par le peuple est énoncé aussi dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples,²⁷ la Convention américaine relative aux droits de l'homme²⁸ et la Convention européenne des droits de l'homme. Le Préambule de la Convention européenne réaffirme la « croyance profonde » des Etats contractants « dans les Libertés fondamentales qui sont les fondements de la justice et de la paix dans le monde et qui sont préservés au mieux... par une démocratie efficace ». Cependant, les droits électoraux n'étaient pas mentionnés dans le dispositif de la Convention, en raison de profonds désaccords entre l'Assemblée consultative et le Conseil des Ministres.²⁹ Une disposition très édulcorée a finalement été incluse dans le Premier Protocole, dont l'article 3, énonce ce qui apparaît clairement comme une obligation inter-Etat limitée :

²⁷ Art. 13 : '1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. 2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays. 3. Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi'.

²⁸ Art 23 : Droits politiques : ' 1. Tous les citoyens doivent jouir des droits et facultés ci-après énumérés : a) de participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus; b) d'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs, et c) d'accéder à égalité de conditions générales, aux fonctions publiques de leur pays. 2. La loi peut réglementer l'exercice des droits et facultés mentionnés au paragraphe précédent, et ce exclusivement pour des motifs d'âge, de nationalité, de résidence, de langue, de capacité de lire et d'écrire, de capacité civile ou mentale, ou dans le cas d'une condamnation au criminel prononcée par un juge compétent'. L'art. 5 de la Charte de l'Organisation des Etats américains déclare que les membres ont pour devoir de promouvoir l'exercice effectif de la démocratie représentative; ce principe a été réaffirmé dans des résolutions subséquentes et servi de fondement aux critiques formulées à rencontre des membres dont il était considéré qu'ils étaient en infraction. Voir Franck, 'Democratic Governance,' 65-6.

²⁹ Voir Goy, R., 'La garantie européenne du droit à de libres élections législatives : L'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention de Rome', 5 *Revue du droit public* 1275 (1985), (ci-après, Goy, 'La garantie européenne du droit à de libres élections législatives'), qui donne un compte rendu fascinant et instructif des débats au sein de l'Assemblée consultative, du Conseil des Ministres et des comités connexes.

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

Après une période de jurisprudence sans audace au sein de la Commission européenne, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, que les mots contenus dans le Préambule revêtaient en fait une importance capitale car ils consacraient « un principe caractéristique de la démocratie ».³⁰ En outre, la Cour a approuvé l'évolution progressive de la philosophie de la Commission européenne des droits de l'homme :³¹

« De l'idée d'un droit 'institutionnel' de tenir des élections libres...la Commission est passée au concept du 'suffrage universel'...puis, par voie de conséquence, au concept des droits subjectifs de la participation - le 'droit de voter' et le 'droit d'être élu'... »

Le fait qu'un droit *individuel* ne soit pas exprimé peut néanmoins avoir de graves conséquences en ce qui concerne l'application de ce droit. Les éléments clés de l'article 3 sont les mots « libres », « intervalles raisonnables », « scrutin secret » et « libre expression de l'opinion du peuple ». Celui-ci ne prescrit donc aucun système électoral particulier,³² et n'exclut pas la liberté qu'ont les Etats de réglementer l'exercice du droit de vote ou des libertés connexes, telles que la liberté d'exprimer une opinion, prévue à l'article 10

³⁰ Ser. A, No. 113, para.47. Voir aussi J.G. Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, (1988), 115-35; J.E.S. Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights*, (2nd ed. 1987), 416-8.

³¹ Ser. A., No. 113, para. 51; voir aussi Goy, 'La garantie européenne du droit à de libres élections législatives', 1311,1314.

³² Bien que le principe de l'égalité de traitement s'applique nécessairement à l'art.3 du Protocole I, la Cour européenne a considéré que cela n'implique pas 'que tous les votes aient nécessairement le même poids en ce qui concerne le résultat de l'élection, ou que tous les candidats doivent avoir les mêmes chances de succès. Ainsi, aucun système électoral ne peut éliminer les 'voix inutiles'. La Cour a souligné aussi l'importance du contexte : 'tout système électoral doit être évalué à la lumière de l'évolution politique du pays concerné...des caractéristiques qui seraient inacceptables dans le contexte d'un système peuvent par conséquent être justifiées dans le contexte d'un autre...' : *ibid.*, para. 54. Pendant le processus de rédaction, les délégués du Royaume-Uni et de la Belgique se sont attachés à protéger les institutions non représentatives de leurs parlements, à savoir la Chambre des Lords (pairs héréditaires) et le Sénat (dont certains membres sont nommés). La Commission européenne a aussi noté, pendant le processus de rédaction, que les systèmes majoritaire et de représentation proportionnelle faisaient partie de 'l'héritage commun de traditions politiques' évoqué dans le Préambule; voir Application 7140/75, X v. *United Kingdom* : 7 *Decisions and Reports* 95; Application 8765, *Liberal Party v. United Kingdom*; 21 *Decisions and Reports* 211.

de la Convention,³³ sous réserve que « ces conditions ne limitent pas les droits en question au point de les annuler ou de leur enlever leur *efficacité* ». ³⁴ Le système européen a donc mis un certain temps avant de reconnaître que le contexte électoral comportait une dimension droits individuels. Le Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques, la Convention de l'OEA et, dans une moindre mesure, la Charte africaine, l'avaient admis dès le début. Comme cela est indiqué ci-dessous, les principes généraux de la responsabilité de l'Etat en matière électorale sont largement reflétés dans la pratique des Etats à travers le monde, et ont été intégrés dans les activités de surveillance, d'observation et de contrôle des Nations Unies et des organisations non gouvernementales. Il apparaît aussi que l'application du principe de l'efficacité des obligations offre la possibilité d'intégrer des variations culturelles, historiques et politiques dans un processus qui reste formellement axé sur l'objectif des « élections libres et régulières ».

2.4 Activités électorales des Nations Unies

Ce n'est que récemment que les institutions des droits de l'homme des Nations Unies ont commencé à véritablement développer les droits politiques. Toutefois, des activités telles que la surveillance des élections et l'assistance technique sur place apportent une contribution croissante à la pratique des Etats, et donc à la consolidation des normes.

Les activités électorales des Nations Unies peuvent revêtir des formes diverses, qui vont de l'organisation et de la conduite d'élections, comme ce fut le cas au Cambodge, à la prestation d'une assistance technique. *L'Accord*

³³ Dans le cas *Handyside*, la Cour européenne a fait référence aux 'exigences du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture d'esprit, sans lesquels il n'y a pas de 'société démocratique'. Cela signifie que...toute 'formalité', 'condition', 'restriction' ou 'pénalité' imposée [en vertu de l'art. 10] doit être proportionnelle à l'objectif légitime qui est poursuivi : Ser. A., No. 24, para. 49. Voir aussi le cas *Lingens* : Ser. A., No. 103; la liberté de la presse n'est pas limitée à la transmission d'informations, mais s'étend aussi au commentaire et à la critique des hommes politiques; *Oberschlick c. Autriche*, Cas No. 6/1990/197/257, Cour européenne des droits de l'homme, 23 mai 1991.

³⁴ Ibid., para. 52, italiques ajoutées. A strictement parler, l'art. 3 ne garantissait pas, dans ses interprétations précédentes, le droit de voter. Dans Application 1065/61 : 4 *Yearbook* 268, des citoyens belges résidant au Congo avaient formulé une plainte au motif qu'ils n'étaient pas autorisés à participer aux élections en Belgique. La Commission a considéré que leur plainte était incompatible avec la Convention, le droit de vote n'étant pas garanti en tant que tel : 'les Etats contractants peuvent...exclure du vote certaines catégories de citoyens, tels que ceux qui résident à l'étranger, sous réserve que cette exclusion ne soit pas un obstacle à la libre expression de l'opinion de la population dans le choix du corps législatif.' Toutefois, ces limitations doivent aussi être compatibles avec les autres dispositions de la Convention. La voie était donc ouverte et en 1975, à la demande de la Belgique et du Royaume-Uni, la Commission européenne a revu son approche, estimant que l'art. 3 conférerait à l'individu de droit de voter ou de se porter candidat, ce qu'impliquait nécessairement la reconnaissance du principe du suffrage universel; voir citations dans Goy, note 29 ci-dessus.

sur un règlement politique global du conflit cambodgien est un instrument international qui illustre dans leurs grandes lignes les conditions minima que la communauté internationale juge nécessaires pour la conduite d'élections libres et régulières. Les mesures relatives à la population civile et aux militaires visaient, avant tout, à créer un environnement politiquement neutre et pacifique en vue de l'élection d'une assemblée constituante qui serait une étape dans l'émergence d'un Cambodge appliquant un « système de démocratie libérale fondée sur le pluralisme. Ce système garantira la tenue d'élections périodiques et honnêtes...le suffrage universel et égal...le vote à bulletin secret [et] la faculté pleine et équitable d'organiser le processus électoral et d'y participer ». ³⁵

L'Accord prévoyait que les élections devaient se dérouler sur une base provinciale, au scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Tous les Cambodgiens âgés de 18 ans révolus, y compris les Cambodgiens réfugiés ou déplacés, étaient habilités à voter. Tout groupe de cinq mille électeurs inscrits pouvait former un parti politique, mais les plates-formes électorales devaient être compatibles avec les principes et les objectifs de *l'Accord*. Le scrutin devait se dérouler à bulletin secret, des dispositions étant prises à l'intention des invalides et des personnes ne sachant ni lire ni écrire. En ce qui concerne la campagne, il était prévu que « les libertés d'expression, de réunion et de mouvements seront pleinement respectées. Tous les partis politiques inscrits jouissent d'un accès équitable aux médias, dont la presse, la télévision et la radio ». ³⁶ De plus amples détails et des conseils pratiques étaient donnés dans la Loi électorale et le Code de conduite des partis politiques mis au point par les Nations Unies. Dans la mesure où ces deux instruments étaient les produits des contributions des Nations Unies et d'experts agissant à titre individuel, leur importance sur le plan normatif est renforcée par le fait qu'ils ont été acceptés par le Cambodge et que la communauté internationale a avalisé les élections et leurs résultats. ³⁷

Les Nations Unies ont aussi mené des activités de *surveillance*, par exemple, en Namibie, dans une situation de décolonisation où toutes les étapes de la procédure, politique et électorale, devaient être « certifiées ». ³⁸ Ces activités consistaient, notamment, à évaluer l'impartialité des autorités électorales, la liberté d'organisation et d'expression des partis politiques, le rôle joué par les délégués des partis politiques au cours des différentes étapes du processus électoral, et l'accès équitable aux médias.

³⁵ Voir texte de l'Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien dans 32 *Int. Leg. Mat.* 180(1992).

³⁶ Accord sur un règlement global du conflit cambodgien, Annexe relative aux élections (Annexe 3) : *ibid.*

³⁷ Voir UIP, 'Rapport sur la Mission d'observation des élections au Cambodge, 16 mai-4 juin 1993', Genève, (1993); *Bulletin de l'Assemblée nationale*, (Paris) no. 7 du 8 juin 1993, 44.

³⁸ Voir ONU/PNUD : *Guidelines on Special Arrangements for Electoral Assistance*. Août 1992; voir aussi Rapport du Secrétaire général : document des Nations Unies A/46/609, 19 nov. 1991.

A la demande du gouvernement d'un Etat souverain, les Nations Unies peuvent entreprendre une *vérification*; le processus électoral est géré par une institution nationale, et il est demandé aux Nations Unies de « vérifier » la liberté et l'équité d'aspects spécifiquement définis, ou différentes étapes du processus. En 1989, par exemple, le Secrétaire général avait détaché des observateurs chargés de contrôler le travail du Conseil électoral suprême nicaraguayen. Il avait agi à la demande du gouvernement et dans le contexte du processus de paix d'Esquipulas II.³⁹ Entre autres choses, les parties concernées ont adopté des mesures visant à garantir la participation des partis politiques au processus électoral, assurer le libre accès aux moyens de communication et protéger la liberté d'association et d'expression.

La mission de vérification des Nations Unies en Haïti, où l'organisation a contrôlé les élections de décembre 1990, est plus discutable dans la mesure où il n'y avait pas de processus international ou de paix. Outre qu'elles ont observé les rassemblements politiques et la procédure de vote, les Nations Unies ont apporté une assistance sous forme d'information et d'éducation civique;⁴⁰ la Chine, Cuba et la Colombie se sont opposées à ce que les Nations Unies participent au contrôle des élections dans un Etat souverain, faisant valoir que cette activité est une violation de l'article 2(7) de la Charte des Nations Unies,⁴¹ et de nombreux Etats continuent d'insister sur le fait qu'il n'est pas universellement nécessaire que les Nations Unies fournissent une assistance électorale.⁴²

Un tel degré d'engagement des Nations Unies exige un mandat spécifique de l'Assemblée générale, et les activités d'organisation d'élections, de surveillance et même de vérification restent *exceptionnelles*. Les directives des Nations Unies insistent sur plusieurs points : ces activités ne doivent avoir

³⁹ Voir Council of Freely Elected Heads of Government. *Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990*. Garber and Gibson, *Electoral Assistance*, 19. Dans sa résolution 44/10, l'Assemblée générale approuvait la mission - c'était la première fois que les Nations Unies surveillaient des élections dans un Etat Membre; voir aussi Nations Unies, *Establishment and Terms of Reference of the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua (ONUVEN)*; document des Nations Unies A/44/375 (1989).

⁴⁰ Garber and Gibson, *Electoral Assistance*, 19; Franck, 'Democratic Governance', 72-4.

⁴¹ Franck rejette cet argument en citant l'opinion de la Cour internationale de justice sur la question des engagements liant une nation à des normes électorales. La Cour a déclaré qu'elle ne pouvait pas 'découvrir, dans l'éventail des sujets faisant l'objet d'un accord international, un obstacle ou une disposition qui empêche un Etat de prendre un engagement de ce genre. Un Etat, qui est libre de décider du principe et des méthodes de la consultation populaire sur le plan national, a le droit souverain d'accepter une limitation de sa souveraineté en la matière. C'est là une situation concevable pour un Etat qui est lié par des liens institutionnels à une confédération d'Etats ou, bien sûr, à une organisation internationale.' *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, 1986ICJ Reports 14, 141; cité dans Franck, 'Democratic Governance', 81.

⁴² Voir, par exemple, résolution 48/124 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 décembre 1993, para. 4.

lieu que dans des situations ayant manifestement une dimension *internationale*,⁴³ le contrôle doit porter sur l'ensemble du processus électoral, géographique et chronologique, de l'inscription à l'élection, le gouvernement doit en faire la demande, un large soutien du public est nécessaire, et le processus électoral doit respecter les principes applicables du droit international des droits de l'homme, compte dûment tenu des pratiques politiques et des coutumes locales.⁴⁴ L'engagement des Nations Unies peut être plus limité et se traduire par l'apport d'un soutien à une mission internationale de surveillance, « un suivi et un rapport » d'un représentant des Nations Unies sur place,⁴⁵ et une assistance électorale sous la forme, par exemple, d'analyses, de conseils, d'équipements et d'une formation⁴⁶. Néanmoins, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (1993) appellent clairement les Nations Unies à continuer déjouer un rôle dans le processus de démocratisation :⁴⁷

« La démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement... La communauté internationale devrait s'employer à renforcer et promouvoir la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde entier. »

2.4.1 Action au sein de l'Assemblée générale

Dans la résolution 46/137, adoptée le 18 décembre 1991 par 134 voix pour, 4 contre⁴⁸ et 13 abstentions, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de demander au Secrétaire général de désigner un haut fonctionnaire, qui aurait

⁴³ Rapport du Secrétaire général, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* : document des Nations Unies A/46/609, 19 novembre 1991, para. 58, 79.

⁴⁴ Voir ONU/PNUD : *Guidelines on Special Arrangements for Electoral Assistance*, août 1992; *Guidelines for Member States Considering the Formulation of a Request for Electoral Assistance*, n.d.

⁴⁵ Initialement, le système du 'suivi et rapport' a été utilisé dans des situations où la nécessité d'une présence des Nations Unies avait été admise, mais où les délais d'exécution d'une opération étaient insuffisants. Généralement, c'est le Représentant résident du PNUD qui, à la demande du Secrétaire général, a assumé les responsabilités de 'suivi et rapport'. Une étude récente des activités d'assistance électorale des Nations Unies recommande que cette pratique soit abandonnée : Garber & Gibson, *Electoral Assistance*, 58.

⁴⁶ Le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, par exemple, a élaboré des rapports analytiques à la suite des missions effectuées en Albanie en 1990, en Roumanie en 1990 et 1992, au Lesotho en 1991, et au Malawi en 1993. Le Centre prévoit de publier en 1994 un manuel sur les aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme des élections.

⁴⁷ Document des Nations Unies A/CONF.157/23, paras. 8, 23.

⁴⁸ Cuba, la République populaire démocratique de Corée, le Kenya et la Namibie ont voté contre. La Namibie a indiqué ultérieurement qu'elle avait eu l'intention de voter pour. Déjà en 1988, dans la résolution 43/157, 'Renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes', l'Assemblée générale invitait la Commission des droits de l'homme à présenter un rapport sur la manière dont les Nations Unies pourraient soutenir les processus électoraux tout en respectant la souveraineté des Etats.

un rôle centralisateur, en vue de garantir la cohérence dans le traitement des demandes d'assistance électorale. A partir du 1er avril 1992, celui-ci devait être secondé par le *Groupe de l'assistance électorale*⁴⁹. Cette résolution reprend les principes fondamentaux énoncés plus hauts : le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques, le fait que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics et que cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret. Ces élections sont 'un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et intérêts des administrés; et « pour déterminer la volonté du peuple, il faut un processus électoral qui donne à tous les citoyens des chances égales de faire valoir leurs vues politiques, que ce soit à titre individuel ou conjointement avec d'autres... ».

Dans le même temps, l'Assemblée générale a considéré qu'il n'existe aucun système politique ni aucune méthode électorale qui puisse convenir également à toutes les nations. En outre, les efforts par la communauté internationale

« pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ne doivent pas porter atteinte au droit souverain qu'a chaque Etat de choisir et de mettre en place librement, conformément à la volonté de son peuple, ses systèmes politique, social, économique et culturel, que ceux-ci correspondent ou non aux préférences d'autres Etats. »

Les résolutions de 1992 et 1993 ont été toutes deux adoptées sans voix contre, chacune relevant que « la responsabilité première d'organiser des élections libres et honnêtes incombe aux gouvernements ».⁵⁰

Des préoccupations similaires sont réitérées dans une série de résolutions « parallèles », dont la résolution 46/130 sur le « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux », adoptée le 17 décembre 1991 par 102 voix pour, 40 contre et 13 abstentions,⁵¹ la

⁴⁹ Voir Rapport du Secrétaire général, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* : document des Nations Unies A/47/668, 18 nov. 1992, para. 9-12 sur le rôle de l'Unité.

⁵⁰ Résolution 47/138 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 18 décembre 1992 (le Kenya a voté pour); résolution 48/131 de l'Assemblée générale, 20 décembre 1993 (la Namibie a voté pour).

⁵¹ Certaines des préoccupations des Etats qui ont voté en faveur de la rés. 46/130 apparaissent à l'évidence au paragraphe 6 du dispositif qui '*Lance un appel pressant* à tous les Etats pour qu'ils s'abstiennent de financer des partis ou groupes politiques ou de leur apporter, directement ou indirectement, toute autre forme d'appui déclaré ou occulte et pour qu'ils s'abstiennent de tout acte de nature à fausser le processus électoral dans tout pays.'

résolution souligne que « les processus électoraux sont conditionnés par des facteurs historiques, politiques, culturels et religieux », un point qui a été réaffirmé en 1992 et 1993⁵².

La mesure dans laquelle les activités électorales des Nations Unies ont contribué à la consolidation des normes internationales est examinée ci-après. Une étude relative à ces activités, publiée en août 1993, souligne qu'il serait opportun, avant que les Nations Unies n'interviennent, qu'une mission préliminaire d'évaluation des besoins examine, notamment, la viabilité du système électoral, le potentiel de manipulation électorale, les demandes d'assistance spécifiques du gouvernement, l'attitude des partis d'opposition envers les Nations Unies ou d'autres institutions menant des activités d'assistance ou de contrôle, et la signification à long terme d'une élection réussie. En l'absence de cet examen préliminaire, les Nations Unies pourraient être engagées dans un processus imparfait.⁵³ L'Assemblée générale semble en convenir; la résolution 48/131 demande que l'Organisation « s'assure, avant d'apporter une assistance électorale... qu'elle aura le temps d'organiser et de mener à bien une mission efficace, que la situation permet de procéder à des élections libres et honnêtes et que des dispositions peuvent être prises pour qu'il soit rendu compte des résultats de la mission de façon adéquate et détaillée ». En outre, elle recommande « qu'afin d'assurer la poursuite et la consolidation du processus de démocratisation... l'Organisation apporte une assistance avant et après la tenue d'élections ».

2.5 L'Union interparlementaire : politique et pratique

Depuis sa création en 1889, l'Union interparlementaire (UIP) est le foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale. En plus de favoriser les contacts entre parlementaires, elle contribue à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives, ainsi qu'au développement et au renforcement de leurs moyens d'action. Elle collecte et diffuse des informations, élabore des études comparatives et apporte une assistance technique aux Parlements.

Dans une étude fondamentale sur les *Systèmes électoraux*, publiée en 1993, l'UIP expose son point de vue sur les élections et le processus démocratique en insistant sur la nécessité d'un lien suffisant entre les électeurs et les élus, quel que soit le système de scrutin, « afin d'éviter tout divorce entre la classe politique et l'électorat ».⁵⁴ Ainsi que le Secrétaire général de l'UIP le souligne dans l'avant-propos, « Pour honnête et régulière que soit

⁵² Voir résolution 48/124 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 décembre 1993; résolution 47/130 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 18 décembre 1992.

⁵³ Garber & Gibson, *Electoral Assistance*, 58ff.

⁵⁴ Union interparlementaire, *Systèmes électoraux : Etude comparative mondiale*, Genève, (1993), 3.

une consultation électorale, ses résultats politiques sont éminemment fonction du *système électoral appliqué* ». En examinant la pratique dans quelque 150 Etats, l'UIP a constaté que les élections ont généralement lieu au suffrage universel direct, système par lequel chaque citoyen, à l'exception de ceux qui en sont exclus par la loi, peut prendre part au scrutin. La plupart des pays imposent des restrictions eu égard à la nationalité, l'âge et la résidence; au moment où l'étude a été réalisée, deux Etats privaient du droit de vote une partie importante de leur population, à savoir les noirs et les femmes. Il y a une immense diversité de systèmes électoraux. L'approche majoritaire continue de prédominer, bien que différentes méthodes de représentation proportionnelle, et les systèmes mixtes, soient de plus en plus répandus. Si l'objectif est d'assurer que le Parlement élu reflète le plus fidèlement possible les forces politiques implantées dans le pays, les minorités et les groupes d'intérêts spéciaux appellent alors peut-être une attention particulière; certains pays cherchent à réaliser cet objectif par le biais du découpage des circonscriptions ou en réservant un certain nombre de sièges aux membres des minorités ou groupes.

Dans le contexte de son engagement envers le développement et le renforcement des institutions représentatives, l'UIP participe de plus en plus aux activités de contrôle des élections, soit directement soit indirectement, à travers ses membres dans le monde.⁵⁵ Dans le cadre des activités de soutien aux Parlements, la 82e Conférence interparlementaire a spécifiquement approuvé la décision de détacher une mission d'observation chargée de « vérifier la légalité » des élections en Namibie en 1989.⁵⁶ Cette mission avait pour mandat de vérifier que tous les Namibiens ayant le droit de vote étaient correctement inscrits et que les registres électoraux n'étaient pas falsifiés; de vérifier que tous les électeurs inscrits avaient la possibilité de voter librement et que leurs bulletins de vote étaient comptés de façon correcte et équitable; et de vérifier que, pendant la campagne électorale et les élections proprement dites, l'information avait circulé librement de sorte que la population puisse voter dans les meilleures conditions possibles.⁵⁷

Quatre ans après, le Conseil interparlementaire a décidé d'envoyer une délégation au Cambodge, chargée d'observer tous les aspects pertinents de l'organisation et de la conduite des élections, prévues pour mai 1993, et d'indiquer dans ses observations et conclusions si ces élections s'étaient

⁵⁵ Il faut rappeler que ce sont des *parlementaires* qui, au sein de l'Assemblée consultative européenne, ont fait pression pour que les droits électoraux soient inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme; voir Goy, note 29 ci-dessus, 1278-90.

⁵⁶ Voir Résolution sur l'Appui des Parlements au processus d'indépendance en Namibie, la tenue d'élections générales libres et équitables, et l'établissement d'un nouveau gouvernement reflétant la volonté populaire, adoptée par la 82e Conférence interparlementaire, sept. 1989. Annexée au 'Rapport de la mission d'observation des élections en Namibie': UIP doc. CL/146/10-R.1, 20 décembre 1989.

⁵⁷ UIP, 'Rapport de la mission d'observation des élections en Namibie', para. 21.

déroulées conformément à la Loi électorale des Nations Unies pour le Cambodge.⁵⁸ Les conclusions des deux missions sont exposées dans la présente étude. Cependant, comme l'a souligné la délégation de l'UIP au Cambodge, il est essentiel non seulement que les missions de surveillance des élections suivent l'ensemble du processus électoral, y compris la campagne, mais aussi de reconnaître que « les élections ne sont qu'un élément d'un processus plus vaste qui vise à garantir l'instauration d'une démocratie fondée sur la participation ».⁵⁹

Lors de sa session d'avril 1993 à New Delhi, le Conseil interparlementaire a approuvé à l'unanimité la politique et l'engagement de l'UIP dans le processus électoral. Il a noté avec satisfaction la coopération avec les Nations Unies, et réaffirmé que « Union devrait toujours veiller à assurer sa présence lors d'élections et de référendums nationaux qui sont organisés, supervisés ou vérifiés par les Nations Unies ».⁶⁰ En outre, le Conseil a prié instamment les groupes nationaux de participer aux missions d'observation électorale et de fournir une assistance électorale, et a noté avec satisfaction le projet d'entreprendre la présente étude sur les élections libres et régulières.⁶¹

2.6 Evolution régionale et autres

La déclaration de principes sur les élections, contenue dans le document final de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, de 1990, est l'une des étendues et des plus cohérentes⁶². Les Etats participants reconnaissent, dans ce document, que la démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales. Parmi les « principes de la justice » essentiels à l'expression complète de la dignité inhérente à la personne humaine et des droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains, il faut mentionner des élections libres qui sont organisées à intervalles raisonnables au scrutin secret, une forme de gouvernement de type représentatif et dans laquelle le pouvoir exécutif est responsable devant le parlement élu ou le corps électoral, et une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques. La section 7 du Document de Copenhague, particulièrement complète, déclare que, pour faire en sorte que

⁵⁸ UIP, 'Rapport sur la mission d'observation des élections au Cambodge, 16 mai-4 juin 1993', Genève, (1993).

⁵⁹ Ibid., para. 61, 65.

⁶⁰ 'Politique et engagement de l'Union interparlementaire dans le processus électoral'. Résolution adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire lors de sa 152e session, New Delhi, 17 avril 1993, para. 1, 2.

⁶¹ Ibid., paras 7, 8, 10.

⁶² CSCE : Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine : 29 juin 1990 : 29 I.L.M. 1305 (1990).

la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les Etats participants,

- organiseront des élections libres à intervalles raisonnables, comme le prévoit la loi;
- permettront que tous les sièges, dans au moins une des chambres du pouvoir législatif national, soient librement disputés dans le cadre d'un vote populaire;
- garantiront un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs;
- veilleront à ce que les votes soient émis au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente⁶³ assurant la liberté du vote et à ce qu'ils soient recensés et présentés avec objectivité, les résultats officiels étant rendus publics;
- respecteront le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination;
- respecteront le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leur propre parti ou autre organisation politique, et fourniront à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités;
- veilleront à ce que la loi et l'ordre public de l'Etat contribuent à faire en sorte que les campagnes politiques se déroulent dans un climat d'équité et de liberté excluant toute pression administrative, violence ou intimidation qui interdirait aux partis et aux candidats d'exposer librement leurs opinions et leurs qualités, ou empêcherait les électeurs d'en prendre connaissance et d'en débattre ou de voter sans crainte de sanctions;
- veilleront à ce qu'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections;
- veilleront à ce que les candidats qui obtiennent le nombre nécessaire de voix requis par la loi soient dûment investis de leurs fonctions, et qu'il leur soit permis de conserver celles-ci jusqu'à ce que leur mandat arrive à expiration ou qu'il y soit mis un terme pour toute autre raison d'une manière prescrite par la loi conformément à des procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques.

Les Etats ont estimé aussi que la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections, et souligné l'importance des « droits politiques » connexes et la valeur de la coopération

⁶³ La raison de ce retour à la Déclaration universelle des droits de l'homme n'est pas claire.

et des échanges d'informations.⁶⁴ Même si le processus CSCE n'a pas le caractère hautement normatif d'un traité international, la coopération, de plus en plus large, a été le leitmotiv de chaque réunion.⁶⁵ Le fait que cinquante-six Etats participent aujourd'hui au processus, parmi lesquels beaucoup adaptent leurs lois aux fins de la démocratie et invitent des observateurs internationaux à assister à leurs élections,⁶⁶ confère un poids accru aux normes qui sont édictées en ce qui concerne la tenue d'élections libres et régulières.

Cette conclusion est amplement étayée par le fait que des activités « normatives » similaires ont été entreprises par bien d'autres acteurs de la scène internationale. De nombreux rapports de missions d'observation d'élections sont cités dans cette étude, et les principales organisations non gouvernementales responsables ont contribué, du moins indirectement, à clarifier les normes au travers de leur expérience et de leurs recommandations. Les organisations intergouvernementales ont elles aussi considérablement développé leurs activités dans la sphère électorale. C'est ainsi que l'Organisation des Etats américains a adopté en 1991 l'Accord de Santiago sur la démocratie et la rénovation du système interaméricain, dans lequel elle affirme sa détermination à « renforcer la démocratie représentative en tant qu'expression de la manifestation libre et légitime de la volonté du peuple, dans le strict respect de la souveraineté et de l'indépendance de ses Etats membres ».⁶⁷ A la suite de cet Accord, l'OEA s'est dotée d'une Unité pour la promotion de la démocratie et a intensifié ses activités d'assistance et d'observation électorales. En 1991 également, le Commonwealth a adopté la Déclaration de Harare, dans laquelle l'organisation donne la haute priorité à la promotion de ses valeurs politiques fondamentales, à savoir, « la démocratie, les processus démocratiques et les institutions qui reflètent les circonstances nationales, les droits de l'homme, la règle de droit, et un gouvernement juste et honnête ».⁶⁸ La Déclaration a été suivie d'intenses activités d'assistance et d'observation électorales. L'Organisation de l'unité africaine a elle aussi fourni une assistance électorale, par exemple, en observant les élections de 1992 en Zambie. Plus récemment, et en association avec le Commonwealth et l'Union européenne, l'OUA a coopéré avec les Nations Unies à l'observation des élections de 1994 en Afrique du Sud.

⁶⁴ Ibid., sections 8, 9, 22.

⁶⁵ Principe IX de la Déclaration de principes guidant les relations entre les Etats participants, Acte final d'Helsinki, 1er août 1975 : 'Les Etats participants développent leur coopération, mutuellement, et avec les autres et avec tous les Etats, dans tous les domaines, conformément aux buts principes de la Charte des Nations Unies...' Texte anglais dans *Digest of United States Practice in International Law*, 1975, p. 8, 10.

⁶⁶ Selon les estimations, 1000 observateurs internationaux environ ont assisté aux élections du 12 décembre 1993 en Russie : US Commission on Security and Coopération in Europe. *Russia's Parliamentary Election and Constitutional Référendum, December 12, 1993*. Washington D.C. (Jan. 1993), 13.

⁶⁷ Résolution adoptée lors de sa troisième séance plénière, le 4 juin 1991.

⁶⁸ Déclaration de Harare, Commonwealth, octobre 1991.

3. ÉLECTIONS LIBRES ET RÉGULIÈRES

3.1 Eléments constitutants

A un certain niveau d'abstraction, les Etats sont tenus de conduire leurs affaires internes de façon que « l'autorité de gouverner se fonde sur la volonté du peuple, telle qu'elle est exprimée au cours d'élections périodiques et honnêtes ». Le principe de l'efficacité des obligations impose aux Etats d'adopter des lois et des procédures — c'est-à-dire, un système d'organisation interne — qui favorisent et n'entravent pas la réalisation des objectifs définis par le droit international. Ce principe a lui-même des conséquences sur le choix des options en ce qui concerne les élections libres et régulières, même si aucune ne peut être spécifiquement considérée comme une obligation internationale. Les « marqueurs » d'une application efficace, les indicateurs d'élections libres et régulières, sont néanmoins évidents dans la pratique des démocraties établies et des Etats en transition, selon que l'objectif fixé est ou n'est pas atteint. Aux fins de la présente étude, les activités et les critères requis ont été divisés en dix grandes catégories : 1) Loi et système électoraux; 2) Découpage des circonscriptions; 3) Gestion des élections; 4) Le droit de voter; 5) Inscription des électeurs; 6) Education civique et information des électeurs; 7) Candidats, partis politiques et organisation politique, y compris financement; 8) Campagnes électorales, y compris protection et respect des droits fondamentaux de l'homme, réunions politiques, accès aux médias et couverture médiatique; 9) Scrutin, contrôles et résultats; et 10) Contentieux et règlements des litiges.

3.1.1 Loi et systèmes électoraux

La jurisprudence régionale et des résolutions récentes de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissent « qu'il n'existe aucun système politique ni aucune méthode qui puisse convenir également à toutes les nations et à tous les peuples et que les efforts faits par la communauté internationale pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ne doivent pas porter atteinte au droit souverain qu'a chaque Etat de choisir et de mettre en place librement, conformément à la volonté de son peuple, ses systèmes politique, social, économique et culturel, que ceux-ci correspondent ou non aux préférences d'autres Etats ».⁶⁹ En outre, « les systèmes politiques et les processus électoraux dépendent de facteurs historiques, politiques, culturels

⁶⁹ Voir, par exemple, la résolution 46/137 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 'Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes', 17 décembre 1991 ; voir aussi les résolutions 47/130, du 18 décembre 1992, et 48/124, du 20 décembre 1993, de l'Assemblée générale des Nations Unies.

et religieux ». ⁷⁰ Qu'un Etat adopte le système du scrutin majoritaire ou un système de représentation proportionnelle est donc une question classique, qui relève du domaine réservé de la juridiction interne. ⁷¹

La pratique des Etats confirme la diversité des choix possibles, ⁷² et aucun système ne peut être considéré, dans la perspective du droit international, comme plus valable qu'un autre, dans la mesure où il existe un lien raisonnable, en droit et dans la pratique, avec l'objectif mondialement prescrit. L'UIP insiste, notamment, sur le fait que le choix s'effectue en fonction de deux considérations fondamentales et contradictoires : l'élection doit avant tout permettre la désignation d'un gouvernement cohérent chargé de conduire la politique nationale; l'élection doit garantir en priorité la représentation, au niveau national, des forces politiques du pays et reproduire au Parlement le reflet aussi fidèle que possible de leur implantation dans la société. ⁷³ L'UIP insiste également sur le fait qu'un lien suffisant doit exister entre les électeurs et les élus, qui reflète des éléments de la proportionnalité, ⁷⁴ lesquels caractérisent aussi les principes directeurs du droit international.

Le système choisi doit donc faciliter l'expression de la volonté du peuple à travers des élections périodiques et honnêtes, conduites selon les principes du suffrage égal et du scrutin secret. « Périodique » est un terme qui personnes raisonnables. Les travaux préparatoires de l'article 3 du Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme révèlent que, de l'avis des experts, l'intervalle entre deux élections ne doit être ni trop long ni trop court, mais conforme à la pratique normale des Etats libres. ⁷⁵ La pratique le confirme. Ainsi, le mandat des représentants est de deux ans aux Etats-Unis d'Amérique, de trois en Australie et en Nouvelle-Zélande, de quatre en Autriche et en Belgique, de cinq au Botswana et au Royaume-Uni. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a statué que le fait de reporter des élections pendant dix ans constitue une violation de l'article XX de la

⁷⁰ Résolution 46/130 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 'Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires internes des Etats en ce qui concerne les processus électoraux,' 17 décembre 1991.

⁷¹ Voir, en général, Union interparlementaire, *Systèmes électoraux*, Genève, (1993); Nadais, A., 'Choice of Electoral Systems,' dans Garber, Larry and Bjornlund, Eric, eds., *The New Democratic Frontier. A country by country report on elections in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C., (1992), 190 (ci-après, Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*).

⁷² Voir, en général, Union interparlementaire, *Systèmes électoraux*, Genève, (1993).

⁷³ Ibid., 3.

⁷⁴ Le mot 'proportionnalité' est employé ici, et dans des contextes similaires ci-dessous, au sens du droit international, c'est-à-dire, 'créant une relation raisonnable entre les moyens choisis et les résultats attendus'. Au sujet de la proportionnalité et de la non-discrimination, voir Goodwin-Gill, G.S., *International Law and the Movement of Persons between States*, (1978), 75-82. Employé dans ce sens, le mot proportionnalité est différent de, et ne peut remplacer, l'expression 'représentation proportionnelle'.

⁷⁵ Goy, 'La garantie européenne du droit à de libres élections législatives', 1280.

Déclaration américaine relative aux droits de l'homme,⁷⁶ montrant ainsi que le principe de la proportionnalité peut être appliqué à une situation spécifique. Tenir des élections périodiques et honnêtes, conduites selon les principes du suffrage égal et du scrutin secret signifie aussi « égalité des suffrages »; en principe, aucun suffrage ne doit avoir un poids disproportionné par rapport à un autre, mais cela n'exige pas *nécessairement* un système de représentation proportionnelle. Saisie d'une plainte déposée par un membre d'un parti minoritaire britannique, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré que l'article 3 du Protocole 1 signifie qu'une possibilité raisonnable doit être donnée aux différents partis politiques de présenter leurs candidats à une élection, mais n'exige pas la mise en place d'un système qui garantisse que le nombre total des suffrages émis en faveur de chaque candidat ou de chaque parti soit reflété dans la composition du corps législatif.⁷⁷

Le choix du système électoral et son application peuvent néanmoins avoir un effet direct sur les droits politiques connexes. Les systèmes majoritaires tendent à favoriser deux partis. Ils sont relativement simples mais, dans un système fondé sur le multipartisme, ils privilégient la stabilité par rapport à l'équité; non seulement les petits partis ou les partis les plus récents sont désavantagés, mais encore ces systèmes peuvent aboutir à une très grande majorité parlementaire pour un parti sur la base d'une victoire nationale minime en termes de pourcentage.⁷⁸ Les systèmes de la représentation proportionnelle visent à attribuer aux différentes forces politiques un nombre de sièges qui est proportionnel à leur assise électorale; toutefois, ils peuvent encourager la prolifération des partis. Ils exigent généralement le scrutin de liste, ce qui éloigne l'électeur de l'élus et limite les possibilités de candidature individuelle et indépendante.⁷⁹ Différentes formules d'attribution des suffrages et des sièges

⁷⁶ Third Report on the Development of the Situation of Human Rights in Chile : doc. AR 1977, 77-99 (1977). Aux termes de l'art. XX de la Déclaration. 'Tout citoyen jouissant de ses capacités légales a le droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, et de prendre part à des élections par le peuple, qui seront tenues au scrutin secret, seront honnêtes, périodiques et libres.'

⁷⁷ Application 7140/75, 7 *Décisions and Reports* 95; cité dans Sieghart, P., *The International Law of Human Rights*, (1983), 364 (ci-après, Sieghart, *Human Rights*). Voir aussi Goy, 'La garantie européenne du droit à de libres élections législatives' 1303-8 at 1306 (dans une section intitulée, avec justesse, 'L'absence de garantie d'une juste représentation').

⁷⁸ UIP, *Systèmes électoraux*, 6. Voir aussi Council of Freely Elected Heads of Government et Carter Center of Emory University, *Electoral Reform in Mexico*, Occ. Paper Ser., Vol. IV, No. 1, Nov. 1993, 16-17 (ci-après Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*).

⁷⁹ UIP, *Systèmes électoraux*, 7-8. Comme le montre l'étude de l'UTP, il existe aussi des systèmes mixtes, les plus complets étant ceux de l'Allemagne et de la Hongrie; *ibid.*, 12-13. Lors des élections tchécoslovaques de 1990, les partis pouvaient inscrire des candidats indépendants sur leur liste. Les élections bulgares, tenues la même année, étaient fondées sur un système mixte de scrutin majoritaire et de représentation proportionnelle : US Commission on Security and Coopération in Europe. *Elections in Central and Eastern Europe. A Compendium of Reports on the Elections Held from March through June 1990*. Washington, D.C., (juillet 1990), 127, 147 (ci-après, US Commission, *Central and Eastern Europe 1990*). Les élections seychelloises de juillet 1993 se sont déroulées au

peuvent avoir une incidence significative sur la représentation au sein du corps législatif, et sont parfois adoptées pour veiller à ce qu'aucun parti n'obtienne la majorité,⁸⁰ préserver un a priori zones rurales-zones urbaines,⁸¹ assurer d'autres « équilibres »,⁸² ou garantir la représentation d'une minorité ou d'un secteur.⁸³

Les « seuils » électoraux, qui peuvent être et sont utilisés pour refuser une représentation aux partis qui ne parviennent pas à recueillir un pourcentage donné des suffrages exprimés, doivent eux aussi être examinés à la lumière du principe de l'égalité des suffrages.⁸⁴ De tels critères sont communément

scrutin majoritaire pour la présidence et les deux tiers du corps législatif, et à la représentation proportionnelle pour le dernier tiers : voir *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, no. 14 du 5 oct. 1993, 61. Lors des élections du 12 décembre 1993 en Russie, la moitié des 450 sièges de la *Duma* a été attribuée à des circonscriptions à un siège au scrutin majoritaire à un tour, et l'autre moitié selon un système de représentation proportionnelle. Voir US Commission on Security and Coopération in Europe, *Russia's Parliamentary Election and Constitutionnal Référendum, December 12, 1993*. Washington, D.C. (Jan. 1994), 7 (ci-après, US Commission, *Russia* 1993).

⁸⁰ Tel semble avoir été l'objectif déclaré du système électoral adopté pour les élections jordaniennes de nov. 1993; cf. Antoine Boshard, 'Un résultat bien orchestré', *Journal de Genève*, 10 nov. 1993, p. 3.

⁸¹ En Egypte, la moitié des 444 membres élus doivent être des ouvriers et des paysans : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 25, 1990-1991, 71-2. Voir aussi Brick, A., Gastil, R. & Kimberling, W., *Mongolia : An Assessment of the Election to the Great People's Hural, June 1992*. International Foundation for Election Systems. Washington D.C. (1992), 9, 17 (ci-après, Brick, Gastil & Kimberling, *Mongolia* 1992). En ce qui concerne la Zambie, voir ci-dessous note 94.

⁸² A Tonga, par exemple, seuls neuf des 30 représentants sont élus par les 45 000 électeurs que compte le pays. Douze sièges sont occupés par le Roi et les 11 membres du Conseil privé (Cabinet), et 9 sont réservés aux 'nobles héréditaires' et pourvus par eux. : *Keesing's Record of World Events, News Digest for February 1993*. La Chambre des Représentants des Fidji comprend 70 membres élus pour cinq ans, parmi lesquels 37 sont élus par les électeurs inscrits sur le registre de la communauté fidjienne, 27 par les électeurs inscrits sur le registre de la communauté indienne, un par les électeurs inscrits sur le registre de la communauté de Rotuma et 5 par les électeurs inscrits sur le registre 'général' : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 26, 1991 -1992, 69.

⁸³ En Iran, par exemple, les communautés zoroastrienne, israélite, assyrienne et chaldéenne chrétiennes, et chrétiennes arméniennes du sud et du nord ont chacune un représentant : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 26, 1991-92, 81; en Nouvelle-Zélande, quatre des 97 sièges de la Chambre des représentants sont réservés aux représentants de la race maorie (qui constitue environ 12% de la population) : *ibid.*, No. 25, 1990:1991, 121; la Constitution de Chypre prévoit un système de gouvernement dans lequel le pouvoir est partagé entre les communautés grecque et turque de l'île en fonction de leur population : *ibid.*, 59; au Bangladesh et en Tanzanie, des sièges sont réservés exclusivement aux femmes : *ibid.*, 41, 129; au Liban, les électeurs votent pour des listes qui tiennent compte de la répartition des sièges entre les différentes communautés religieuses : *ibid.*, No. 27, 1992-1993; en Croatie, les minorités nationales et ethniques qui constituent plus de 8% de la population ont droit à une représentation proportionnelle à leur nombre : *ibid.*; en Roumanie, les organisations de citoyens légalement constituées, appartenant à une minorité nationale qui n'a pas obtenu au moins un siège de député ou de sénateur, ont droit à un siège de député si elles ont obtenu à travers le pays au moins 5% du nombre moyen des suffrages valablement exprimés : *ibid.*

⁸⁴ L'étude de l'UIP, *Systèmes électoraux*, indique que les seuils varient de 0,67 pour cent aux Pays-Bas, à 8% au Liechtenstein.

utilisés pour restreindre les intérêts sectoriels au sein de la législature et favoriser la formation d'un gouvernement viable.⁸⁵ Si des mesures compensatoires⁸⁶ ne sont pas prises, ces seuils peuvent en fait priver de leur droit de vote de nombreuses minorités. Toutefois, les normes internationales limitent et structurent les choix qui s'offrent aux Etats. L'obligation de résultat, combinée aux principes de l'égalité, du caractère raisonnable et de la proportionnalité peut être invoquée pour établir un équilibre entre l'objectif et les moyens choisis et déterminer si le système et son application répondent aux exigences du droit international. En résumé, l'Etat ne peut pas utiliser librement la technique « acceptable » des seuils électoraux pour refuser une représentation parlementaire à des groupes particuliers.

La diversité est extrême en ce qui concerne le choix du *système*. Dans bien des cas, le choix est moins le fruit de décisions législatives réfléchies que le produit d'une évolution historique et politique donnée. En tant que tel, il n'est pas nécessairement un modèle à reproduire hors de son contexte même si, en matière de représentation, les objectifs de certains systèmes attirent les pays en transition, où l'approche démocratique du gouvernement n'a pas encore suscité de consensus populaire. L'objectif général et lointain établi par le droit international — la tenue d'élections périodiques honnêtes garantissant la libre expression de la volonté des électeurs, dont le gouvernement tirera son autorité — autorise de nombreuses variations. Pour déterminer si un système électoral s'écarte de ce qui est acceptable, il convient de se référer à d'autres principes impératifs du droit international, par exemple, la non-discrimination. La « variation » vise-t-elle à ou a-t-elle pour effet de priver du droit de vote des secteurs particuliers de la population, ou de limiter ce droit, pour des raisons sans rapport avec l'exercice des droits politiques, par exemple, la race, la religion, l'origine nationale ou sociale, le sexe, la langue, les opinions politiques ou autres, le fait d'être associé à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation? Si tel est le cas, le système électoral viole potentiellement le droit international.

3.1.2 *Découpage des circonscriptions*

Le *découpage des circonscriptions* suscite des remarques analogues quant à ses objectifs et à ses effets. La « représentation du peuple » est un élément du concept de la démocratie tout aussi essentiel que la notion d'égalité des suffrages; la question est posée de savoir si l'égalité doit être absolue ou quasi absolue, ou si une égalité relative suffit. La Cour suprême des Etats-Unis, par exemple, a statué que la clause garantissant l'égalité des suffrages rendait

⁸⁵ Par exemple, le seuil de 5% exigé lors des élections de 1993 en Russie était destiné à écarter les petits partis 'gênants' : US Commission, *Russia 1993*, 4.

⁸⁶ Cf. les exemples donnés dans la note 83 ci-dessus.

inconstitutionnel le projet de découpage électoral d'un état pour les élections au Congrès car celui-ci ne garantissait pas l'égalité des électeurs de chaque circonscription;⁸⁷ dans un autre cas, un écart d'à peine 0,6984% a été aussi jugé inconstitutionnel.⁸⁸

D'autres Etats sont plus pragmatiques et reconnaissent l'importance non seulement de la population mais aussi d'autres facteurs. En 1986, le Conseil constitutionnel français a confirmé, au sujet du découpage électoral, qu'aucune circonscription ne devait présenter d'écart supérieur à 20% par rapport à la moyenne démographique départementale.⁸⁹ Au Royaume-Uni, les *Boundary Commissioners* sont tenus de définir les limites des circonscriptions de façon à ce qu'elles soient le plus proche possible d'un quota régional moyen.⁹⁰ Au Canada, une décision rendue en 1989 considérait les écarts entre les circonscriptions de Colombie britannique, lesquels avaient pour effet d'accroître le poids du vote rural. La Cour avait statué que « l'égalité des suffrages est le facteur le plus important lorsqu'il s'agit de délimiter les frontières électorales », mais qu'« une relative égalité du nombre des électeurs par représentant » était nécessaire. Toutefois, les justifications fournies par le gouvernement ont été jugées inadéquates et il a été considéré que, dans certains cas, « il était difficile de voir comment elles pouvaient être conformes au principe selon lequel la population doit être le principal critère ».⁹¹ Plus récemment, la Cour suprême du Canada a souligné que l'objet du droit de vote, prévu dans la section 3 de la *Charte*, est moins l'égalité des suffrages, que le droit à « une représentation efficace », dont la parité relative est la condition première car elle tient dûment compte de la géographie, de l'histoire et des intérêts de la communauté, ainsi que de la représentation des minorités.⁹²

Peu d'Etats suivent le modèle américain d'égalité absolue, la plupart cherchant plutôt à faire en sorte que le nombre des sièges législatifs soit proportionnel à la population. Ainsi, le redécoupage des circonscriptions

⁸⁷ *Reynolds v. Sims* (1964) 12 L.Ed.(2d) 506; toutefois, l'écart atteignait 41-1.

⁸⁸ *Karcherv. Daggett* (1983) 77 L.Ed(2d) 133. Les variations sont généralement mieux tolérées dans le cas des corps législatifs locaux ou des états; voir *Mahon c. Howell* (1973) 34 L.Ed.(2d) 320; *Gaffüey c. Cummings* (1973) 37 L.Ed.(2d) 298.

⁸⁹ *Décision* no. 86-218, 16 nov. 1986.

⁹⁰ European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *Electoral System Législation. National Reports : Part Two*. Mai 1993, 473 (ci-après, ECPRD, *Electoral System Législation*). Les quotas pour 1992 étaient les suivants : Angleterre-69.534; Ecosse-54.570; Pays de Galles-58.383; Irlande du Nord-67.145.

⁹¹ *Dixon v. British Columbia (Attorney General)* [1989] W.W.R 393. Par exemple, la circonscription d'Atlin comptait 2.420 électeurs, alors que celle de Coquitlam-Moody, en comptait 36.318; un suffrage émis dans la première avait donc 15 fois plus de poids qu'un suffrage émis dans la seconde: 'Ces anomalies ne peuvent que suggérer une violation flagrante du concept fondamental de la représentation du peuple, qui est le fondement de notre système politique.'

⁹² *Référence Re Provincial Electoral Boundaries (Saskatchewan)* [1991] S.C.J. No. 46. Voir la décision analogue de la Haute Cour australienne dans *Attorney-General of the Commonwealth (ex. rel. McKinlay) v. Commonwealth of Australia* (1975) 135 C.L.R.1.

électorales effectuée en Mongolie en vue des élections de 1992 a éliminé l'a priori en faveur des régions rurales, manifeste lors des élections de 1990.⁹³ Le principe de la « représentation efficace » a été apparemment pris en compte lors de la création de circonscriptions supplémentaires pour les élections d'octobre 1991 en Zambie, notamment dans les régions confrontées à de graves difficultés matérielles et de communication. Pour définir les circonscriptions, la Commission électorale a dû tenir compte de trois facteurs : la disponibilité des moyens de communication; les caractéristiques géographiques de la zone; le nombre des habitants. Elle était autorisée à ne pas appliquer strictement le critère relatif à la population, quand l'un des autres critères le justifiait.⁹⁴ Il en a résulté un a priori évident en faveur des régions rurales, ainsi que des écarts considérables dans le nombre des électeurs, celui-ci variant de 6.376 dans une circonscription à 70.379 dans une autre.⁹⁵ Même si tous les partis ont accepté le découpage, l'ampleur des variations a inévitablement dévalué de nombreux suffrages. Alors que le principe de l'égalité relative garantit que tous les suffrages ont plus ou moins la même valeur, sous réserve que les écarts soient objectivement justifiés par les conditions locales ou régionales, il est évident qu'aucune règle n'établit le ratio idéal population/représentant. Lors de l'évaluation préélectorale qu'elle a effectuée au Togo (environ 3,6 millions d'habitants, approximativement 1,7 million d'électeurs), l'International Foundation for Electoral Systems a considéré qu'un ratio de 1:25.000 était insuffisant.⁹⁶ Beaucoup dépend, cependant, des conditions locales; les circonscriptions électorales qui ont été définies en vue des élections lettones de 1990 comptaient approximativement 10.000 électeurs, et celles qui ont été délimitées en Lituanie, en application des lois d'octobre 1989, environ 18.400;⁹⁷ en Irlande, la proportion est d'un député au moins pour 30.000 habitants, et

⁹³ Brick, Gastil & Kimberling, *Mongolia 1992*, 17. L'écart par rapport à la norme de quelque 13.000 électeurs par siège était de plus ou moins 2.500, d'un maximum de 16.000 environ à un minimum de 11.000 environ. Bien qu'inacceptable aux Etats-Unis, 'cet écart n'est pas déraisonnable compte tenu de la démographie de la Mongolie — d'autant plus qu'ils ont essayé de respecter les frontières politiques traditionnelles' : ibid.

⁹⁴ Secrétariat du Commonwealth, *Presidential and National Assembly Elections in Zambia, 31 October 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group, (1992), 4 (ci-après, Commonwealth Observer Group, *Zambia 1992*).

⁹⁵ National Démocratie Institute for International Affairs. Carter Center of Emory University. *The October 31 1991 National Elections in Zambia*. Washington, D.C., (1992), 32-3 (ci-après, NDI/Carter Center, *Zambia 1991*).

⁹⁶ Brunet, G., Marchand, M., et Neher, L., *Togo : Rapport d'évaluation pré-électorale*. International Foundation for Election Systems, (31 mars 1992) 21 (ci-après, Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*). Ainsi que la Cour canadienne l'a souligné dans *Dixon* (note 91 plus haut), 'qu'un membre soit surchargé d'administrés par rapport à un autre membre n'est pas compatible avec un bon gouvernement'.

⁹⁷ US Commission on Security and Coopération in Europe. *Elections in the Baltic States and Soviet Republics*. A Compendium of Reports on Parliamentary Elections Held in 1990. Washington, D.C., (déc. 1990), 22, 64.

d'un député au plus pour 20.000 habitants;⁹⁸ pour les élections de septembre 1992 en Roumanie, la proportion était d'un député pour 70.000 habitants, alors qu'au Bangladesh chaque circonscription comptait en moyenne 207.631⁹⁹ habitants lors des élections législatives de 1991; en Chine chacun des 2.978 députés élus au suffrage indirect représente quelque 335.000 habitants.¹⁰⁰ Le niveau de la représentation dépendra non seulement de critères démographiques et géographiques, mais aussi de l'organisation politique générale. Par exemple, les Etats fédéraux dotés de corps législatifs efficaces et les Etats unitaires ayant des systèmes hautement développés de gouvernement local peuvent satisfaire les normes internationales malgré un ratio représentants/population relativement faible.

Dans la perspective du droit international, le découpage électoral est étroitement lié au choix du système électoral. L'objectif général reste le même — refléter la volonté du peuple dans un gouvernement *représentatif*. Ici encore, la pratique des Etats et les écarts qui existent entre les Etats en termes de démographie, de géographie et de ressources, témoignent de la diversité des choix possibles et acceptables. D'importants écarts représentation/population entre les différentes unités électorales soulèvent toutefois un certain nombre de questions. Par exemple, l'écart a-t-il pour effet de priver du droit de vote un groupe ou des groupes de population, en violation de la norme internationale de la non-discrimination? Ou la division inégale a-t-elle un impact politique, en ce sens qu'elle influe sur le résultat d'une élection? Il peut s'agir dans l'un et l'autre cas d'une violation du droit international, mais la responsabilité sera généralement déterminée en fonction des faits.

3.1.3 Gestion des élections

Un processus électoral indépendant et géré de façon impartiale est essentiel à la tenue d'élections libres et régulières. Les Mexicains qui, en 1992, ont observé le système des Etats-Unis, ont constaté que le gouvernement et les partis ne participaient pas au processus et ont pris note du degré de décentralisation. Ils ont constaté également que le système suscite la *confiance*,

⁹⁸ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 302.

⁹⁹ Secrétariat du Commonwealth, *Parliamentary Elections in Bangladesh, 27 February 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group, (1991), 11 (ci-après, Commonwealth Observer Group, *Bangladesh 1991*). Les circonscriptions avaient été définies en 1984, sur la base du recensement de 1981, pour assurer l'égalité des électeurs et satisfaire d'autres critères. Compte tenu des changements importants survenus depuis, en raison notamment des mouvements de population, le Commonwealth Observer Group a recommandé qu'il soit procédé à une révision.

¹⁰⁰ Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 27, 1992-1993. La loi électorale de la République dominicaine prévoit un député par tranche de 50.000 habitants et par fraction de plus de 25.000 habitants : *ibid.*, No. 24, 1989-1990, 143. Au Mexique, la proportion est d'un député pour 250.000 citoyens et pour toute tranche de plus de 125.000 : *ibid.*, No. 26, 1991-1992, 111.

ce qu'ils ont attribué à un ensemble d'éléments liés à l'histoire, l'intervention active des médias, la crainte de la publicité, et des mesures judiciaires efficaces.¹⁰¹ Dans les pays en transition, la méfiance est souvent la règle; « pour que des élections soient démocratiques, tous les grands partis... doivent accepter le processus et respecter les résultats ». ¹⁰² L'expérience prouve que la confiance n'existe que lorsque l'appareil électoral est et semble être impartial.¹⁰³

Souvent, en particulier dans les démocraties établies, l'administration électorale est confiée à des responsables gouvernementaux aux échelons national et local, les contentieux étant réglés par des tribunaux ordinaires ayant une longue tradition d'indépendance et d'impartialité, et qui jouissent de la confiance que l'électorat. En France, par exemple, chaque bureau de vote est constitué par un président, généralement le maire, le maire adjoint ou un conseiller municipal, quatre assesseurs et un secrétaire, désignés parmi les électeurs de la commune.¹⁰⁴ En Norvège, les membres des comités électoraux locaux sont désignés parmi les membres des conseils exécutifs municipaux;¹⁰⁵ en Suède, ils sont nommés par le conseil municipal;¹⁰⁶ en Angleterre et aux Pays de Galles, les responsables de l'inscription électorale sont des administrateurs généraux des pouvoirs publics locaux, tandis que le président du bureau de vote chargé de gérer l'élection est un haut responsable local, le personnel électoral étant généralement constitué d'employés municipaux détachés à titre temporaire.¹⁰⁷

Dans des cas très exceptionnels, comme au Bangladesh en 1991,¹⁰⁸ la responsabilité d'une élection peut être confiée à un gouvernement intérimaire qui n'a pas d'engagement envers un parti politique ou un autre. Dans d'autres situations de transition, de la guerre à la paix ou d'un système de parti unique au multipartisme, il sera nécessaire de prendre des mesures positives pour établir un processus électoral crédible et inspirer la confiance nécessaire à tous les partis.

¹⁰¹ Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*, 11.

¹⁰² Ibid., 8. Au Nicaragua, la confiance a été l'élément clé du transfert réussi des pouvoirs en 1990. Tous les partis politiques s'étaient engagés, avant et après les élections, à respecter les résultats : Council of Freely Elected Heads of Government. *Observing Nicaragua 's Elections, 1989-1990*, 25-6.

¹⁰³ Cf. Council of Freely Elected Heads of Government. *Observing Guyana 's Electoral Process 1990-1992*, (1992).

¹⁰⁴ ECPRD, *Electoral System Legislation* 250; Masclet, Jean-Claude, *Droit électoral*, (1989), 277-81.

¹⁰⁵ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 342-3.

¹⁰⁶ Ibid., 428.

¹⁰⁷ Ibid., 471, 473.

¹⁰⁸ Commonwealth Observer Group, *Bangladesh 1991*, 6, 28. Le Groupe a constaté : 'De cette réalité sont nés une administration neutre et une Commission électorale...dont relevaient l'ensemble du personnel électoral et du personnel chargé de la sécurité; un climat palpable de liberté et de paix dans les bureaux de vote; un sentiment de confiance et d'enthousiasme parmi les électeurs et les candidats; et une campagne libre et même exubérante dans l'ensemble'.

Sur le plan administratif pratique et du contrôle, la création d'une *Commission électorale* indépendante est aujourd'hui largement considérée comme une étape importante car elle permet d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité, et de gagner la confiance de l'électorat et des partis. Les pays d'Europe orientale, dont la Hongrie, la Slovénie, la Roumanie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Bulgarie, ont tous institué des commissions centrales pour les élections capitales de 1989-90.¹⁰⁹ Différents systèmes ont été utilisés : commissions composées d'un nombre égal de représentants des partis en lice; commissions de partis et de membres choisis du gouvernement; commissions composées d'un nombre de représentants de partis proportionnel à celui des candidats présentés, et d'un certain nombre de juges ou de juristes choisis par tirage au sort; et commissions composées de membres désignés par les partis ayant participé aux négociations préélectorales.¹¹⁰

Dans la pratique, l'appareil électoral peut être soit impartial, soit en équilibre; s'il se révèle impossible de constituer une commission composée de personnes impartiales, qui jouissent de la confiance de l'ensemble des partis, il faut créer un équilibre en nommant des représentants des partis. En Allemagne de l'Est, l'administration électorale de la consultation organisée en vue de la réunification a été assurée par une Commission électorale nationale de 48 membres (deux représentants pour chacun des vingt-quatre partis en lice); lui étaient rattachées des commissions électorales locales et de district. L'institution d'une commission électorale n'était pas une nouveauté. La volonté de tenir des élections libres l'était. La Commission s'est rapidement fait une réputation d'organe indépendant et non partisan, a eu librement accès aux médias, qu'elle a utilisés pour éduquer les électeurs, et a supervisé la publication des résultats préliminaires et définitifs.¹¹¹ En Hongrie, un système à quatre niveaux avait été mis en place : national, comtés, circonscription, bureaux de vote. Ces commissions étaient composées de trois membres indépendants de tout parti politique, nommés soit par la législature nationale soit par le conseil municipal, ainsi que de représentants de chacun des partis ayant un candidat dans la juridiction. Il a été constaté que le processus s'était déroulé sans heurt et que tous les partis semblaient convaincus de l'intégrité des responsables électoraux.¹¹² En Bulgarie, la Commission électorale centrale de vingt-quatre membres était présidée par un professeur de droit respecté, indépendant de tout parti politique. Trois partis avaient désigné, chacun, l'un des trois autres responsables principaux, et s'étaient réparti les 20 sièges restants.¹¹³ Aux termes

¹⁰⁹ Nadais, A., 'Choice of Electoral Systems,' in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 190, 197-8.

¹¹⁰ Ibid., at 198.

¹¹¹ Gordon, D. & Reinke, F., 'East Germany', dans Garber and Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 32-4.

¹¹² Melia, T.O., 'Hungary', dans Garber and Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 58.

¹¹³ Garber, L., 'Bulgaria', dans Garber and Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 141.

de la Loi électorale roumaine, le Bureau électoral central devait administrer les élections, l'autorité étant déléguée aux bureaux électoraux provinciaux. Les deux niveaux étaient composés de juges et de représentants des partis, mais ceux-ci n'ont été désignés que tardivement. L'indépendance politique des juges était discutable, même si la partialité des bureaux n'a pas constitué, en fin de compte, un problème majeur.¹¹⁴ La situation était tout autre en Tchécoslovaquie, où le Parti communiste n'était déjà plus au pouvoir et où l'administration électorale a été assumée par une coalition de dissidents dont l'engagement envers la tenue d'élections libres et régulières a suscité la confiance du public.¹¹⁵

C'est sans doute en Afrique du Sud que l'action visant à créer un climat de confiance a été la plus frappante, le Gouvernement ayant adjoint à la Commission électorale indépendante plusieurs membres étrangers, notamment du Canada, du Zimbabwe et de l'Erythrée.¹¹⁶

C'est la relative maturité du système national qui détermine si le modèle est idéal ou le plus efficace. Là où l'administration électorale était précédemment aux mains du gouvernement, dans un système à parti unique ou autoritaire, il ne sera possible de susciter la confiance des électeurs qu'en cooptant des représentants des partis d'opposition dans l'administration électorale. Ceux-ci ne sont peut-être pas « indépendants » et continueront généralement de témoigner d'un esprit partisan, mais un équilibre aura été établi entre des intérêts opposés; dans ce cas, ce qui importe, c'est moins l'indépendance que la transparence et la participation non gouvernementale aux niveaux national et des districts électoraux.¹¹⁷ Par la suite, quand d'autres

¹¹⁴ Carothers, T., 'Romania', dans Garber and Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 81. L'absence totale de 'structures civiles externes et parallèles au gouvernement' a constitué un motif plus grave de préoccupation lors des élections de 1990. Celle-ci a 'eu des effets dévastateurs sur la mise en place d'un processus démocratique libre...L'absence d'éducation civique a aggravé l'absence de société civile.' Ibid., at 87-8. Voir aussi les préoccupations exprimées par la délégation du Conseil de l'Europe en Lituanie, en octobre et novembre 1992 : CE Doc. 6724, Add.II, para. 5.3 (20 janvier 1993).

¹¹⁵ Camahan, R. & Corley, J., 'Czechoslovakia', dans Garber and Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 133.

¹¹⁶ Loi sur la Commission électorale indépendante, par. 5.2)

¹¹⁷ Cela ne signifie pas que l'indépendance et l'impartialité des membres de la Commission, en particulier le président, ne revêtent aucun intérêt. Lors des élections de 1992 au Kenya, par exemple, le Groupe des observateurs du Commonwealth a attiré l'attention sur les 'circonstances regrettables' de la nomination du Président de la Commission électorale, dont l'intégrité était mise en doute : Secrétariat du Commonwealth, *The Presidential, Parliamentary and Civil Elections in Kenya, 29 December 1992*. Report of Commonwealth Observer Group, (1993), 9-11 (ci-après Commonwealth Observer Group, *Kenya, 1992*). De la même manière, le rapport sur les élections ghanéennes de 1992 déplorait que les membres de la Commission électorale nationale intérimaire aient été nommés sans consultation préalable avec les partis : Secrétariat du Commonwealth, *The Presidential Election in Ghana, 3 November 1992*, Report of Commonwealth Observer Group (1992), 40-2 (ci-après, Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*). Dans les deux cas, les institutions ont pu progressivement faire admettre leur impartialité. Les Groupes d'observateurs du Commonwealth ont souligné que les Commissions électorales devaient être non seulement indépendantes, mais

institutions gouvernementales acquièrent une réputation d'impartialité et d'intégrité, par exemple, quand il est considéré que les juges représentent l'Etat de droit et non la ligne du parti, l'indépendance devient un critère crédible d'appartenance à une commission électorale.

De nombreux rapports d'observateurs insistent sur la valeur pratique du *dialogue* et de la *consultation*, en particulier dans les situations de transition. Une analyse récente des tentatives de réforme électorale au Mexique révèle que les partis politiques ont de la peine à communiquer les uns avec les autres.¹¹⁸ Lors des élections de 1992 au Kenya, par exemple, le Groupe des observateurs du Commonwealth (Commonwealth Observer Group) a regretté le fait que le Gouvernement n'ait pas su engager le dialogue avec les nouveaux partis d'opposition.¹¹⁹ La nécessité « d'institutionnaliser » le processus de dialogue, y compris de façon informelle, a également été mise en relief après les élections de 1992 au Ghana.¹²⁰

La Loi électorale polonaise de 1991 contient des dispositions particulièrement détaillées en ce qui concerne les commissions électorales, aux échelons national, des circonscriptions et des districts.¹²¹ La Commission électorale nationale est « un organe permanent ayant autorité pour préparer, organiser et conduire des élections ». ¹²² Elle est composée de trois juges appartenant, respectivement, à la Cour suprême, au Tribunal constitutionnel et à la Haute Cour administrative, et nommés par le Président de la République de Pologne, sur recommandation du Président de chacune de ces instances.¹²³

Un Bureau électoral national a été institué, en particulier pour fournir des services de secrétariat et de conseil à la Commission électorale nationale.¹²⁴ Une personne membre d'une commission ne peut se porter candidate aux

aussi considérées comme telles. En Malaisie, le Groupe a recommandé que la Commission électorale fasse rapport à la fois au Gouvernement et au Parlement : Secrétariat du Commonwealth, *General Elections in Malaysia, 20-21 October 1990*. Report of Commonwealth Observer Group, n.d., 4 (ci-après, Commonwealth Observer Group, *Malaysia 1990*); voir aussi Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 10-11. Certains estiment que la partialité au sein de l'appareil électoral peut être compensée par la présence d'observateurs internationaux, *si* elle est acceptée : Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*, 32.

¹¹⁸ Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*, 32.

¹¹⁹ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, vii, 9-10.

¹²⁰ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 62-3. Référence était faite au Conseil électoral établi au Zimbabwe, à l'occasion des élections pour l'indépendance de 1980 : 'Celui-ci a été non seulement un organe dans lequel les partis pouvaient exprimer leurs griefs, mais aussi une instance utile au sein de laquelle les responsables de l'élection pouvaient consulter les partis et les informer des faits nouveaux. Même s'il ne jouait aucun rôle exécutif, il était utile parce que les partis pouvaient y exprimer leurs idées.'

¹²¹ Loi du 28 juin 1991 sur les élections à la *Sejm* de la République de Pologne, Chapitre 6, Commissions électorales, art. 44.

¹²² Ibid., art. 48.

¹²³ Ibid., art. 53. Les commissions électorales des circonscriptions sont également composées de juges (art. 57), tandis que les commissions de district sont composées d'électeurs désignés par le conseil municipal, sur proposition des comités électoraux (art. 61).

¹²⁴ Ibid., art. 55.

élections, remplir les fonctions d'agent électoral ou de scrutateur, ou engager des activités de démarchage politique.¹²⁵

Les fonctions de la Commission électorale nationale, exercées directement ou en supervisant les échelons inférieurs, sont notamment les suivantes : veiller à l'application de la loi électorale; organiser la préparation et la conduite des élections; nommer les commissions des circonscriptions; examiner les plaintes déposées contre les commissions des circonscriptions; enregistrer les listes nationales des candidats; compiler les listes électorales et contrôler leur mise à jour; examiner périodiquement le découpage des circonscriptions; établir la forme des bulletins de vote et autres documents officiels; établir et publier les résultats définitifs des élections; certifier les candidats élus; et faire rapport à la *Sejm* sur la conduite des élections.¹²⁶

Les rapports de plusieurs missions d'observation, par exemple ceux des Groupes d'observateurs du Commonwealth, mettent en évidence l'utilité des commissions électorales indépendantes, même si certaines n'ont pas répondu aux attentes. La Commission électorale centrale de Mongolie, par exemple, semble avoir exercé, lors des élections de juin 1992, une autorité trop limitée par rapport à celle des Commissions électorales de district. La composition de ces dernières avait suscité de l'inquiétude, la quasi-totalité des présidents et secrétaires étant membres du parti au pouvoir. Compte tenu des responsabilités nombreuses et variées de ces Commissions, les possibilités de fraude et d'intimidation voilée des électeurs étaient considérables. L'IFES avait formulé un certain nombre de recommandations visant à renforcer l'indépendance et la crédibilité des Commissions.¹²⁷

A l'issue de la mission d'évaluation préélectorale qu'elle a effectuée au Togo en 1992, l'IFES a recommandé la création d'une commission électorale nationale objective et non partisane, eu égard notamment à la longue tradition du parti unique.¹²⁸ L'étude du National Democracy Institute sur les élections de 1992 au Cameroun met en doute la valeur de l'administration ministérielle des élections, d'autant plus que chaque « responsable divisionnaire et divisionnaire principal devait être agréé par le président qui, bien sûr, était candidat aux élections ».¹²⁹ En 1990, une mission d'observation en République dominicaine avait constaté que les partis politiques n'avaient pas confiance

¹²⁵ Ibid., art. 45.

¹²⁶ Ibid., art. 49; voir aussi art. 56, fonctions de la commission électorale de la circonscription) et art. 60 (fonctions de la commission électorale de district. Comparer les responsabilités de la Commission électorale nationale intérimaire, élections de 1992 au Ghana : Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 6.

¹²⁷ Brick, Gastil & Kimberling, *Mongolie 1992*, 13-14.

¹²⁸ Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*, 37.

¹²⁹ National Democratic Institute for International Affairs. *An Assessment of the October 11, 1992 Election in Cameroon*. Washington, D.C., (1993), 18-20, 52, 54 (ci-après, NDI, *Cameroon 1992*).

dans le Conseil électoral central.¹³⁰ Le NDI avait exprimé, par avance, des préoccupations similaires dans son évaluation du code électoral sénégalais, en 1991. Il avait recommandé une participation accrue des partis d'opposition au contrôle de l'administration des élections nationales.¹³¹ Ce principe a été généralement admis. Toutefois, lors des élections présidentielles de 1993, la Commission nationale chargée du dénombrement, composée de représentants désignés par les partis, n'a pas pu accomplir sa tâche en raison des divisions partisans entre ses membres.¹³²

En 1992, l'IFES s'est inquiétée également de l'absence de Commission électorale centrale ou de Bureau électoral central permanent en Roumanie, laquelle a eu pour effet de priver les responsables électoraux de directives et d'une formation adéquate.¹³³ Un rapport sur les élections de 1990 fait état de la « passivité » des commissions électorales locales, présidées pour la plupart par des organisateurs électoraux de l'ancien Parti communiste. Dans de nombreux endroits, l'intégrité du processus électoral a été gravement compromise à la fois par l'absence de représentants des partis d'opposition dans les bureaux de vote et par des actes d'intimidation.¹³⁴ Néanmoins, des améliorations considérables ont été constatées lors des élections de 1992.¹³⁵

Le rôle positif que les commissions électorales sont appelées à jouer dans les situations difficiles ou de transition a été mis en relief lors des élections bulgares de 1990,¹³⁶ des élections législatives de 1991 au Bangladesh,¹³⁷ et (après des débuts incertains), des élections présidentielles de 1992 au Ghana.¹³⁸

La réaction généralement favorable du gouvernement du Malawi aux recommandations des Nations Unies préconisant la création d'une commission

¹³⁰ Council of Freely Elected Heads of Government. National Democratic Institute for International Affairs. *1990 Elections in the Dominican Republic : Report of an Observer Délégation*. Spécial Report #2, (1990), 20.

¹³¹ National Democratic Institute for International Affairs. *An Assessment of the Senegalese Electoral Code*. International Delegation Report. Washington, D.C., (1991) 24-6, 44 (ci-après NDI, *Sénégal 1991*).

¹³² National Democratic Institute for International Affairs. 'Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Sénégal.' International Delegation Report. Washington, D.C., (1993).

¹³³ Atwood, S.J., Villaveces, M.M., *IFES Technical Election Assistance Project, Romania, March 10-Septembre 29 1992. Report*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C., (1992). Voir aussi National Democratic Institute for International Affairs. *The October 1990 Elections in Pakistan*. Report of the International Delegation. Washington, D.C., (1991), 28-9, 54-5, 112-3 (ci-après NDI, *Pakistan 1990*).

¹³⁴ US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Elections in Central and Eastern Europe. A Compendium of Reports on the Elections Held from March through June 1990*. Washington, D.C., (Juillet 1990), 95, 97, 109, 112-3.

¹³⁵ Atwood & Villaveces, note 133 ci-dessus, 15.

¹³⁶ National Democratic Institute for International Affairs. National Republican Institute for International Affairs. *The June 1990 Elections in Bulgaria*. International Delegation Report. Washington, D.C., (1990), 24, (ci-après, NDI/NRI, *Bulgaria 1990*).

¹³⁷ Voir ci-dessus, note 108.

¹³⁸ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 40-2.

indépendante pour le référendum de 1993, a contribué au succès global de la consultation.¹³⁹

« La consolidation de la démocratie exige que l'institution chargée de gérer le processus électoral soit indépendante, compétente et considérée comme intègre par l'ensemble des candidats et des partis participant au processus. »¹⁴⁰

Toutefois, il se peut que ces objectifs ne soient pas tous établis en même temps. Dans ce cas, l'expérience prouve qu'un système pluraliste naissant ne suscitera la confiance que dans la mesure où les partis sont cooptés dans le processus de gestion électoral. Les pratiques qui sont décrites ci-dessus illustrent différentes possibilités, qui découlent moins d'une obligation légale que du bon sens.

Dans les démocraties établies, il est considéré comme normal que l'appareil électoral soit impartial et digne de confiance. Rares sont celles qui, à l'instar du Costa Rica, ont fait de la commission électoral le « quatrième pouvoir », dont le financement et la composition sont garantis par la constitution. Qu'elle soit implicitement ou explicitement admise, la gestion indépendante et impartiale des élections joue néanmoins un rôle essentiel dans la transition à une démocratie représentative et la consolidation de celle-ci.

3.1.4 Le droit de voter

La reconnaissance constitutionnelle ou statutaire formelle du droit des citoyens à exprimer leur suffrage est commune à la plupart des Etats. Elle joue un rôle fonctionnel et favorise la confiance; le vote est obligatoire dans quelques pays.¹⁴¹ Cependant, le droit de vote n'est pas absolu et peut être soumis à des

¹³⁹ *Report of the Joint International Observer Group on the Malawi National Referendum*, 14 June 1993 (ci-après, JIOG, *Malawi 1993*). Tant la mission préliminaire de novembre 1992 que le rapport du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme de janvier 1993 recommandaient la création d'une commission indépendante du gouvernement; le gouvernement avait renforcé la représentation de l'opposition.

¹⁴⁰ Council of Freely Elected Heads of Government. National Democratic Institute for International Affairs. *1990 Elections in the Dominican Republic : Report of an Observer Delegation*. Special Report #2, (1990), 20.

¹⁴¹ Un examen rapide des sources secondaires disponibles pour les quatre dernières années révèle que le vote est obligatoire, à un niveau ou un autre, dans 17 pays seulement : France (Collège électoral, pour le Sénat uniquement); Nauru; Pérou (jusqu'à l'âge de 70 ans) : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 27, 1992-1993, 101, 177, 191; Argentine; Belgique; Equateur; Italie; Mexique; Philippines; Singapour; Turquie : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 26, 1991-1992, 39, 43, 65, 89, 111, 123, 149, 175; Egypte (obligatoire pour les hommes) : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 25, 1990-1991, 71; Australie; Costa Rica; Grèce (pour les moins de 70 ans); République dominicaine; République populaire démocratique de Corée; : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 24, 1989-1990, 25, 53, 71, 143, 145.

restrictions raisonnables qui « ne sont pas arbitraires et n'entravent pas la libre expression de l'opinion du peuple ». ¹⁴² Dans le cas des élections parlementaires, la plupart des Etats appliquent des restrictions qui ont trait à l'âge, la nationalité et la résidence. Dans sa récente étude comparative mondiale, l'UIP constate que la norme actuelle est de 18 ans, pour laquelle ont opté 109 des 150 Etats couverts par l'enquête. ¹⁴³ Une condition de résidence a été admise par la Commission européenne des droits de l'homme pour un certain nombre de raisons : la présomption qu'un citoyen non résident n'est pas directement concerné ou informé; la quasi-impossibilité, pour les candidats, de présenter les thèmes électoraux aux citoyens à l'étranger; la nécessité de prévenir la fraude électorale, dont le risque est augmenté par le vote par correspondance; et enfin le lien entre la représentation et l'obligation de payer des impôts. ¹⁴⁴ Dans la pratique, cependant, une tendance s'affirme, qui consiste à *élargir* le droit de vote, par exemple, aux citoyens résidant à l'étranger. Aux termes d'un amendement de 1990 à la Loi électorale autrichienne, tout citoyen vivant à l'étranger peut également voter, qu'il soit ou non domicilié en Autriche. ¹⁴⁵ Le concept de la citoyenneté est élargi à l'échelon régional; le Traité de Maastricht, par exemple, établit une « citoyenneté » de l'Union européenne et confère au citoyen européen le droit de voter et d'être élu aux organes municipaux de l'Etat membre dans lequel il réside, aux mêmes conditions que les nationaux. ¹⁴⁶ Dans le même ordre d'idées, la Convention adoptée en 1992 par le Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local vise également à étendre aux résidents étrangers le droit de voter et de se présenter à des élections au niveau local. ¹⁴⁷

¹⁴² Sieghart, *Human Rights*, 363.

¹⁴³ UIP, *Systèmes électoraux*, 4. Aux termes de l'art. 1 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, un enfant 's'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable'. Voir aussi l'art. 1 de la Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant (1990), qui va dans le même sens.

¹⁴⁴ Application 7566/76, 9 *Decisions and Reports* 121; cité dans Sieghart, *Human Rights*, 363.

¹⁴⁵ Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 25, 1990-1991, 37.

¹⁴⁶ Voir Traité de Maastricht, Titre 1, Article F; Partie II (Citoyenneté de l'Union), articles 8, 8b. Le citoyen européen a le droit aussi de voter et d'être candidat au Parlement européen dans l'Etat membre dans lequel il réside : 8b(2).

¹⁴⁷ Conseil de l'Europe, Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, 1992. STE/144, art. 6. Les droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association sont également protégés : art. 3 Le droit à la liberté d'expression 'comportant des devoirs et des responsabilités, il peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé et de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire' : art. 9.2). Le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association peut également être restreint, mais dans une moindre mesure.

L'Etat de droit exige que les catégories exclues, s'il y en a, soient connues à l'avance, et que des dispositions soient prises en vue de garantir la possibilité de recours le cas échéant. La section 3 de la *Charte des droits et libertés* canadienne, par exemple, garantit le droit de vote à tous les citoyens, et la section 15 établit l'égalité devant la loi. La *Loi électorale du Canada* exclut certaines catégories de personnes, mais les tribunaux ont statué que, en vertu de la Constitution, les juges fédéraux et les handicapés mentaux étaient habilités à voter. Dans une décision rendue en 1993, la Cour suprême du Canada a considéré aussi que l'exclusion statutaire des personnes incarcérées était trop large et contraire au principe de la proportionnalité.¹⁴⁸ Par ailleurs, dans une décision rendue en 1993 également, la Cour suprême a estimé que la *Charte* ne garantissait pas aux Canadiens le droit constitutionnel de voter lors d'un *référendum*, qui est « fondamentalement un processus consultatif », ce qui n'est pas le cas pour les élections des membres des assemblées législatives fédérales et provinciales.¹⁴⁹ Ceux qui, en raison de l'obligation de résidence, ne peuvent pas voter lors d'un référendum, ne bénéficient pas du principe de l'égalité, garanti par la Constitution.¹⁵⁰

D'autres pays font de l'obligation de résidence l'une des conditions essentielles du droit de vote,¹⁵¹ et sont tout aussi restrictifs, sinon plus, en ce qui concerne le droit de vote des personnes handicapées mentales ou reconnues coupables de certains délits.¹⁵² D'autres encore excluent les militaires du droit

¹⁴⁸ *Sauvé v. Canada (Attorney General)* [1993] 2 SCR 438.

¹⁴⁹ La Commission européenne des droits de l'homme est arrivée à une conclusion similaire au sujet du référendum organisé au Royaume-Uni sur l'entrée dans la Communauté européenne : Application 7096/75 : 3 *Decisions and Reports* 165; cité dans Sieghart, *Human Rights*, 365.

¹⁵⁰ Cf. l'interprétation de l'art. 3, Protocole 1, Convention européenne des droits de l'homme, ci-dessus note 34. Voir aussi Schweizer, R., 'Zur Stellung der Schweiz gegenüber Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Gewährleistung von freien und geheimen Wahlen)', 41, 43-4.

¹⁵¹ Cf. art. 50 de la Constitution du Royaume de Norvège de 1814, tel qu'amendé le 10 juin 1988 : le droit de vote des personnes résidant à l'étranger ou souffrant d'incapacité mentale grave est déterminé par voie législative; art. 6, Loi du 28 juin 1991 relative aux élections à la *Sejm* de la République de Pologne : ont le droit de vote les citoyens polonais âgés de 18 ans, ainsi que ceux dont la citoyenneté polonaise n'est pas établie, qui ne sont pas citoyens d'un autre pays, et qui résident dans le pays depuis cinq ans. La citoyenneté, l'âge minimal de 18 ans et la résidence étaient les conditions communes requises pour voter lors des élections de 1990 dans plusieurs pays d'Europe orientale, dont la République démocratique allemande, la Slovaquie, la Croatie et la Roumanie; la République tchèque et la Bulgarie ont autorisé les citoyens non résidents à venir voter. Voir US Commission, *Central and Eastern Europe 1990*, 14,65,79,107,127,153. Les lois électorales de ces mêmes pays interdisent de scrutin les malades mentaux. Voir aussi Sénégal (citoyenneté, 21 ans, et 6 mois de résidence; toutefois, les citoyens résidant à l'étranger peuvent s'inscrire sur les listes électorales) : NDI, *Sénégal 1991*, 12; Pakistan (citoyenneté, 21 ans, être 'considéré' comme résident du district électoral) : NDI, *Pakistan 1990*, 32.

¹⁵² Cf. art. 53, Constitution du Royaume de Norvège de 1814, tel qu'amendé le 10 juin 1988 : les personnes condamnées pour crime sont privées de leur droit de vote; art. 7, Loi du 28 juin 1991 relative aux élections à la *Sejm* de la République de Pologne. Les personnes condamnées à des peines de prison étaient exclues du droit de vote en République démocratique allemande, et le sont en Hongrie et en Bulgarie; la République tchèque autorise les prisonniers à voter dans la localité

de vote; cette pratique est surtout courante en Amérique latine.¹⁵³ Ces restrictions, sous réserve qu'elles restent proportionnelles et ne soient pas utilisées pour priver du droit de vote d'importants secteurs de la population, relèvent du pouvoir d'appréciation des Etats. Toutefois, la privation discriminatoire du droit de vote violerait les principes généraux du droit international.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) a pris en considération les principes de l'égalité et de la non-discrimination dans l'accès aux fonctions publiques, prévu à l'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966. Dans *Silva et Autres c. Uruguay*, les demandeurs faisaient valoir que leurs droits aux termes de l'article 25 avaient été violés, dans la mesure où ils avaient été privés par voie législative, et pendant quinze ans, du droit de mener des activités politiques, y compris du droit de vote, parce qu'ils avaient été les candidats de formations politiques subséquentement déclarées illégales. Bien que le Gouvernement ait soutenu qu'il avait dérogé aux articles concernés, il n'a pas fourni d'informations prouvant l'existence d'une situation d'urgence. Le CDH a considéré que ce déni de tous les droits n'était pas justifié. En l'absence de nécessité, le principe de la proportionnalité faisait ressortir une violation de l'article 25, et l'Uruguay était dans l'obligation de permettre aux demandeurs de participer à nouveau à la vie politique.¹⁵⁴

Dans sa résolution 46/137, l'Assemblée générale des Nations Unies réaffirme que

« le déni ou la restriction systématiques du droit de vote fondés sur la race ou la couleur constituent une violation flagrante des droits de l'homme et une insulte à la conscience et à la dignité de l'humanité et que le droit de participer à un système politique fondé sur une citoyenneté commune et égale et sur le suffrage universel est essentiel à l'application du principe d'élections périodiques et honnêtes. »

où ils sont incarcérés. Voir US Commission, *Central and Eastern Europe 1990*, 14, 127, 147. Voir aussi Sénégal (exclusion des personnes condamnées) : NDI, *Sénégal 1991*, 12; Cameroun (exclusion des personnes reconnues coupables d'un forfait) : NDI, *Cameroun 1992*, 21. Les restrictions au droit de vote des personnes incarcérées ont été admises par la Commission européenne des droits de l'homme; voir Applications 2728/66 : 25 *Collection of Decisions* 38; 4984/71 : 43 *Collection of Decisions* 28.

¹⁵³ Les pays qui refusent le droit de vote aux militaires comprennent le Brésil (en dessous du grade de sergent), la Colombie, la République dominicaine, l'Equateur, le Guatemala, le Honduras, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay (en dessous du grade de caporal), le Venezuela, le Tchad, le Koweït, le Sénégal et la Tunisie. L'Indonésie constitue un cas à part car, bien que les militaires ne jouissent pas du droit de vote, 100 des 500 sièges de la Chambre des Représentants sont réservés à des membres actifs ou retraités des forces armées, qui sont nommés par le Président de la République.

¹⁵⁴ Comité des droits de l'homme, Rapport annuel, 1981 : document des Nations Unies A/36/40, Voir aussi *Massera c. Uruguay* : Comité des droits de l'homme, Rapport annuel 1979 : document des Nations Unies A/34/40, cité dans Sieghart, *Human Rights*, 365. Dans Application 6573/74 : 1 *Decisions and Reports* 87, la Commission européenne des droits de l'homme a confirmé une loi néerlandaise privant à vie de leur droit de vote les personnes reconnues coupables de comportement 'incivique' pendant la Seconde guerre mondiale. Cité dans Sieghart, *Human Rights*, 363.

Aujourd'hui, le principe de la non-discrimination n'est plus limité à la race, et couvre la religion, le sexe, le groupe social, les opinions politiques ou d'autres considérations. Un système électoral qui dénierait le droit de vote à des populations minoritaires, ou en priverait la moitié des citoyens, par exemple, les femmes,¹⁵⁵ serait incompatible avec les normes internationales et ne pourrait refléter la « volonté du peuple ».

Dans une société d'Etats-nations, qui considère notamment que ses membres sont les individus présumés soumis au souverain territorial, la citoyenneté est clairement le critère de base de la participation à la vie politique nationale. Comme le montre l'éventail étroit des restrictions acceptables mentionnées plus haut, les principes juridiques internationaux de la non-discrimination et de la proportionnalité¹⁵⁶ restreignent considérablement la liberté qu'ont les Etats de limiter le droit de vote. Le droit de vote de l'individu étant reconnu, il est impératif d'établir un appareil d'inscription des électeurs sans lequel ce droit ne peut, dans la majorité des cas, être exercé efficacement.

3.1.5 Inscription des électeurs

Appliquer le droit des personnes habilitées à voter soulève des problèmes plus complexes. Reconnaître officiellement le droit de vote n'est qu'un élément du processus car les moyens sont nombreux de dénier l'exercice de ce droit, par exemple, en limitant l'accès à la documentation nécessaire, ou en posant d'autres obstacles à l'inscription ou en l'empêchant autrement. En El Salvador, par exemple, il s'est révélé extrêmement difficile d'inscrire les électeurs. De nombreux registres des naissances ayant été détruits et bon nombre d'électeurs prospectifs ayant été déplacés, il était particulièrement ardu d'obtenir de nouveaux papiers. Le « registre électoral » est donc une composante capitale de l'organisation d'élections libres et régulières. Selon un commentaire récent, le système doit être conçu de façon que tous les citoyens remplissant les conditions requises puissent s'inscrire, afin d'éviter que des irrégularités et des fraudes électorales ne soient commises par des individus, des groupes d'intérêts particuliers, des partis politiques et le gouvernement; et être « largement accepté comme un moyen légitime et faisant autorité de cataloguer l'électorat et régler

¹⁵⁵ Au Koweït, seuls les citoyens de sexe masculin, âgés de 21 ans révolus, jouissent du droit de vote : UIP, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 24, 1989-1990, 103. Le droit de vote a été accordé aux femmes en 2005. En Egypte, les électeurs masculins sont inscrits d'office sur les listes électorales; les femmes, sur leur demande; le vote est obligatoire pour les hommes : *ibid.*, No. 25, 1990-1991, 71-72. Pour les évolutions plus récentes, voir plus haut, Première partie, *Elections libres et régulières : quelques pas de plus vers la démocratie*, section 3.5.

¹⁵⁶ Au sens qui est donné dans la note 74 ci-dessus.

les litiges ».¹⁵⁷ Comme l'a souligné le Groupe des observateurs du Commonwealth, lors des élections présidentielles de 1992 au Ghana :¹⁵⁸

« Un registre électoral relativement complet et exact est au cœur du processus démocratique, dans lequel un électeur ne peut voter que si son nom figure dans le registre, Il est aussi la clé de voûte de tout démarchage électoral efficace, et permet aux délégués électoraux des partis d'accomplir leur tâche le jour du scrutin. »

L'exactitude est un élément essentiel, notamment dans les systèmes de représentation proportionnelle dans le cadre de circonscriptions à plusieurs sièges. Toutefois, créer un système sûr et crédible d'inscription des électeurs n'est pas tâche aisée. Peu de pays sont en mesure, comme le Danemark, de mettre à jour leurs registres électoraux de façon continue et automatique, à mesure que des informations sont fournies par les autorités locales.¹⁵⁹ Alors que « l'auto-inscription » peut parfois suffire,¹⁶⁰ une action gouvernementale positive sera souvent essentielle dans les situations de transition. Au Royaume-Uni, les registres annuels sont établis à l'aide de formulaires qui sont adressés à chaque ménage et sur lesquels tous les membres de ce ménage habilités à voter doivent porter leur nom; des visites à domicile sont effectuées également (au Canada, les visites des « recenseurs » sont la « règle »). Des listes provisoires sont dressées et publiées; les objections éventuelles sont l'objet d'une décision du responsable des inscriptions, contre laquelle il est possible de faire appel devant le tribunal de première instance. La liste finale est alors déposée dans les bibliothèques publiques et autres bâtiments publics.¹⁶¹ L'expérience montre qu'il est souvent nécessaire d'associer les partis politiques et les groupes d'intérêts particuliers à la promotion et au suivi du processus d'inscription, de mettre en œuvre des programmes complets d'éducation civique, d'assurer une formation aux responsables électoraux, de diffuser le message électoral auprès du public,¹⁶²

¹⁵⁷ Courtney, John C, 'Introduction', dans Courtney John C, ed., *Registering Voters : Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs, Harvard University, (1991), 1-2. En novembre 1992, aux Comores, les premières élections pluralistes ont été faussées par le refus du gouvernement de mettre à jour les listes électorales : Union interparlementaire; *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 27, 1992-1993.

¹⁵⁸ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 17.

¹⁵⁹ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 53-4.

¹⁶⁰ Il n'est pas certain que l'auto-inscription favorise la participation des électeurs, voir Wolfinger, Raymond E., "The Politics of Voter Registration Reform", dans Courtney, John C, éd., *Registering Voters : Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs, Harvard University, (1991), 28.

¹⁶¹ Ibid., 471.

¹⁶² Les élections tchécoslovaques de juin 1990 ont été précédées par une campagne concertée d'incitation au vote; à Prague, une affiche affirmait : 'Celui qui ne vote pas, vote pour le totalitarisme'. Environ 95% des électeurs qualifiés ont voté : US Commission, *Central and Eastern Europe 1990*, 126, 132.

par exemple, en lui indiquant où et comment s'inscrire, et en l'informant des droits et responsabilités liés à la vie en démocratie.¹⁶³ Le processus d'inscription des électeurs doit se fonder sur des critères clairement définis¹⁶⁴ et appliqués systématiquement par des responsables qualifiés. Quelle que soit la méthode utilisée — inscription volontaire ou recensement officiel — les personnes habilitées à voter doivent être au fait de la procédure. Les listes électorales doivent être publiées rapidement et il faut prévoir des moyens efficaces de corriger les erreurs, y compris les omissions et la radiation des personnes décédées ou qui ont changé de lieu de résidence.¹⁶⁵ Le Joint International Observer Group, qui a surveillé le déroulement du référendum national organisé au Malawi en juin 1993, a constaté que la plupart des électeurs savaient ce qu'ils devaient faire car ils en avaient été informés au cours de réunions publiques, par des annonces radiophoniques et au travers des campagnes menées par les groupes d'intérêts spéciaux et les églises. La Commission du Référendum au Malawi avait aussi pour tâche spécifique de *promouvoir* l'inscription et l'éducation civique des électeurs. Les défauts d'application de la politique ont été imputables, essentiellement, au manque de formation.¹⁶⁶ De nombreuses consultations récentes ont suscité la critique parce que les insuffisances du système d'inscription des électeurs, autres que les omissions mineures, ont jeté le doute sur leur équité.¹⁶⁷ Un rapport de l'IFES sur le système d'inscription des électeurs au Ghana (1992) constatait que le registre comportait beaucoup d'irrégularités techniques, dont un nombre d'électeurs inscrits apparemment plus élevé que celui qui était statistiquement possible, la non-radiation des électeurs décédés depuis 1987, des inscriptions doubles (ce qui

¹⁶³ Jeffrey Fischer, 'Voter Registration in Emerging Democracies. Two Case Studies : Haiti 1990; Guyana 1991,' dans Courtney, John C, éd. *Registering Voters : Comparative Perspectives*. The Center for International Affairs. Harvard University, (1991), 55.

¹⁶⁴ Voir Brick, Gastil & Kimberling, *Mongolia 1992*, 18, qui indiquent qu'ils n'ont pu déterminer la manière dont les listes électorales avaient été établies, et recommandent que l'état civil soit informatisé à l'échelle nationale, ce qui permettrait à la Commission électorale centrale de générer des listes électorales.

¹⁶⁵ Voir Atwood, Susan J., Villaveces, Marta Maria. *IFES Technical Election Assistance Project, Romania, March 10-Septembre 29 1992. Report*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C., (1992), 14f, qui recommandent que les listes électorales soient publiées à l'avance et que les 'responsables électoraux et les partis politiques assument la responsabilité d'attirer l'attention des électeurs sur la nécessité de contrôler ces listes'. Voir aussi Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*, 24.

¹⁶⁶ JIOG, *Malawi 1993* : 'La stricte application du critère d'âge était une nouveauté et a parfois posé problème; les enseignants remplissant les fonctions de secrétaires ont été d'un grand secours...Souvent, les secrétaires chargés des inscriptions se sont fondés sur ce qu'ils savaient des demandeurs, les conseils des délégués nationaux et les recommandations...' (para. 55). Quelques cas d'intimidation, sans gravité, découlant de la présence des délégués du parti gouvernemental, ont été constatés, mais la présence de délégués a conféré une grande crédibilité au processus.

¹⁶⁷ Voir National Démocratie Institute for International Affairs. 'Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Sénégal'. Rapport de la délégation internationale. Washington, D.C., (1993) : les erreurs constatées dans les listes électorales, sur les cartes d'électeurs et les cartes d'identité, et l'émission de cartes électorales en double, ont généralement défavorisé les candidats

entraînait des problèmes de logiciel), et une orthographe aléatoire des noms.¹⁶⁸ Le Rapport du Groupe des observateurs du Commonwealth était un peu plus optimiste, notant que les registres électoraux présentent souvent des carences dans les pays en développement. Ce qui importe, c'est de déterminer si ces carences découlent de la manipulation ou de la confusion et si elles peuvent avoir une incidence sur le résultat d'une élection;¹⁶⁹ il s'agit moins des erreurs proprement dites que du « caractère tendancieux » de la liste. Comme l'IFES, le Groupe a considéré que les erreurs résultaient d'un manque d'information plutôt que d'une tentative délibérée de fraude. Il a toutefois critiqué le fait que l'IFES ait rejeté le registre et appelé « impérativement » à une réinscription. Des solutions moins onéreuses n'avaient pas été envisagées et la critique n'avait fait qu'exacerber la controverse.¹⁷⁰ Même si le nombre des erreurs et des inscriptions multiples est élevé, d'autres moyens pratiques permettent de prévenir les votes doubles ou multiples, par exemple, marquer les électeurs avec de l'encre indélébile,¹⁷¹ ou utiliser les « suffrages en attente ».¹⁷² Le Groupe citait le cas des élections pour l'indépendance du Zimbabwe, tenues alors qu'il n'y avait pas de registre électoral formel :

« ...dans la mesure où le registre électoral est inclusif et non exclusif (c'est-à-dire, n'est pas altéré par l'exclusion systématique de certains groupes d'électeurs) et où il donne à l'ensemble de l'électorat une possibilité raisonnable de voter, il ne constitue pas un obstacle à la tenue d'élections libres et régulières sous réserve, toujours, que l'encre utilisée pour marquer les votants soit fiable. »

de l'opposition; la distribution d'«ordonnances» en blanc, destinées à corriger les erreurs commises par omission, a suscité une certaine méfiance à l'égard du système. National Democratic Institute for International Affairs. 'Preliminary Statement. NDI International Observer Déléation to the Pakistan National Elections,' 8 Oct. 1993; la qualité des listes électorales a souvent été mise en doute, ce qui a posé des problèmes de vérification de l'identité des électeurs. Dans les deux cas, les missions d'observation ont considéré que ces irrégularités ne justifiaient pas une remise en question des résultats du scrutin. Voir aussi Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 12-14.

¹⁶⁸ Rapport de l'IFES du 1er juin 1992, cité dans Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 11-12.

¹⁶⁹ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 12.

¹⁷⁰ Le Commonwealth Observer Group indiquait que le coût d'une réinscription aurait été de quelque 14,5 millions de dollars; l'IFES proposait une contribution américaine de 200.000 dollars : *ibid.*, 14-15; voir aussi les conclusions du Groupe, 63-5.

¹⁷¹ *Ibid.*, 16. Il arrive que l'encre ne soit pas indélébile, comme cela s'est produit au Nicaragua en 1990. En l'absence d'autres problèmes donnant à penser qu'il y avait eu des votes multiples, les partis avaient décidé d'accepter le résultat de la consultation : *Freely Elected Heads, Nicaragua 1990*, 24.

¹⁷² Au sujet des suffrages en attente au Cambodge, voir UIP, *Rapport de la mission d'observation, Cambodge*, 16 mai-4 juin 1993, Genève, 1993.

La *sécurité* et l'intégrité du système d'inscription des électeurs revêtent donc une importance considérable.¹⁷³

L'inscription des électeurs et la publication de listes électorales vérifiables jouent un rôle essentiel car elles contribuent à susciter et entretenir la confiance de l'électorat et donc à assurer la tenue d'élections libres et régulières. Etant donné qu'il est possible, en manipulant le processus d'inscription, de priver du droit de vote des sections nombreuses de la population, la transparence est une nécessité impérieuse. Les partis politiques sont appelés à jouer un rôle fondamental en incitant leurs partisans à s'inscrire, en contrôlant les listes provisoires et en attirant l'attention sur les erreurs. Les systèmes sont divers : inscription relevant de la responsabilité de l'Etat, enquêtes et visites auprès des ménages, et auto-inscription, dans laquelle l'initiative est prise par l'électeur. Aucune règle ne détermine le choix, mais les circonstances peuvent imposer à l'Etat d'intervenir activement, par exemple dans les situations de transition, où voter et la possibilité de faire un choix sont peut-être des expériences nouvelles. Les résultats d'une élection ne pourront être équitables que si la population dans son ensemble connaît les procédures et y a effectivement accès.

3.1.6 Education civique et information des électeurs

Il peut sembler à première vue que l'éducation civique et l'information des électeurs, comme les autres sujets qui sont traités ici, ne relèvent pas de la stricte responsabilité de l'Etat en ce qui concerne la tenue d'élections libres et régulières; de fait, l'éducation civique fait partie du programme scolaire dans la plupart des démocraties établies. Lors des élections de 1991 en Zambie, le Groupe des observateurs du Commonwealth a considéré « qu'un programme étendu et intensif d'éducation des électeurs, expliquant les droits, le processus et les conséquences de la transition au multipartisme, aurait dû être appliqué ». Le Groupe a regretté la portée apparemment limitée de ce qui avait été réalisé et le fait que les médias, en particulier, n'aient pas contribué à éduquer les électeurs.¹⁷⁴ Il en a été tout autrement au Ghana en 1992. Des affiches avaient été placées partout. Elles indiquaient comment voter, encourageaient les gens à exercer leur droit de vote, et prônaient les idéaux

¹⁷³ Comme l'indique un commentateur, 'Le droit de voter dans un pays doit être associé au droit de voir son suffrage recensé, sans qu'il soit noyé dans la masse des votes frauduleux.' Kimberling, William C, 'A Rational Approach to Evaluating Alternative Voter Registration Systems and Procédures,' dans Courtney, John C, éd. *Registering Voters : Comparative Perspectives*. The Center for International Affairs, Harvard University, (1991), 3.

¹⁷⁴ Secrétariat du Commonwealth, *Presidential and National Assembly Elections in Zambia, 31 October 1991*, Report of the Commonwealth Observer Group, (1992), 12 (ci-après, Commonwealth Observer Group, *Zambia 1991*)

démocratiques de la tolérance et d'une activité politique pacifique. Avec le soutien financier d'institutions gouvernementales et non gouvernementales étrangères, des affiches éducatives, des programmes de radio et de télévision, et des brochures avaient été produits et largement diffusés auprès des électeurs, des candidats et des partis politiques;¹⁷⁵ le Groupe des observateurs du Commonwealth indiquait que « à travers le pays, l'électeur moyen semble parfaitement connaître la date du scrutin, les heures d'ouverture des bureaux de vote et les procédures à suivre ».¹⁷⁶ La plupart des observateurs considèrent que le programme d'éducation mis en place par l'APRONUC au Cambodge a été une totale réussite, aussi bien sur le plan des ressources que sur celui des conséquences.¹⁷⁷ Comme l'indiquait le rapport d'une délégation internationale, publié récemment,¹⁷⁸

« ...la démocratie peut être définie en des termes très formels : élections régulières; liberté de la presse; partis multiples. Cependant, instaurer un système pluraliste exige davantage...Il faut un environnement dans lequel les valeurs de la démocratie sont comprises et mises en pratique par la population...Cet environnement n'apparaît pas spontanément. Il est la conséquence des actions des personnes qui occupent des positions dirigeantes. Le gouvernement peut jouer un rôle important en stimulant l'activité...à travers des programmes non partisans d'éducation civique, qui fassent progresser les valeurs démocratiques au sein de la population adulte et forment un élément essentiel du programme général d'éducation. Les partis politiques, les organisations de défense des droits civils et les médias sont appelés à jouer un rôle essentiel en la matière. »

Ici encore, cependant, le principe de l'efficacité des obligations, qu'étaye la pratique des Etats dans les situations caractérisées par des insuffisances dans ce domaine,¹⁷⁹ par exemple, le manque d'expérience en matière de consultation électorale organisée dans un environnement démocratique offrant des choix « véritables », témoigne de l'importance de ces deux éléments dans la réalisation de l'objectif, qui est de tenir des élections libres et régulières. Les missions d'observation des élections ont à maintes reprises insisté sur l'importance de l'éducation civique, de l'information des électeurs, et de la

¹⁷⁵ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*; 26-8; Annexes VII-IX.

¹⁷⁶ Ibid., 65.

¹⁷⁷ UIP, *Cambodge*, 1993.

¹⁷⁸ NDI, *Sénégal 1991*, 38.

¹⁷⁹ Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*, 1, recommandent la mise en place d'un programme dynamique d'éducation civique, la plupart des Togolais n'ayant jamais participé à des élections libres ou vécu en démocratie.

formation du personnel électoral.¹⁸⁰ Voilà qui confirme la nécessité de mettre en œuvre des programmes d'éducation civique dans les situations de transition ou de changement si l'on veut que le résultat soit véritablement représentatif de la volonté du peuple. Comme dans le cas de l'inscription des électeurs, une politique gouvernementale passive, qui laisse aux partis politiques, aux églises et aux ONG le soin d'assurer une éducation peut ne pas être suffisante pour créer les conditions de base nécessaires à la tenue d'élections libres et régulières.

3.1.7 Candidats, partis politiques et organisation politique

Contrairement à certains autres indicateurs des élections libres et régulières, les candidats, les partis politiques et l'organisation politique relèvent généralement des principes plus traditionnels des droits de l'homme. L'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, par exemple, stipule que tout citoyen a le droit, sans discrimination, de prendre part à la direction des affaires publiques, d'être élu, et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. Cependant, ces droits ne sont pas absolus et peuvent être l'objet, dans les limites du raisonnable, de différentes restrictions. Ainsi, le choix du système électoral peut avoir une incidence directe sur la liberté qu'ont les individus d'être candidats à des élections, autrement que dans le cadre d'un parti politique reconnu. Des « seuils » électoraux peuvent aussi limiter les possibilités de représentation des partis qui ne recueillent pas un pourcentage donné des suffrages.¹⁸¹ Les critères d'accréditation peuvent faire obstacle à la formation de partis politiques, et les monopoles que l'Etat a de certains ressources, telles que le financement, les lieux de réunion, les transports et les presses typographiques, peuvent empêcher toute organisation politique. Certaines des limitations imposées en matière de candidatures individuelles sont mentionnées plus haut, et d'autres restrictions sont exposées ci-après, dans le contexte des campagnes électorales. La CSCE, par exemple, insiste sur la nécessité d'un *choix* en exigeant une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques, et en particulier que les partis politiques ne puissent se confondre avec l'Etat.¹⁸²

¹⁸⁰ En plus des exemples cités plus haut, voir, National Democratic Institute for International Affairs. 'Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal.' International Delegation Report. Washington, D.C., 1993; National Democratic Institute for International Affairs. Council of Freely Elected Heads of Government. 'Preliminary Post-Election Statement. International Delegation to the National Elections in Paraguay.' 10 May 1993. Asunción, Paraguay. Voir aussi les activités des organisations de défense des droits civils et de la Commission électorale centrale en Bulgarie : NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 26-7, 31-2.

¹⁸¹ Par exemple, le seuil de 5% exigé lors des élections de 1993 en Russie était destiné à écarter les petits partis 'gênants' : US Commission, *Russia 1993*, 4.

¹⁸² CSCE : Déclaration de la Réunion de Copenhague, para. (5.4). Généralement, l'absence de choix suffira à fausser le résultat d'une élection; à l'issue des élections présidentielles togolaises (août 1993), qui avaient été boycottées par les deux principaux candidats de l'opposition, une délégation parlementaire française a conclu que les élections 'n'avaient pas eu lieu dans des conditions

Dans le contexte européen, l'article 3 du Premier Protocole a finalement été interprété comme garantissant la liberté de choix qui elle-même implique la liberté d'être candidat à une élection ainsi que la liberté d'organisation politique.¹⁸³ La Commission européenne des droits de l'homme a estimé qu'interdire des partis politiques était une violation de l'article 3. Les partis politiques doivent jouir de possibilités raisonnables de présenter leurs candidats à une élection, mais peuvent néanmoins être tenus de remplir certaines conditions touchant, par exemple, à l'accréditation et au financement.¹⁸⁴ Examinant les « conditions générales » du processus électoral, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a estimé que les différents groupes politiques devaient être autorisés à participer à ce processus dans des conditions d'égalité; qu'ils devaient « tous jouir de conditions de base similaires dans la conduite de leur campagne électorale ».¹⁸⁵ Dans son rapport annuel 1983-1984, elle critiquait les Sandinistas pour avoir utilisé toutes les ressources de l'Etat à leur avantage.¹⁸⁶ Des critiques similaires ont été formulées à rencontre du Chili au sujet du référendum de 1987 et du plébiscite de 1980.¹⁸⁷

A maintes reprises, les groupes d'observateurs du Commonwealth ont insisté sur la nécessité de dissocier le parti au pouvoir du gouvernement. Comme l'a souligné un Groupe,¹⁸⁸

« L'expérience récente du Commonwealth laisse penser que, sur le plan politique, deux éléments revêtent une importance particulière pour la tenue d'élections libres et régulières lors de la transition d'un système de parti unique au multipartisme : créer un environnement dans lequel tous les partis politiques pourront mener leurs activités licites sur un pied d'égalité, et dissocier totalement les activités, le personnel et les ressources du Gouvernement de ceux du parti au pouvoir. »

satisfaisantes en raison du caractère non contradictoire de ce scrutin, et que leur déroulement posait plus de questions qu'il n'apportait de réponses'. *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, no. 14 du 5 oct. 1993, 61-2.

¹⁸³ Goy, 'La liberté européenne du droit à de libres élections législatives', 1301-2.

¹⁸⁴ Une disposition imposant aux partis candidats à l'accréditation d'obtenir un certain nombre de signatures (d'une à cinq cents) a été jugée raisonnable : Goy, 'La garantie européenne du droit à de libres élections législatives', 1302; lors des élections de décembre 1993 en Russie, il a été considéré que le nombre considérable des signatures à recueillir (100.000) avait constitué une source de problèmes : US Commission, *Russia 1993*, 15.

¹⁸⁵ *Final Report on Cases 9768, 9780 et 9828* : IACmHR 97, para. 49 : OEA/Ser. L/V7II, doc. 7, rév. 1 (1990); texte dans Buergethal, T. and Norris, R.E., eds, *Human Rights : The Inter-American System*, Pt. 3, Cases and Décisions, Booklet 21.6, Release 93-1, p.77, 89.

¹⁸⁶ *Ibid.*, para. 52.

¹⁸⁷ *Ibid.*, para. 54, citant des rapports précédents.

¹⁸⁸ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 7.

Dans la pratique, il est difficile, lors d'une transition, d'éviter cette identification. Témoin les élections de 1992 au Kenya¹⁸⁹ et au Ghana,¹⁹⁰ de 1991 en Zambie,¹⁹¹ ou les élections parlementaires nigérianes de juillet 1992. Au Nigeria, deux partis politiques seulement ont été autorisés à présenter des candidats; tous deux avaient été créés par l'administration (militaire), qui finançait leur organisation et leurs activités, et rédigeait leurs manifestes.¹⁹² Une fois encore, les principes du caractère raisonnable et de la proportionnalité montrent à quel point les restrictions de ce genre font que des élections ne sont pas régulières.

L'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques (1966) confirme le droit qu'a tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu. La pratique des Etats, quant à elle, confirme que ce droit n'est pas absolu et peut être soumis à des restrictions raisonnables. Les *critères régissant les candidatures individuelles* sont généralement les mêmes que ceux qui ont trait au droit de vote : âge minimum, résidence et absence de cause d'inéligibilité.¹⁹³ La raison d'être de certaines conditions, telles que l'âge ou la résidence, est manifeste : un degré suffisant de maturité et des liens avec la communauté.¹⁹⁴ D'autres limitations visent à préserver l'intégrité du système, par exemple, en excluant ceux dont l'indépendance peut être menacée par des responsabilités législatives (juges, fonctionnaires); ou qui pourraient être tentés par la possibilité de réaliser des profits, par exemple, les entrepreneurs publics.¹⁹⁵ La jurisprudence européenne admet différentes conditions et exclusions, dont

¹⁸⁹ Ibid., vii : 'Le processus de découplage...n'a pas été engagé avec la volonté nécessaire...et les délais dans lesquels ce découplage aurait pu avoir lieu étaient trop courts'; voir aussi ix, 39.

¹⁹⁰ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 63.

¹⁹¹ Commonwealth Observer Group, *Zambia 1991*, NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 43-4. Voir aussi Secrétariat du Commonwealth, *Referendum on the Draft Constitution in Seychelles, 12-15 November 1992*, Report of the Commonwealth Observer Group, (1992), 12 (ci-après, Commonwealth Observer Group, *Seychelles November 1992*); en ce qui concerne la République populaire démocratique de Corée, voir Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 24, 1989-1990, 145-146. Au sujet de Cuba, voir *Keesing's Record of World Events*, News Digest for February 1993.

¹⁹² Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*. No. 27, 1992-1993. A la suite du scrutin, marqué par un taux d'abstention élevé, la nouvelle législature n'a pas été autorisée à siéger, le régime militaire faisant valoir qu'elle serait inconstitutionnelle tant qu'un Président élu n'aurait pas prêté serment. Les élections présidentielles se sont déroulées en juin 1993, puis ont été annulées par les militaires.

¹⁹³ Un résumé des critères de qualification est donné dans *Systèmes électoraux : étude comparative mondiale*, UIP, Genève, (1993). Aux termes de la Loi électorale roumaine, sont inéligibles les personnes 'qui ont commis des abus dans l'exercice de leurs fonctions politiques, judiciaires et administratives, ont porté atteinte aux droits fondamentaux de l'homme, ou ont organisé ou été les instruments de la répression au service des forces de sécurité, de l'ancienne police et des milices.' Carothers, T., 'Romania', dans Garber et Bjornlund, *The New Democratic Frontier*, 81, souligne que rien ne laisse penser que cette disposition ait jamais été appliquée.

¹⁹⁴ La Commission européenne des droits de l'homme a confirmé des limites d'âge de 25 ans (Chambre des Représentants) et de 40 ans (Sénat) en Belgique : Application 6745-6/74 (*W,X,Y & Zc. Belgique*) : 2 *Decisions and Reports* 110; cité dans Sieghart, *Human Rights*, 363-4.

¹⁹⁵ Au Costa Rica, ces derniers ne peuvent prétendre au mandat parlementaire : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 24, 1989-1990, 53.

la détention pénale et les exigences en matière de résidence, mais prévoit que celles-ci doivent être prescrites par la loi et raisonnablement nécessaires dans une société démocratique. Elles ne doivent pas être arbitraires ou violer le principe de la non-discrimination.¹⁹⁶ La Commission interaméricaine des droits de l'homme a estimé que le droit qu'a l'Etat d'organiser librement sa vie interne est néanmoins soumis à l'obligation de respecter les droits de l'individu, tels qu'ils sont reconnus dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme.¹⁹⁷

Toutefois, des obstacles idéologiques ou de fond peuvent violer le droit individuel de prendre part à la direction des affaires publiques, au regard, notamment, des dispositions de l'article 19 du Pacte et du principe de la non-discrimination. En Indonésie, les candidats doivent être fidèles au *Pancasila*, ou principes fondamentaux de l'Etat; en Iran, tous les candidats, à l'exception de ceux qui appartiennent à une minorité religieuse reconnue, doivent croire et se soumettre résolument aux préceptes de l'Islam et au système de gouvernement en vigueur; au Portugal, sont privées de leur droit de vote, les personnes qui, avant le 1er avril 1974, exerçaient des fonctions politiques importantes, sans clairement renier le régime politique en vigueur avant cette date; en Iraq, les candidats doivent soutenir les principes et les buts de la révolution de juillet 1968.¹⁹⁸ La jurisprudence actuelle sur le déni ou la restriction de droits politiques montre que les mesures de ce genre violent les droits de l'individu si elles sont déraisonnables, arbitraires ou disproportionnées; tandis que l'Etat est libre, par exemple, de limiter les activités de ceux qui se sont livrés à des abus alors qu'ils occupaient de hautes fonctions ou assumaient des responsabilités législatives, dénier des droits politiques à cause des opinions politiques pose un défi direct au processus démocratique.

Des exigences techniques peuvent aussi constituer un obstacle à une participation politique effective. Souvent, pour être candidat, il faut être nommé par un parti politique,¹⁹⁹ bien que les candidatures indépendantes soient parfois autorisées.²⁰⁰

¹⁹⁶ Goy, 'La garantie européenne du droit à de libres élections législatives', 1316-24.

¹⁹⁷ *Final Report on Cases 9768, 9780 and 9828* : IACmHR, 97, paras. 94, 99-102. Note 185 ci-dessus.

¹⁹⁸ Voir Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 26, 1991-1992, 79, 83, 133; *ibid.*, No. 23, 1988-1989, 49 (avant la chute de Saddam Hussein).

¹⁹⁹ Cf. la République dominicaine, où les candidats doivent être désignés par un parti politique reconnu par le Comité électoral central; les candidats indépendants peuvent se présenter à la condition d'être soutenus par un groupe politique ayant une organisation et un programme comparables à ceux d'un parti politique : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 24, 1989-1990, 143.

²⁰⁰ En Bulgarie, par exemple, les candidats indépendants devaient recueillir les signatures de 500 citoyens : NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 30. En 1989, les amendements apportés aux lois électorales des Etats baltes et des Républiques soviétiques ont ouvert la voie à des candidatures plus diversifiées. La Loi lettone sur l'élection au Soviet suprême, de 1989, fixe à 21 ans l'âge minimum des candidats, qui doivent avoir résidé dix ans en Lettonie. Auparavant, seul le Parti communiste, les collectifs ouvriers et d'autres organisations publiques étaient autorisés à nommer des candidats; la nouvelle loi étend cette capacité à toute organisation publique ou politique comptant cent membres au moins. Voir aussi US Commission on Security and Coopération in Europe, *Elections in the Baltic States and Soviet Republics*, Washington., D.C., (1990), 62f, 100f, 126.

Les critères d'enregistrement des partis politiques peuvent constituer des restrictions de forme et de fond. Reste à savoir comment les critères sont appliqués dans la pratique. Même si le Code électoral sénégalais de 1991 n'impose aucune restriction aux partis politiques, quelques groupes d'opposition ont estimé que l'obligation de verser une caution au titre de l'impression des bulletins de vote, remboursable uniquement si le parti obtient un certain pourcentage de suffrages, était injuste pour les petits partis aux moyens financiers limités.²⁰¹ Bien que ce « seuil » vise, légitimement, à éviter la prolifération des partis véritablement marginaux, le NDI recommande, dans son évaluation, que d'autres méthodes soient envisagées. La loi togolaise de 1991, la « Charte des partis politiques », décrit les devoirs des partis politiques, les règles régissant leur création et leur financement, ainsi que les pénalités pour infraction. Un minimum de 30 personnes, venues des deux tiers des préfectures du pays, est nécessaire pour créer un parti politique. La demande d'enregistrement est faite auprès du ministère de l'Intérieur et, lorsque toutes les conditions sont remplies, le parti peut publier des informations générales sur son organisation dans le journal officiel et un autre journal. Les partis reconnus peuvent présenter des candidats aux élections.²⁰² Au Mexique, un parti n'est habilité à présenter des candidats que s'il compte au moins 3.000 adhérents dans chacun de la moitié au moins des Etats fédérés, ou 300 dans la moitié au moins des circonscriptions à un seul siège; dans l'un et l'autre cas, le nombre total des adhérents ne doit pas être inférieur à 65.000.²⁰³ Aux termes de l'*Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien*, tout groupe de 5.000 électeurs inscrits pouvait constituer un parti politique; en outre, les plates-formes électorales devaient correspondre aux principes et objectifs de l'Accord. Seules les personnes affiliées à un parti pouvaient se porter candidates à l'Assemblée constituante, et l'APRONUC était chargée de déterminer si les candidats et les partis remplissaient les conditions requises pour participer au scrutin.²⁰⁴

²⁰¹ Les candidats indépendants sont généralement soumis à l'obligation de verser une caution, dont le remboursement est déterminé par nombre des suffrages recueillis; au Royaume-Uni, la caution de £500 livres n'est pas remboursée aux candidats qui n'obtiennent pas au moins 5% des suffrages.

²⁰² Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*, IFES, recommandant de prolonger certains délais administratifs et de confier l'accréditation des partis politiques à une commission électorale, afin de protéger le processus des influences politiques.

²⁰³ Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 26, 1991-1992, 112. Au Ghana, les partis candidats à une accréditation devaient présenter des membres dans toutes les régions du pays et avoir des bureaux dans les deux tiers au moins des districts de chaque région. Les membres de la direction du parti devaient résider dans des districts différents, 'en vue de garantir un caractère véritablement national': Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 6.

²⁰⁴ *Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien*, Annexe relative aux élections (Annexe 3), art. 5-7 :31 *Int. Leg. Mat.* 180 (1992). Cf. David Hearst et Jonathan Steele, 'Russian parties barred from poll', *The Guardian Weekly*, 21 nov. 1993, p.: La Commission électorale russe a interdit à huit formations politiques - un tiers des partis - de présenter des candidats aux élections

Il arrive que des gouvernements interdisent certains partis politiques. La Commission européenne des droits de l'homme a considéré que les personnes qui participeraient à des élections à des fins incompatibles avec l'article 17, à savoir, pour détruire des droits et des libertés protégés, ne pouvaient se prévaloir de l'article 3, Protocole 1²⁰⁵. Se fondant sur les travaux préparatoires, la Commission a déclaré non recevable la plainte du demandeur dans le cas *Parti communiste allemand c. République fédérale d'Allemagne*, qui avait fait valoir qu'il avait été dissous et que ses biens avaient été confisqués en violation des articles 9, 10, et 11 de la Convention. La Commission européenne a considéré que le but avoué du parti était d'instaurer une société communiste par le biais d'une révolution prolétaire, et « la dictature du prolétariat »; cela entraînerait la suppression de divers droits et libertés protégés par la Convention.²⁰⁶ Lors des élections de 1990, la Commission électorale de l'ancienne République démocratique allemande avait interdit au Parti Republikaner néo-nazi d'Allemagne occidentale ou à ses sections locales de présenter des candidats, la loi électorale frappant d'interdiction les partis ou associations politiques prônant la haine nationale, raciale ou religieuse ou faisant de la propagande pour la guerre. Cette décision n'avait pas suscité de controverse.

La législation bulgare prévoit l'interdiction des partis qui prônent la haine religieuse ou ethnique, mais aucun parti n'a été interdit pour ces motifs lors des élections de 1990.²⁰⁷ La loi électorale ghanéenne proscrivait l'utilisation de signes, symboles ou slogans assimilant des groupes à une région, une origine ethnique, une religion ou une profession particulière.²⁰⁸ En 1992, le Parti islamique du Kenya s'était vu refuser l'enregistrement, au motif qu'il était un « groupe religieux soumis à des intérêts étrangers et... qu'il constituait une menace pour la sûreté nationale ».²⁰⁹

au nouveau parlement, prévues pour le 12 décembre 1993. Elle a fait valoir que ces huit formations n'avaient pas réuni les 100.000 signatures requises par la loi, ou satisfait à l'obligation qui leur était faite de recueillir 15% au plus des signatures dans une seule région. L'Union populaire de Russie a affirmé, toutefois, que la police avait confisqué 22.000 signatures la veille de la clôture des inscriptions. Voir aussi US Commission, *Russia 1993*, 8-9.

²⁰⁵ *Glimmerveen and Hagenbeek v. Netherlands* (Applications 8348/78 and 8406/78) : 18 *Decisions and Reports* 187; cité dans Sieghart, *Human Rights*, 363. L'art. 17 stipule : 'Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples que celles prévues à ladite Convention.'

²⁰⁶ Application 250/57 : 1 *Yearbook* 222; cité dans Sieghart, *Human Rights*, 105-6; voir aussi Fawcett, J.E.S., *The Application of the European Convention on Human Rights*, (2nd éd., 1987), 314-6.

²⁰⁷ NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 20, 23-4.

²⁰⁸ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1990*, 20, 23-4.

²⁰⁹ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 6, L'inscription du Parti Vert et du Parti Vert du Kenya a été refusée aussi, pour des 'raisons liées à la sécurité'.

Le financement des partis politiques peut soulever de graves problèmes, notamment dans les situations de transition, quand le parti au pouvoir garde le quasi-monopole des ressources publiques, ou que l'on craint des influences extérieures.²¹⁰ Lors des élections de 1990 au Nicaragua, le Conseil électoral suprême a été autorisé à attribuer une somme donnée aux partis politiques; une moitié a été répartie à parts égales entre les différents partis et l'autre a été distribuée sur la base du nombre des suffrages recueillis aux élections de 1984. Les partis qui n'avaient pas participé à la consultation de 1984 ont reçu la même somme que le parti qui avait obtenu le moins de suffrages. Les partis pouvaient recevoir des fonds de l'étranger, la moitié allant au parti concerné et l'autre au Conseil électoral suprême.²¹¹ Les partis participant aux élections tchécoslovaques de 1990 étaient autorisés à recevoir des fonds de l'étranger; sinon, le financement public était fonction du pourcentage des suffrages obtenus. Les partis ayant recueilli moins de 2% des suffrages n'ont rien reçu; les autres se sont vu remettre 10 couronnes par suffrage obtenu.²¹² En 1990, le Parlement hongrois a attribué un total de 700 millions de forints (11,2 millions de dollars E.-U.) aux partis d'opposition. Jusque-là, ceux-ci avaient reçu des subventions dont le montant était calculé sur la base des effectifs qu'ils revendiquaient mais qui n'avaient pas été vérifiés.²¹³ La collecte de fonds privés, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, avait été autorisée, mais les partis ne pouvaient pas recevoir de contributions de gouvernements étrangers.²¹⁴ En Roumanie, l'Etat a versé des subventions aux partis politiques, d'abord pour couvrir les coûts initiaux puis sur la base du nombre des candidats présentés. Les partis ont protesté parce qu'ils avaient reçu les fonds tardivement, ce qui les avaient considérablement désavantagés, le parti au pouvoir ayant conservé le contrôle des ressources publiques.²¹⁵

²¹⁰ Para. 6 du dispositif de la rés. 46/130 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 'Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux', adoptée le 17 déc. 1991 par 102 voix pour, 40 voix contre, et 13 abstentions, '*Lance un appel pressant* à tous les Etats pour qu'ils s'abstiennent de financer des partis ou groupes politiques ou de leur apporter, directement ou indirectement, toute autre forme d'appui déclaré ou occulte et pour qu'ils s'abstiennent de tout acte de nature à fausser le processus électoral dans tout pays...' Ce principe est repris dans les résolutions 47/130, du 18 décembre 1992, et 48/124, du 20 décembre 1993, de l'Assemblée générale des Nations Unies.

²¹¹ Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains. *Observation of the Electoral Process, Nicaragua 1989-90*. Observers' Guide. 1989.

²¹² US Commission *Central and Eastern Europe*, 127. Lors des élections de 1990, les partis ouest-allemands ont apporté une aide financière et matérielle considérable aux partis est-allemands, ce qui n'a rien d'étonnant; *ibid.*, 15-16.

²¹³ *Ibid.*, 38. Voir aussi Melia, T.O., 'Hungary', dans Garber & Bjornlund, *New democratic Fronder*, 39, 53-4. Les plus petits partis se sont élevés contre ce système de répartition, qui a été cependant maintenu; bien que tenus de rendre compte de leur financement, rares étaient les partis qui l'avaient fait à la fin de 1990.

²¹⁴ US Commission, *Central and Eastern Europe*, 38.

²¹⁵ US Commission, *Central and Eastern Europe*, 111; voir aussi Slovénie (p.64) et Croatie (p.85).

Le volume des fonds que les partis politiques sont en mesure de dépenser peut manifestement avoir une incidence sur l'issue des élections. La délégation parlementaire française et le Groupe des observateurs du Commonwealth qui se sont rendus aux Seychelles pour suivre les élections de juillet 1993 ont enregistré un certain nombre de plaintes, dont certaines avaient trait au déséquilibre des ressources des partis.²¹⁶ Il n'y a pas de réponse toute prête à la question de savoir comment établir ou préserver un équilibre. En novembre 1992, le Groupe des observateurs du Commonwealth a considéré que les arrangements financiers « constituaient un problème politique interne devant être réglé par le Gouvernement et les partis ». Toutefois, il reconnaissait la nécessité d'assurer un financement aux partis pendant la période de transition.²¹⁷ La Cour suprême des Etats-Unis a jugé inconstitutionnelles les limitations de dépenses de campagne du fait qu'elles imposent des restrictions importantes à la liberté d'expression, ce qui est interdit par le Premier Amendement.²¹⁸

Les démocraties établies ont apporté des réponses diverses à la question du financement par le gouvernement, des contributions privées et des dépenses de campagne. En France, le financement public est limité à 10% du maximum de 500.000 francs autorisé par candidat, et les contributions privées sont réglementées.²¹⁹ Au Royaume-Uni, les dépenses des candidats sont limitées lors des élections générales, mais les campagnes publicitaires que les partis politiques engagent à l'échelon national ne sont soumises à aucune restriction. Les candidats doivent nommer un agent électoral qui acquitte leurs dépenses et en rend compte, et présente les relevés des frais dans les trente-cinq jours qui suivent l'élection.²²⁰

L'argent a joué un rôle considérable lors des élections de décembre 1993 en Russie. Les partis/blocs et individus pouvaient obtenir un financement limité auprès des Commissions électorales centrale et de district, et les

²¹⁶ *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, No. 14 du 5 oct. 1993, 61; Commonwealth Observer Group, *Seychelles November 1992*, 14. La mission de juillet et le Commonwealth avaient surveillé l'élection d'une Commission constitutionnelle; la mission de novembre avait suivi le référendum sur le projet de Constitution.

²¹⁷ Commonwealth Observer Group, *Seychelles November 1992*, 14.

²¹⁸ Les limitations de frais de campagne électorale sont valables, toutefois, lorsque les candidats eux-mêmes acceptent de s'y conformer afin de bénéficier d'un financement public : Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 25, 1990-1991, 79.

²¹⁹ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 261. Pour plus de détails, voir Masclet, J.-C., *Droit électoral*, (1989), 244-65. La Commission européenne des droits de l'homme a estimé qu'ajuster le financement public aux résultats électoraux précédents était fondé; voir Application 6850/74 : 5 *Decisions and Reports* 90.

²²⁰ Voir Représentation of the People Act 1983, sections 72-90; de lourdes pénalités sont prévues en cas d'infraction. En 1993, les limites (celles-ci varient légèrement en fonction du type d'élection et de circonscription) étaient, pour une circonscription de comté dans une élection générale, de £4.330 plus 4,9 pence par inscription au registre électoral. Voir ECPRD, *Electoral System Legislation*, 469,477.

contributions d'entités et de gouvernements étrangers étaient interdites. Sinon, aucun contrôle n'a été exercé et des sommes considérables ont été dépensées, par exemple par Zhironovsky, pour acheter du temps d'antenne à la télévision.²²¹ Comme le souligne Jean Gicquel, « Les principales causes d'inégalités contre lesquelles il s'agit de se prémunir, autant que de lutter, sont l'argent et les faveurs de pouvoir ».²²²

Le financement public des partis politiques et des dépenses électorales a généralement pour raison d'être la nécessité de créer, dans la mesure du possible, des conditions d'égalité. Jean-Claude Masclet cite d'autres raisons, dont une combinaison de liberté d'association et de souveraineté du peuple : le financement public rend *effectif* le droit politique.²²³ Il peut aussi contribuer à préserver les partis politiques des pressions financières dans des situations où leur rôle est complexe et prête souvent à controverse.²²⁴

La démocratie, qui exige qu'un choix soit proposé, doit compter au moins deux partis politiques rivaux, bien qu'une concurrence qui entraîne une trop grande division aille à rencontre du but recherché. Dans les situations de transition, les partis politiques ont souvent de la peine à s'établir, ou à mener de véritables campagnes, face aux monopoles de pouvoir et de ressources. L'aide, qu'elle soit publique ou externe, ne peut être interdite dans la mesure où elle stimule un débat sain dans un processus démocratique qui se renforce. En revanche, lorsque cette aide se substitue au soutien de la base et à une organisation locale efficace, elle cesse aussi de contribuer à ce que la volonté populaire s'exprime dans des élections honnêtes. Manifestement, il est peu probable que des élections soient libres et régulières si le gouvernement refuse toute ressource financière à ses opposants tout en utilisant les ressources dont il dispose de façon à porter préjudice à l'opposition. De même, en théorie du moins, les dépenses illimitées engagées par un parti peuvent fausser le processus électoral. Ce qu'il faut c'est trouver un équilibre afin de donner à chaque parti une possibilité raisonnable de faire connaître son message; cet équilibre peut être le fruit d'un mélange de financement public et de contrôles des dépenses de campagne.

²²¹ US Commission, *Russia 1993*, p. 27.

²²² Gicquel, J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12^{ème} éd., 1993, 139.

²²³ 'En d'autres termes, il existe pour l'Etat non seulement une faculté de financement public pour rendre la liberté et l'égalité effectives, mais aussi une obligation dans certaines circonstances qu'il appartient au législateur d'apprécier' : Masclet, *Droit électoral*, 251.

²²⁴ Un exposé succinct de certaines des questions examinées est présenté dans Pinto-Duschinsky, M., "The Role of Political Parties", dans International Foundation for Election Systems. *Central European Electoral Systems Symposium, Budapest, July 30-August 2, 1991*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C., (1991), 74.

3.1.8 Campagnes électorales

Les systèmes et les garanties légales ne sont que deux composantes d'un tout qui aboutit à des élections libres et régulières. La manière dont les procédures sont appliquées et ce qui se produit dans la pratique déterminent en fin de compte si les populations ont pu librement exprimer leur volonté. Commentant le système interaméricain, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a pris note de la « relation directe » qui existe entre les droits politiques et « la démocratie représentative en tant que forme d'organisation de l'Etat, qui, dans le même temps, présuppose le respect d'autres droits de l'homme fondamentaux » :²²⁵

« les représentants... sont élus par les citoyens pour appliquer certaines mesures politiques, ce qui... implique l'existence préalable d'un large débat sur la nature des politiques à mettre en œuvre - liberté d'expression - entre des groupes politiques organisés - liberté d'association - qui ont eu la possibilité de s'exprimer et de tenir des réunions publiques - liberté de réunion. »

La prééminence de la règle de droit sur la volonté des dirigeants est essentielle pour préserver la pureté de l'expression de la volonté du peuple.²²⁶

Le succès d'une consultation électorale ne dépend pas seulement de ce qui se passe le jour du scrutin; il faut analyser l'ensemble du processus, y compris les questions préliminaires, telles que la nature du système électoral, les conditions à remplir pour jouir du droit de vote, l'inscription des électeurs et l'éducation civique.²²⁷ La conduite de la campagne électorale est un indice essentiel d'une élection libre et régulière car entrent en jeu un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux ainsi que la responsabilité de l'Etat, telle qu'elle est décrite à l'article 2 du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966, l'Etat devant

« respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre distinction. »

²²⁵ *Final Report on Cases 9768, 9780 et 9828* : Inter-American Commission on Human Rights, 97, para. 41. Note 185 ci-dessus.

²²⁶ *Ibid.*, para. 42.

²²⁷ Pour une vue d'ensemble des questions fondamentales, voir UIP, Questionnaire relatif aux élections parlementaires : UIP doc. CHR/93/1; Secrétaire général de l'OEA, *Observation of the Electoral Process, Nicaragua, 1989-90*, Observer's Guide; Conseil de l'Europe, *Manuel pour les observateurs d'élections*, Strasbourg, 1992.

Les observateurs nationaux et internationaux devront déterminer, en particulier, si la liberté de mouvement, de réunion, d'association et d'expression a été respectée tout au long de la période électorale; si tous les partis ont conduit leurs activités dans le cadre de la loi; si un parti politique ou un groupe d'intérêt spécial a été indûment soumis à des restrictions en ce qui concerne l'accès aux médias ou, plus généralement, sa liberté de faire connaître ses vues; si les partis, les candidats et leurs partisans ont bénéficié d'une sécurité égale; si les électeurs ont pu voter librement, sans crainte ou intimidation; si le secret du scrutin a été préservé; et si le scrutin a été conduit de façon à éviter la fraude et les irrégularités.²²⁸

La composante droits de l'homme de nombreux droits politiques et électoraux ne doit pas être passée sous silence dans la mesure où ceux qui sont applicables au contexte électoral ne peuvent être soumis à aucune dérogation alors que d'autres ne peuvent être restreints que dans les limites fixées par la loi et en fonction des exigences raisonnables de la société démocratique.²²⁹ La jurisprudence de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et des institutions régionales de l'Europe et des Amériques confirme non seulement que les domaines dans lesquels il peut y avoir dérogation doivent être considérés de façon restrictive mais également que les dérogations elles-mêmes peuvent faire l'objet d'une révision.²³⁰

Malgré l'élément de subjectivité inhérent à ce qui précède, l'effet des carences ou défaillances constatées dans un secteur ou un autre doit être évalué par rapport aux normes internationales en matière d'élections libres et régulières. Rares sont les élections dans les situations de transition qui permettent un jugement tranché, et cela n'est sans doute pas surprenant. Souvent, les missions d'observation ont moins pour rôle de procéder à un exercice isolé de vérification que de faciliter la croissance de la démocratie et la création d'institutions nationales puissantes.²³¹ Les directives données aux groupes d'observateurs du Commonwealth, par exemple, rappellent que les missions d'observation sont effectuées sur invitation du Gouvernement, appuyée par les partis politiques. Un tel groupe a pour tâche d'observer tous

²²⁸ Cf. Conseil de l'Europe, *Manuel pour les observateurs d'élections*, Strasbourg, 1992; Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains, *Observation of the Electoral Process, Nicaragua 1989-90, Observers' Guide*, n.d. Voir aussi les diverses 'listes récapitulatives' et 'notes' annexées aux rapports des Groupes d'observateurs du Commonwealth; par exemple, *Malaysia 1990; Bangladesh 1991; Zambia 1991; Kenya 1992; Ghana 1992*.

²²⁹ Les circonstances qui peuvent justifier des restrictions varient généralement en fonction du droit en question; voir par exemple le Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques et en particulier art. 12(3) - liberté de mouvement; art. 19(3) - liberté d'expression; art. 21 - liberté de réunion; art. 22(2) - liberté d'association.

²³⁰ Voir par exemple au sujet de l'interprétation et de l'application de l'art. 9(3) : McGoldrick, D. *The Human Rights Committee*, (1991), 461-71; et au sujet des restrictions et des limitations en général, Sieghart, P., *The International Law of Human Rights*, 1983, 85-103.

²³¹ Voir aussi, Pierre Cornillon, Secrétaire général, UIP, 'Les droits et responsabilités des observateurs électoraux,' UIP, Genève, mars. 1994.

les aspects pertinents de l'organisation et de la tenue des élections, conformément à la législation du pays concerné. Il a pour tâche aussi de déterminer, de façon impartiale et dans le contexte de cette législation, si l'élection ou le vote a été libre et régulier. Toutefois, il ne joue pas un rôle exécutif, et n'est pas appelé à superviser ou remplir les fonctions d'une commission d'enquête.²³²

Tout comme la démocratie ne se fonde pas sur un seul scrutin, on ne peut pas dire d'une élection qu'elle *n'a pas* été libre et régulière, simplement parce qu'une ou plusieurs atteintes aux normes internationales ont été constatées. Dans bien des cas, l'observateur aura pour tâche de définir l'éventail des écarts acceptables, en appliquant les normes internationales opportunes aux circonstances locales particulières. Ici, il faudra souvent déterminer si « l'irrégularité » a eu un impact sur l'élection; voilà qui montre que le droit international se préoccupe davantage des *résultats* que des violations « techniques ». Dans ce contexte de développement progressif, l'observateur a certes pour responsabilité de déceler les violations graves des droits électoraux; cependant, il doit aussi les situer dans leur contexte et indiquer comment et où apporter des améliorations.²³³

Il arrive, cependant, que soit les conditions dans lesquelles se déroule le processus, soit l'effet cumulé des incidents fasse pencher la balance du côté d'une évaluation négative. En novembre 1993, par exemple, le Département d'Etat des Etats-Unis aurait déclaré que les élections en Guinée équatoriale risquaient de n'être qu'une parodie de la démocratie en raison des violences et de la répression exercées par le régime.²³⁴ Des perspectives différentes peuvent cependant produire

²³² Le Groupe d'observateurs fait rapport au Secrétaire général du Commonwealth et au Gouvernement du pays concerné, puis à la direction des partis politiques en lice. Les mandats de ces missions d'observation sont plus ou moins identiques; voir, par exemple, celui de la mission chargée d'observer le référendum constitutionnel aux Seychelles en novembre 1992; Commonwealth Observer Group, *Seychelles November 1992*, 2. Adoptée au Zimbabwe en 1991, la Déclaration de Harare souligne qu'il faut en priorité promouvoir les valeurs politiques fondamentales de l'association, dont la démocratie, les processus et les institutions démocratiques reflétant les circonstances nationales, les droits de l'homme, l'Etat de droit, et un gouvernement juste et honnête. Les Chefs de Gouvernement sont convenus que, pour consolider la démocratie, il faut non seulement fournir des conseils et une assistance technique, mais aussi aider les membres à renforcer leurs processus constitutionnels, tels que le processus électoral, au travers des missions d'observation réalisées à la demande des gouvernements membres. Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 1-2.

²³³ Voir par exemple, les conclusions générales des délégations parlementaires françaises qui ont observé les élections au Pakistan, aux Seychelles, en République centrafricaine, au Burundi, à Djibouti et au Sénégal en 1993 : *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, no. 7 du 8 juin 1993, 43, 44; no. 8 du 15 juin 1993, 43; no. 14 du 5 oct. 1993, 61, 62; no. 16 du 20 oct. 1993, 44-5. Cf. *Keesing's Record of World Events*, News Digest for March 1993, 39251, rapporte que les élections générales au Lesotho, qui se sont déroulées en présence de quelque 130 observateurs de 29 pays sous les auspices des Nations Unies, ont été 'libres et équitables', malgré quelques insuffisances dans la distribution du matériel électoral. Voir aussi ci-après, section 3.2.

²³⁴ *Le Monde*, 21 nov. 1993; voir aussi *ibid.*, 20 nov. 1993. Les gouvernements français et espagnol ont refusé d'envoyer des observateurs, 'en raison 'des conditions d'organisation du scrutin, qui privent les élections de leur caractère vraiment pluraliste'...' *Ibid.*, 24 nov. 1993.

des évaluations différentes. Il a été considéré que les élections de décembre 1992 au Kenya n'avaient été ni libres, ni régulières. Le Procureur général a tenté d'écourter le processus de désignation des partis d'opposition; la législation faisant obligation d'obtenir une autorisation pour les réunions de plus de trois personnes a été utilisée pour empêcher l'opposition de tenir des rassemblements; dès journalistes et des militants de l'opposition ont été arrêtés et détenus sans jugement; des villages ont été attaqués, des récoltes ont été brûlées et des réunions ont été perturbées pendant toute la durée de la campagne.²³⁵ Dans son évaluation finale, le Groupe des observateurs du Commonwealth a estimé que les élections avaient constitué un tournant important.²³⁶

« Même si l'ensemble du processus électoral ne peut être qualifié de libre et régulier, l'évolution de la situation jusqu'au jour du scrutin et au dépouillement qui a suivi a été de plus en plus positive, au point que nous pensons que, dans bien des cas, les résultats reflètent directement, quoique imparfaitement, l'expression de la volonté du peuple. C'est là un pas de géant dans la voie qui mène à la démocratie pluraliste. »

Reste à savoir si cette évaluation optimiste sera confirmée par les faits. L'un des avantages de cette approche est peut-être qu'elle facilite la poursuite du dialogue, et donc le maintien des pressions qui sont exercées pour que la pratique nationale soit conforme aux normes internationales.²³⁷

3.1.8.1 Droits de l'homme et environnement électoral

Naturellement, le caractère pacifique de la campagne électorale n'est pas le fait du seul gouvernement. Ainsi, le climat de tolérance qui a prévalu en Bulgarie lors des élections de 1990 est à attribuer, dans une large mesure, au comportement des partis politiques, lui-même favorisé par les réunions périodiques auxquelles ont participé les dirigeants de ces partis, aux échelons national et régional.²³⁸ La plupart des rassemblements électoraux se sont

²³⁵ Voir International Republican Institute, *Kenya : The December 29, 1992 Elections*, 1993, 32. National Election Monitoring Unit (NEMU), *The Multi-Party General Elections in Kenya*.

²³⁶ Commonwealth Observer Group, Kenya 1992, 39, 40. Du côté positif, le Groupe a constaté une amélioration progressive du fonctionnement de la Commission électorale. Une expérience similaire et, au bout du compte, plus réussie, à savoir l'ouverture du système politique, a été constatée au Nicaragua en 1989-90 : *Freely Elected Heads, Nicaragua 1989-90*, 12, 25-6.

²³⁷ Cela explique peut-être pourquoi le Commonwealth Observer Group a été 'profondément attristé' lorsque les partis d'opposition ont contesté les résultats de l'élection présidentielle au Ghana en 1992, alors qu'ils s'étaient engagés à les accepter, et a espéré que les partis décideraient de ne pas rejeter le processus électoral et contesteraient les élections parlementaires : *Ghana 1992*, 59-61.

²³⁸ NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 35-6. Pendant les élections de 1993 au Cambodge, les Nations Unies ont organisé des réunions inter-partis, pour contribuer au règlement des conflits et à l'apaisement des tensions. L'art. 7 de l'Annexe (Elections) à l'*Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien* prévoyait également que 'l'adhésion à un Code de conduite établi par

déroulés sans heurts, bien que des actes d'intimidation et quelques cas de déprédation de bâtiments et de matériel électoral des partis aient été signalés.²³⁹ Au Nicaragua également, les partis ont rapidement et efficacement réprimé la violence préélectorale, en convenant avec une aide extérieure d'un ensemble de directives destinées à y mettre fin.²⁴⁰ La violence et le harcèlement, y compris les meurtres, les enlèvements et les vols, ont ponctué la campagne électorale de 1990 au Pakistan.²⁴¹ Des actes de violence grave ont été signalés en 1993, mais une délégation internationale d'observateurs a constaté que l'environnement électoral s'était considérablement amélioré par rapport à 1990. Le gouvernement avait cherché à instaurer un climat dans lequel les élections seraient administrées de façon impartiale, et les partis ont reconnu qu'il avait réussi à promouvoir un processus ouvert et contradictoire.²⁴²

Au Malawi, le Joint International Observer Group (JIOG) a constaté que le climat de la campagne en vue du référendum de 1993 s'était considérablement amélioré avec le temps. Au début, les partisans de l'opposition ont eu de la peine à tenir des réunions : les autorisations étaient refusées, annulées ou accordées à la dernière minute; le parti gouvernemental, en revanche, avait la priorité et n'avait pas besoin d'autorisation pour organiser des réunions. Quelques personnes ont été arrêtées et détenues, et d'autres ont été agressées ou menacées sans que la police n'intervienne.²⁴³ Le JIOG a invité toutes les victimes d'actes de harcèlement ou d'intimidation à déposer plainte par écrit, et un certain nombre d'incidents graves et confirmés ont été signalés. Les renvois et les arrestations ont conduit la Communauté européenne à souligner que les

l'APRONUC, en consultation avec le CNS (Conseil national suprême du Cambodge) est une condition pour...la participation' aux élections. En ce qui concerne le texte du Code de conduite, voir UIP, *Rapport sur la mission d'observation des élections au Cambodge, 16 mai-4 juin 1993*, Genève, 1993, Annexe II. Voir d'autres exemples, dans Commonwealth Observer Group, *Bangladesh 1991*, Annexe 7; *Ghana 1992*, Annexe XVII; *Guyana 1992*, Annexe X (Guidelines for Media and Political Parties); *Seychelles Novembre 1992*, Annexe VII.

²³⁹ Cf. NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 44-7.

²⁴⁰ Freely Elected Heads, *Nicaragua 1989-1990*, 18.

²⁴¹ NDI, *Pakistan 1990*, 52-4. Les élections générales jamaïcaines de mars 1993 ont elles aussi été ponctuées par des actes de violence. Pourtant, les dirigeants politiques avaient signé un code de conduite, par lequel tous les candidats prenaient l'engagement de maîtriser leurs sympathisants : *Keesing's Record of World Events*, News Digest for March 1993, 39360. En ce qui concerne la violence au Kenya, voir Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 23-4. Le Groupe a considéré que le Gouvernement aurait pu engager des efforts accrus pour créer un climat pluraliste, sensibiliser davantage le public et promouvoir la tolérance; en outre, tous les partis auraient pu intervenir bien davantage pour contrôler les pires excès de leurs sympathisants : *ibid.*, vii, x.

²⁴² NDI Preliminary Statement. International Observer Delegation to the Pakistan National Elections, 8 Oct. 1993.

²⁴³ Voir aussi commentaire de la Commission interaméricaine des droits de l'homme sur les droits de l'homme en matière politique au Paraguay en 1987 et au Panama en 1989 : rapports cités dans *Final Report on Cases 9768, 9780 and 9828*. IACmHR, 97, paras. 56, 61. Note 185 ci-dessus.

autorités malawiennes n'avaient « pas mis en place des normes acceptables pour une campagne démocratique... » En outre, les deux parties ont parfois contrevenu à l'interdiction qui était faite d'user de propos « injurieux, diffamatoires ou insultants ». Toutefois, la situation s'est améliorée au cours de la campagne.²⁴⁴

Les actes de violence et d'intimidation, pour la plupart dirigés contre les membres de l'opposition, ont caractérisé la campagne électorale de 1990 en Roumanie. De plus, le gouvernement et le président sortant n'ont pas « fait d'effort véritable pour que la campagne soit pluraliste et se déroule dans un climat de sécurité et de tolérance ».²⁴⁵ L'expérience roumaine présentait un contraste saisissant avec le déroulement pacifique de la campagne électorale en Tchécoslovaquie et en Bulgarie.²⁴⁶

Dans certains cas de transition, par exemple de la guerre à la paix, il est parfois malheureusement réaliste d'accepter un certain degré de violence dans le cadre du mouvement vers une démocratie représentative. Dans d'autres situations cependant, une tolérance moindre est de mise. Tel est le cas, notamment, quand un gouvernement ne réagit pas promptement et efficacement à la violence et aux actes d'intimidation, mettant ainsi en question son propre engagement envers un processus ouvert et démocratique.²⁴⁷

3.1.8.2 *Accès aux médias et couverture médiatique*

Etant donné que la possibilité d'opérer un choix entre plusieurs gouvernements et politiques est un principe essentiel de l'idéal démocratique, l'accès aux médias dans la société moderne est manifestement indispensable à la diffusion des programmes et plates-formes électoraux des partis. Comme l'indique le Document de la réunion de Copenhague de la CSCE, les Etats doivent veiller « à ce qu'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections ».²⁴⁸ Ce n'est que lorsque ces conditions sont réunies que les candidats jouissent réellement du droit de s'exprimer librement, y compris en

²⁴⁴ JIOG, *Malawi 1993*.

²⁴⁵ Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 83, 86f.

²⁴⁶ Ibid., 125, 146. Comme au Bangladesh en 1991 : Commonwealth Observer Group, *Bangladesh 1991*, 28.

²⁴⁷ La Commission interaméricaine des droits de l'homme a constaté que l'attitude du gouvernement à l'égard de la violence peut 'modifier les conditions fondamentales d'égalité dans lesquelles des élections doivent se dérouler'. *Final Report on Cases 9768, 9780 and 9828* : IACmHR, 97, para. 74. Voir note 185 ci-dessus.

²⁴⁸ Para. (7.8), note 31.

formulant des critiques,²⁴⁹ et que les électeurs bénéficient de la liberté de rechercher et de recevoir des informations.²⁵⁰ Malheureusement, l'importance de ces droits dans le processus démocratique et électoral n'est que trop souvent mise en relief par les efforts qui sont faits pour contrôler l'accès aux médias, et les abus en la matière, notamment dans les sociétés en transition, où la radio, la télévision et la presse ont longtemps été un monopole gouvernemental.²⁵¹

Les risques d'une mainmise du gouvernement sur l'accès aux médias n'ont jamais été aussi flagrants que lors des élections roumaines de 1990.²⁵² Alors que la loi électorale assurait l'accès à la télévision et à la radio, l'opposition,²⁵³

« a pâti d'un accès limité aux programmes, d'une programmation aléatoire, et d'un accès inégal aux studios et équipements d'enregistrement... Les nouvelles télévisées étaient régulièrement et ouvertement favorables au Front...(et) ce parti pris a constitué un avantage structurel majeur. »

En ce qui concerne la presse, la situation n'était pas meilleure; la fourniture de matériels, les imprimeries et le réseau de distribution étaient aux mains du gouvernement, et les partis d'opposition ont été régulièrement l'objet d'intimidations destinées à décourager toute tentative de publication.²⁵⁴

²⁴⁹ Voir *Oberschlick c. Autriche*, Cas No. 6/1990/197/257, Cour européenne des droits de l'homme, 23 mai 1991. La Cour a considéré que la liberté de la presse était, pour le public, l'un des meilleurs moyens de découvrir les idées et attitudes des dirigeants politiques et de se former une opinion. Plus généralement, la liberté de débat politique était au cœur même du concept de société démocratique et les limites de la critique acceptable étaient donc plus larges dans le cas d'un homme ou d'une femme politique agissant en sa qualité d'homme ou de femme public(que) que dans celui d'une personne privée.

²⁵⁰ Article 19, Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966; ci-dessus, section 2.3. Comme le délégué des Etats-Unis l'avait indiqué à la Troisième Commission des Nations Unies en 1972, dans un contexte similaire : 'la liberté de choix est indispensable à l'exercice du droit à l'autodétermination. Pour que cette liberté de choix ait un sens, elle doit être associée à la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de circulation et d'association. L'autodétermination impose une opposition légitime et vigoureuse, et des élections régulières.' Dept. of State Bulletin, 25 Dec. 1972, no. 1748.

²⁵¹ Le processus démocratique peut être menacé aussi par un excès de liberté, quand les attaques personnelles occultent les choix et les questions politiques. Lors des élections de 1992 au Ghana, il a été considéré que les médias avaient souvent franchi la frontière qui sépare la liberté d'expression et la mise au jour de scandales; il a été proposé d'élaborer un 'Code de conduite' pour les médias : Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 45-9; cf. Commonwealth Observer Group, *Guyana 1992*, Annexe X, Guidelines for Media and Political Parties. Voir section 3.1.8.3; voir également Goodwin-Gill, *Codes de conduite pour les élections* (1998), dont les annexes contiennent des exemples de codes de ce type.

²⁵² 'La campagne a été systématiquement inéquitable. Le Front jouissait de tous les avantages liés au fait qu'il avait pris les rênes d'un Etat absolutiste, et exploitait ces avantages au maximum. L'opposition ne disposait d'aucune ressource...' : Carothers, T., 'Romania', dans Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 83.

²⁵³ Ibid., 84.

²⁵⁴ Ibid. Voir aussi US Commission, *Central and Eastern Europe*, 110-11.

Dans d'autres pays d'Europe orientale, l'accès aux médias et les activités des médias ont parfois suscité la critique, mais les abus n'y ont jamais eu la même ampleur qu'en Roumanie. En Hongrie, où l'accès aux médias est resté non partisan dans l'ensemble, les candidats se sont plaints à maintes reprises d'une couverture médiatique inégale.²⁵⁵ En Bulgarie, de nouveaux quotidiens ont surgi, mais les tirages des journaux de l'opposition ont souvent été limités dans les installations sous contrôle du gouvernement. Tant la télévision que la presse d'Etat ont présenté des opinions autres que la « ligne officielle » mais, comme l'a souligné un commentateur, « étant donné les réalités d'une période de transition, l'opposition n'a jamais été sur un pied d'égalité avec le gouvernement en ce qui concerne l'accès aux médias ».²⁵⁶ En Tchécoslovaquie, un temps d'antenne gratuit de quatre heures a été accordé à chacun des partis, et la programmation a été déterminée de façon aléatoire au moyen d'ordinateurs.²⁵⁷

La couverture médiatique de la campagne en vue du référendum au Malawi a été problématique, la Malawi Broadcasting Corporation (MBC) étant un monopole d'Etat. La MBC a assuré une large couverture au Président, et une couverture limitée aux partisans du multipartisme. Au début de la campagne, la programmation était déséquilibrée et ne respectait pas le principe de la neutralité, ou de l'égalité de traitement, imposé par la loi sur le référendum. En général, les diffusions des rassemblements politiques présidentiels avaient la priorité, y compris sur les programmes d'éducation

²⁵⁵ US Commission, *Central and Eastern Europe*, 381, 38f; voir aussi Melia, T.O., 'Hungary', dans Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 54-5.

²⁵⁶ Garber, L., 'Bulgaria', dans Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 148. Cf. Bureau de la CSCE pour les Institutions démocratiques et les Droits de l'homme, 'Observation internationale du référendum tenu dans la Fédération de Russie le 25 avril 1993' : les partis politiques avaient plus ou moins joui des mêmes possibilités de présenter leurs vues à l'électorat. La presse écrite avait exposé un large éventail d'opinion; les médias électroniques, bien qu'aux mains de partisans du Gouvernement, avaient accordé un temps d'antenne non négligeable à l'opposition. Toutefois, le rapport de la CSCE recommande l'adoption d'une loi sur l'accès des partis politiques à la radio et la télévision d'Etat pendant une campagne électorale.

²⁵⁷ Voir commentaire dans Carnahan, R. et Corley, J., 'Czechoslovakia', dans Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 126-7. Cf. la situation au Cameroun, où le temps d'antenne a été divisé entre les partis sur la base du nombre des candidats en lice. Toutefois, la couverture médiatique était nettement favorable au président : NDI, *Cameroon 1992*, 30-3. Une évaluation du rôle des médias en Zambie est présentée dans Commonwealth Observer Group : *Zambia 1991*, 10, où il est indiqué que la possibilité a été donnée aux partis de diffuser leur message à travers les médias sous contrôle du Gouvernement; NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 41-3; voir aussi, NDI, *Pakistan 1990*, 49-52, 113-4; dans la déclaration préliminaire de la délégation internationale d'observation des élections nationales au Pakistan, 8 octobre 1993, il est indiqué que les médias électroniques ont assuré dans l'ensemble une couverture équilibrée et donné à vingt-deux partis la possibilité de présenter leur message directement à la population; ceux-ci ont eu aussi accès à la presse, qui a joui de la liberté d'expression politique. Cf. Commonwealth Observer Group, *Malaysia 1990*, 13-16 (l'équilibre n'a pas été assuré, les personnalités et politiques d'opposition n'ayant pas pu bénéficier d'une couverture adéquate); Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 26-7, 39 (absence de la liberté de presse; esprit partisan des médias d'Etat).

civique. Le principal quotidien, le *Daily Times*, appartenait au gouvernement, et les journaux de l'opposition n'étaient pas en mesure de lui faire concurrence, même si l'interdiction qui frappait deux d'entre eux a été levée par décision de justice. Les groupes d'opposition ont eu d'autant plus de peine à faire campagne qu'ils manquaient de moyens de transports et d'expérience organisationnelle, et avait un accès inégal aux éléments de base d'une campagne, par exemple, des haut-parleurs.

Après avoir examiné le Code électoral sénégalais de 1991, le NDI a recommandé qu'une « formule équitable », tenant compte de la puissance relative et des résultats des médias, « soit mise au point pour garantir à tous les partis la possibilité de faire connaître leurs positions à l'électorat à travers les médias ».²⁵⁸ Dans son étude préliminaire sur les élections présidentielles sénégalaises de 1993, le NDI constatait que l'accès aux médias s'était considérablement amélioré mais que les médias sous contrôle de l'Etat avaient tendance à favoriser le président sortant.²⁵⁹ L'article 36 de la Loi électorale des Nations Unies pour le Cambodge et la pratique des Nations Unies avant les élections de 1993 permettent de placer dans une perspective internationale le principe de l'accès aux médias. La loi prévoyait que pour garantir aux partis en lice l'équité de l'accès aux médias, tous les journaux et organes de diffusion contrôlés par les autorités publiques du Cambodge devaient être mis gratuitement à la disposition des Nations Unies aux fins de la publicité et de l'éducation électorale. L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) avait résisté aux tentatives faites pour entraver l'accès aux médias et organisé des débats télévisés au cours desquels des représentants des partis ont pu présenter leurs plates-formes politiques. En outre, Radio-APRONUC, qui diffusait 15 heures par jour à travers le pays, a été ouverte dans des conditions d'égalité à tous les partis en lice.²⁶⁰ En Russie, un décret publié en octobre 1993 assurait à tous les candidats et partis l'égalité d'accès aux médias, en particulier les réseaux de la télévision et de la radio d'Etat. Avant les élections de décembre, les deux réseaux ont attribué une heure par nuit à la campagne électorale, l'ordre d'apparition étant décidé par tirage au sort.²⁶¹ Bien qu'un même temps d'antenne ait été accordé à chaque candidat, il a été considéré que la couverture médiatique était, dans l'ensemble, favorable au gouvernement.²⁶²

Le principe de l'égalité d'accès aux médias est largement reconnu dans les démocraties établies comme dans les démocraties naissantes. Les

²⁵⁸ NDI, *Sénégal 1991*, 30-1.

²⁵⁹ National Democratic Institute for International Affairs. 'Executive Summary, February 21, 1993 Presidential Elections in Sénégal'. International Délégation Report. Washington, D.C., 1993.

²⁶⁰ Voir UIP, 'Rapport de l'UIP sur la mission d'observation des élections au Cambodge, 16 mai-4 juin 1993' Genève, (1993), 7-8.

²⁶¹ US Commission, *Russia 1993*, 10, 17.

²⁶² Ibid., 17.

formules peuvent varier, mais les prémisses sont les mêmes : les candidats à une élection doivent avoir la possibilité de faire connaître leur message. Au Danemark, tous les partis enregistrés jouissent, quelle que soit leur taille, de *l'égalité d'accès* et de *l'égalité de temps d'antenne* à la radio et à la télévision; toutefois, la publicité payante à la télévision et à la radio est interdite.²⁶³ En France, les partis de la majorité et de l'opposition disposent du même temps d'antenne à la radio et à la télévision, alors que les partis qui ne sont pas représentés au Parlement ne disposent que de sept minutes.²⁶⁴ Au Royaume-Uni et en Irlande, le temps d'antenne à la radio et la télévision est déterminé par des comités composés des responsables des organes de radiodiffusion et des partis, mais la publicité payante n'est autorisée que dans la presse et sur des panneaux.²⁶⁵ En Irlande, la radio et la télévision sont soumises à une obligation statutaire d'équité, d'objectivité et d'impartialité, mais pas la presse.²⁶⁶ Au Royaume-Uni, les candidats ne peuvent participer à des programmes sur la campagne électorale dans leur circonscription que si leur rivaux y participent aussi ou acceptent que le programme soit diffusé.

L'accès aux médias et une couverture médiatique équilibrée et équitable sont donc deux aspects essentiels, des mesures différentes étant prises dans les démocraties établies comme dans les démocraties naissantes en ce qui concerne la publicité payante.²⁶⁷ Récemment, la Haute Cour australienne a pris en considération différentes perspectives pour statuer qu'une disposition interdisant toute publicité payante dans les médias électroniques était inconstitutionnelle.²⁶⁸ L'interdiction violait la protection implicite de la liberté de communication politique, notamment parce que la disposition prévoyait que du temps d'antenne gratuit serait attribué aux partis politiques, à l'avantage des candidats sortants et des partis représentés dans la précédente législature; aucune disposition n'avait été prise quant à l'accès gratuit ou payant des organisations et associations aux médias électroniques. Dans son jugement, la Cour a indiqué que l'interdiction de la publicité politique payante aurait sans doute été retenue si elle avait fait partie d'un ensemble assurant à tous les acteurs de la scène politique un accès équitable aux médias.

²⁶³ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 62. Voir aussi *Wilson v. Independent Broadcasting Authority* (1979) S.L.T. 279; même si, lors d'un référendum en Ecosse, trois partis politiques sur quatre étaient partisans de la dévolution, le tribunal a statué que les deux aspects de la question devaient bénéficier d'un même temps d'antenne. Cité dans Merloe, note 267 ci-dessous, 83.

²⁶⁴ Ibid., 259; voir aussi Masclat, *Droit électoral*, 232-4.

²⁶⁵ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 303-4, 476-7.

²⁶⁶ Ibid. Les médias privés posent souvent un problème. Au Mexique, les liens entre les principaux journaux et le gouvernement ont longtemps constitué un problème, tout comme le parti pris des grandes chaînes de télévision : *Freely Elected Heads, Reform in Mexico*, 7.

²⁶⁷ Voir, généralement, Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies : Problems, Principles and Guidelines*. Prepared for Article 19, the International Centre against Censorship. Projet avant publication, août 1993.

²⁶⁸ *Australian Capital Television Pty. Ltd. v. The Commonwealth; New South Wales v. The Commonwealth* (No. 2) (1992) 66 A.L.J.R. 695, dans Merloe, voir note ci-dessus, p. 16-19.

Une étude récente sur les campagnes électorales à la radio et la télévision propose environ seize directives, inspirées du droit international des droits de l'homme et de la pratique dans les démocraties établies.²⁶⁹ Parmi les directives à caractère contraignant, il y a l'obligation faite aux médias du gouvernement d'informer le public, d'assurer l'accès et une couverture sans a priori, d'abolir ou de suspendre les restrictions en ce qui concerne les déclarations publiques, de punir les attaques contre le personnel des médias, d'éviter la censure, de garantir à tous les partis l'égalité d'accès sur une base non discriminatoire, d'assurer l'équilibre et l'équité, d'éduquer les électeurs et de prévoir l'examen judiciaire des décisions relatives à la radiodiffusion et la télédiffusion. Une approche complète et structurée des médias influents est manifestement nécessaire pour les électeurs comprennent les choix disponibles.

3.1.8.3 Codes de conduite

Dans les situations de tension potentielle, les codes de conduite acceptés par toutes les parties sont de plus en plus considérés comme un moyen pratique de contribuer à une élection pacifique; dans le long terme, ces codes peuvent aussi renforcer la confiance dans le processus démocratique en tant que mécanisme permettant d'instaurer un gouvernement représentatif et d'effectuer un changement pacifique. L'article 7 de l'Annexe électorale à *l'Accord sur un règlement global du conflit cambodgien*, par exemple, prévoyait que « l'adhésion à un Code de conduite établi par l'APRONUC en consultation avec le CNS (Conseil national suprême du Cambodge) est la condition... pour participer » aux élections. Le Code définissait les libertés fondamentales dont devaient jouir tous les partis participant à la campagne électorale, mais insistait aussi sur l'interdiction de recourir à l'intimidation et à la violence et de porter des armes lors des réunions politiques. Les partis avaient accepté d'aviser l'APRONUC de leurs rassemblements et, en coopération et liaison avec les Nations Unies, d'éviter de faire coïncider leurs réunions avec celles d'autres partis. Tous les partis avaient entrepris de faire comprendre à leurs sympathisants la signification de la démocratie, par exemple, en soulignant que le scrutin était secret et que nul ne saurait jamais pour qui un individu avait voté.

L'élément sans doute le plus important du Code pour le Cambodge était le fait que tous les partis devaient rencontrer au moins une fois tous les quinze jours le Responsable électorale des Nations Unies, pour débattre de tout problème qui aurait surgi pendant la campagne. En établissant axe de communication

²⁶⁹ Voir Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies : Problems, Principles and Guidelines*, 1993, 61-84.

régulière entre les partis, les Nations Unies ont pu anticiper et éviter des incidents et malentendus qui auraient peut-être abouti à des actes de violence.²⁷⁰

D'autres Codes de conduite ont une orientation similaire. Celui qui a été adopté au Ghana en octobre 1992, par exemple, comprenait une disposition aux termes de laquelle les candidats perdants s'engageaient à reconnaître leur défaite dès que la Commission électorale aurait déclaré que les élections avaient été libres et régulières. Le Code seychellois comportait une section consacrée aux affiches et banderoles, tandis que les directives adoptées pour les élections de 1992 au Guyana étaient spécifiquement centrées sur les médias et les partis politiques.

L'absence de communication entre les partis en lice, associée au manque de confiance dans la capacité du système à produire un résultat libre et équitable, est souvent un problème crucial dans les situations de transition. Les codes de conduite dans lesquels les partis conviennent des règles fondamentales et de se rencontrer régulièrement pendant la campagne électorale contribuent non seulement à éviter des confrontations potentiellement dangereuses, mais aussi à assurer un soutien populaire au processus démocratique.

3.1.9 Scrutin, contrôle et résultats

Même si le caractère équitable d'une consultation électorale ne peut véritablement être déterminé sur la seule base du déroulement du scrutin, le processus de vote mérite une attention particulière. Différents éléments sont à prendre en considération, notamment, l'emplacement des bureaux de vote et l'accessibilité de ces bureaux pour la population; la présence de responsables compétents au fait de la procédure; la présence de représentants des partis; le secret du vote et la sécurité de l'urne; l'intégrité du processus de dénombrement et sa traduction en des résultats politiques honnêtes. Au-delà de ces éléments, le scrutin englobe aussi l'organisation et la gestion du vote, y compris l'ouverture et la fermeture des bureaux de vote aux heures dites; la disposition des isoloirs et le mouvement discipliné des électeurs; la vérification de l'identité des électeurs (d'où l'importance d'un système crédible d'inscription, évoquée plus haut); une procédure établie de contestation et de recours; la remise de bulletins de vote aux électeurs dont l'inscription a été constatée; le marquage des bulletins hors de la vue des responsables et des autres électeurs; le dépôt des bulletins dans l'urne; et, en l'absence d'autres garanties suffisantes, l'identification des électeurs, avec de l'encre indélébile, par exemple, pour éviter les votes multiples. Des mesures doivent être prises aussi en ce qui concerne le dépouillement. Il faut veiller à ce que les urnes soient vides avant

²⁷⁰ Au sujet du Cambodge, voir *Rapport de l'UIP sur la mission d'observation des élections au Cambodge, 16 mai-4 juin 1993*, Genève 1993; en ce qui concerne le texte du Code de conduite, voir *ibid.*, Annexe II; voir également Goodwin-Gill, *Codes de conduite pour les élections* (1998), dont les annexes contiennent des exemples de codes de ce type.

le début du scrutin, qu'elles soient en sécurité après la fermeture des bureaux de vote ou pendant la période de transit,²⁷¹ le cas échéant, et que les bulletins soient décomptés selon une méthode qui inspire confiance à l'électorat.

Les règles fondamentales de l'exercice des droits électoraux sont la non-discrimination, l'accès au vote et l'acte de voter, le suffrage égal et universel, le scrutin secret et la garantie que les résultats du scrutin refléteront la libre expression de la volonté des électeurs. Le débat qui suit est limité à ces questions essentielles, référence étant faite, le cas échéant, à des commentaires précédents.

Conformément au principe juridique international de la *non-discrimination*, nul ne peut se voir refuser ou limiter l'exercice de droits pour des raisons telles que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation. Ce principe touche à presque tous les aspects du processus électoral, en commençant par l'inscription. Il est explicite dans le principe du suffrage universel, examiné plus haut, et inhérent au droit d'accès à l'« appareil » électoral (registre électoral, matériel) et à l'isoloir proprement dit. Accès signifie ici non seulement accès physique (c'est-à-dire, absence de violence, d'actes d'intimidation,²⁷² ou d'obstruction de la police et de forces extra-gouvernementales), mais aussi accessibilité des bureaux de vote, qui doivent être situés à une distance raisonnable du lieu de résidence des électeurs.²⁷³

Le principe de *l'égalité des suffrages*, décrit plus haut,²⁷⁴ implique qu'aucun vote ne peut avoir plus de valeur qu'un autre. Il touche au découpage des circonscriptions, et a des conséquences pratiques au niveau des bureaux de vote en ce sens que des mesures doivent être prises pour prévenir les votes multiples, en vérifiant scrupuleusement les cartes d'électeurs ou en marquant les électeurs à l'encre indélébile, ou les deux.

Le *scrutin secret* est un autre aspect du processus qui n'autorise aucune limitation, ou presque. Autrefois considéré comme l'une de plusieurs

²⁷¹ Pendant sa mission d'observation des élections cambodgiennes, en 1993, l'attention de la délégation de l'UIP a été attirée sur le fait que les serrures fermant les urnes avaient été brisées au cours du transport vers les zones de sécurité. Après avoir inspecté les serrures et constaté les conditions de transport, elle a conclu que la rupture avait été accidentelle (en raison, essentiellement, du mauvais état des routes), que l'APRONUC avait rapidement pris les mesures nécessaires, et que rien ne laissait supposer que ces incidents avaient eu une quelconque incidence sur le scrutin ou qu'un parti en ait tiré avantage. *Rapport de l'UIP sur la mission d'observation des élections au Cambodge, 16 mai-4 juin 1993*, para. 38-41,57.

²⁷² Lors des élections de 1988 en Nouvelle-Calédonie, des barrages routiers ont interdit à plusieurs bureaux de vote et des actes de violence ont été perpétrés. Quatorze bureaux n'ont pu être ouverts, et trois autres ont été fermés avant la fin du scrutin. Le Conseil constitutionnel a annulé les résultats de trois bureaux mais, compte tenu du caractère national du scrutin, a considéré que malgré leur gravité, les incidents en question n'étaient pas suffisants pour justifier l'invalidation de l'ensemble des résultats : Masclat, *Droit électoral*, 268-9.

²⁷³ L'un des principes directeurs des élections de 1992 au Ghana et du référendum de 1993 au Malawi était que nul ne devait parcourir plus de 5 kilomètres pour voter : Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992; JIOG, Malawi 1993*.

²⁷⁴ Voir ci-dessus, section 3.1.2

« procédures équivalentes assurant la liberté du vote », ²⁷⁵ il est aujourd'hui un principe unique et absolu, souvent élevé au rang du droit constitutionnel ou protégé par d'autres règles statutaires. ²⁷⁶ Les situations dans lesquelles ce principe n'est pas appliqué sont de moins en moins nombreuses, ou doivent être considérées dans un contexte historique particulier.

Au Sénégal, l'application de ce principe se heurtait à des objections « traditionnelles ». Cette option était offerte, mais *ne pas* utiliser un isoloir était une pratique largement acceptée. Les critiques de l'opposition soulignaient que cette pratique poussait les électeurs à voter de façon à ne pas faire preuve de déloyauté envers le gouvernement. ²⁷⁷ Le NDI avait recommandé l'institution d'un système de vote à bulletin secret obligatoire, lequel a été utilisé pour la première fois lors des élections présidentielles de 1993. ²⁷⁸ Des préoccupations similaires ont été exprimées au sujet du Kenya, du Nigeria et de l'Ouganda. Lors des élections de 1988, le Kenya avait opté pour le « système des files indiennes » au niveau primaire, dans lequel les électeurs se plaçaient en public devant la photographie du candidat de leur choix. Les critiques avaient signalé, à l'époque, que l'acte d'intimidation inhérent à ce processus avait été largement confirmé par les résultats, puisqu'aucun candidat opposé au parti au pouvoir ou aux politiques gouvernementales n'avait été élu. ²⁷⁹ En principe, les élections de 1992 au

²⁷⁵ Cf. art. 21(c), Déclaration universelle des droits de l'homme; art. 25(b), Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁷⁶ Cf. art. 3(3) de la Constitution française : 'Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et *secret*'. Cité dans Masclet, *Droit électoral*, 270.

²⁷⁷ C'est parce qu'il faut décourager le 'vote public' et préserver le principe et la pratique du scrutin secret que les suffrages qui permettent d'identifier l'électeur sont souvent déclarés nuls. Cf. Masclet, *Droit électoral*, 272, 295-6.

²⁷⁸ NDI, *Sénégal 1991*, 33-4; National Democratic Institute for International Affairs. 'Executive Summary 21, 1993 Presidential Elections in Sénégal.' International Delegation Report. Washington, D.C., 1993. Le 'vote public' est encore pratiqué dans certaines régions de la Suisse, l'une des démocraties les plus anciennes. C'est la raison pour laquelle ce pays n'a toujours pas ratifié le Protocole I de la Convention européenne sur les droits de l'homme. Le *Landesgemeinde* est l'autorité suprême dans cinq cantons. Il comprend une assemblée de tous les citoyens actifs qui se réunissent de temps à autre pour délibérer des affaires d'état, procéder à une élection ou voter sur des propositions législatives. Même si la structure du *Landesgemeinde* varie d'un canton à l'autre, celui-ci remplit des fonctions électorales et législatives, le vote ayant lieu à main levée. Voir Villiger, M.E., *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*, Zurich, 1993, § 33; *Europäischer Menschenrechtskonvention (Gewährleistung von freien und geheimen Wahlen)*, 41 ; Grisel, E., *Initiative et Référendum Populaires : Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Dorigny, 1987, section VI.

²⁷⁹ Voir Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 1988*, 155-68 (1989), qui décrit la pratique; et Human Rights Watch, et Lawyers Committee for Human Rights, *Critique : Review of the Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1988*, 99-104 (1989), qui évoque le caractère inopportun des critiques du Département. Le même système de vote a été utilisé lors des élections parlementaires de 1992 au Nigeria; le faible taux de participation (25%) a été attribué en partie à l'hostilité au 'scrutin ouvert'; Union interparlementaire, *Chronique des élections et de l'évolution parlementaires*, No. 27, 1992-1993. Au sujet de l'Ouganda, voir *ibid.*, No. 23, 1989-1990, 123.

Kenya devaient se dérouler au scrutin secret. Dans la pratique, cependant, le secret du scrutin a souvent été compromis parce que les bureaux de vote étaient mal aménagés, les écrans n'étaient pas appropriés, et le flux des électeurs était mal géré. En outre, les bulletins de vote des électeurs illettrés ont été marqués en présence des délégués des partis, ce qui a rouvert la voie à un système de vote public, notamment dans les zones rurales, où les électeurs illettrés étaient nombreux.²⁸⁰

L'utilisation d'une ou deux urnes a été l'une des raisons pour lesquelles le Groupe de l'assistance électorale des Nations Unies a été associé aux préparatifs en vue du référendum national au Malawi. Dans un premier temps, le gouvernement avait proposé un système d'urnes séparées : au lieu de porter une indication sur le bulletin de vote, l'électeur devrait introduire celui-ci dans l'urne représentant le choix souhaité, ce qui faciliterait les choses pour une population majoritairement illettrée. Toutefois, les Nations Unies ont opté pour l'urne unique, faisant valoir que, vu le caractère secret du scrutin, il serait facile de jeter dans l'une ou l'autre des urnes des bulletins supplémentaires ou d'altérer celles-ci autrement. Avec l'accord du gouvernement, il a été fait appel à un expert de l'extérieur, qui a proposé d'utiliser une seule urne et deux bulletins représentant les deux choix. Le système, appliqué avec succès au Mali, en Guinée, au Sénégal et en Erythrée, a été accepté par le gouvernement.²⁸¹

La question du secret du scrutin s'est posée aussi en Bulgarie en 1990 en raison, d'une part, de la transparence des enveloppes contenant les bulletins, et d'autre part de l'emplacement des isoloirs.²⁸² Des critiques similaires ont été formulées en Roumanie, où on a vu des responsables électoraux « aider » les électeurs à l'intérieur des isoloirs.²⁸³ Le nombre des irrégularités qui ont été constatées dans ces pays et au Cameroun,²⁸⁴ même si elles n'ont pas été « systématiques », a contribué à susciter une profonde méfiance à l'égard du processus électoral. Si le secret revêt une telle importance c'est, en particulier, parce qu'il garantit la liberté de l'électeur, qui peut faire un choix à l'abri de toute pression :²⁸⁵

« Le moyen le plus efficace de préserver la liberté de l'électeur est bien d'éviter que le sens de son vote ne soit connu : ainsi il n'est plus tenu par

²⁸⁰ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 34-5.

²⁸¹ JIOG, *Malawi 1993*.

²⁸² NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 45-6.

²⁸³ Carothers, T., 'Romania', dans Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 90 : 'Eu égard à la tradition de surveillance et de répression politique... le manque de secret a sans doute donné des frissons à ceux qui avaient l'intention de voter pour l'opposition.' Voir aussi les préoccupations exprimées par la délégation du Conseil de l'Europe aux élections de septembre 1992 : CE Doc. 6724, Add. V. p. 8-9 (1 Feb. 1993).

²⁸⁴ NDI, *Cameroon 1992*, 36-41.

²⁸⁵ Masclet, *Droit électoral*, 270.

les promesses ou engagements qui lui auraient été indûment extorqués et il est à l'abri des menaces de ceux à qui son vote déplairait et qui pourraient avoir prise sur lui. »

Néanmoins, l'histoire des consultations électorales abonde en exemples de gestion impartiale par les responsables électoraux, de vote efficace par des électeurs connaissant le système et ses exigences, et d'efficacité du processus due à la présence de représentants ou délégués des partis.²⁸⁶ En France, chaque candidat peut nommer un délégué ou plus, qui est/sont autorisé(s) à rester en permanence dans les lieux où se déroule le scrutin. Les délégués ont pour fonction de contrôler les opérations électorales et de s'assurer que le bureau de vote fonctionne correctement. Lors du dénombrement, ils signent le procès-verbal auquel ils peuvent apporter leurs propres commentaires.²⁸⁷ Au Royaume-Uni, les bureaux de vote sont constitués d'un président, de greffiers du scrutin, d'agents de police en service, des candidats, d'agents électoraux et d'assesseurs.²⁸⁸

A maintes reprises, les observateurs internationaux ont insisté sur l'importance des observateurs, lesquels suscitent la confiance de l'électorat et garantissent l'intégrité du système. En Bulgarie, par exemple, les représentants de deux partis au moins ont contrôlé le déroulement du scrutin dans presque tous les bureaux de vote. L'Association bulgare pour des élections régulières, une organisation non partisane de défense des droits civils, était présente. En Roumanie, c'est *l'absence* d'observateurs qui a provoqué la méfiance des électeurs. Le rapport du JIOG sur le référendum national de 1993 au Malawi conclut que « Les observateurs nationaux sont un élément capital du caractère régulier d'une élection. Ils mettent un frein aux erreurs, aux irrégularités et à la fraude...leur seule présence devrait limiter les possibilités de méfaits ». ²⁸⁹ Par leur présence, les observateurs, dont les fonctions sont décrites dans le rapport, peuvent susciter la confiance du public en s'assurant que la conception du bureau de vote est conforme aux normes et que l'urne est vide et scellée avant l'ouverture du scrutin; en veillant à ce qu'il n'y ait pas usurpation d'identité; en s'assurant que nul ne se voit refuser le droit de voter sans motif; en veillant à ce que le vote soit véritablement secret; en étant à l'affût des problèmes imprévus; en participant aux décisions qui exigent une dérogation aux règles, par exemple, la nécessité d'ajouter des urnes; en empêchant qu'une campagne ne soit menée ou des actes d'intimidation ne soient effectués à l'extérieur des bureaux de vote ou dans les queues; en veillant

²⁸⁶ Des exemples et descriptions de procédures sont donnés dans JIOG, *Malawi 1993*; NDI Preliminary Statement. International Observer Delegation to the Pakistan Elections, 8 October 1993; NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 52-3 (des irrégularités mineures sont constatées); NDI/NRI, *Bulgarie 1990*, 42-6; US Commission, *Central and Eastern Europe*, 40-2 (Hongrie).

²⁸⁷ Masclet, *Droit électoral*, 279.

²⁸⁸ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 487ff.

²⁸⁹ JIOG, *Malawi 1993*, para. 124.

à ce que le bureau de vote soit correctement fermé et que nul ne soit empêché de voter; en surveillant le dépouillement et en acceptant ou contestant certaines décisions difficiles, par exemple, celles qui ont trait aux bulletins nuls ou endommagés; en recevant une copie signée du procès-verbal et en veillant à ce que ni les bulletins, ni les résultats ne soient altérés pendant le transfert du bureau de vote au centre du district.²⁹⁰

Les Etats participant à la Réunion de la CSCE à Copenhague, en 1990, ont estimé que « la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections... En conséquence, ils invitent des observateurs de tout autre Etat participant à la CSCE, ainsi que de toute institution et organisation compétente qui le souhaiterait, à suivre le déroulement des opérations de leurs élections nationales, dans la mesure prévue par la loi ». Malgré l'ouverture à une présence de l'extérieur, les observateurs étrangers courent le risque de provoquer une controverse parce qu'ils sont perçus comme une ingérence, parce qu'ils accomplissent trop bien leur tâche, ou le contraire.²⁹¹ Toutefois, une masse considérable de connaissances garantit aujourd'hui que la tâche est convenablement menée. Comme l'a constaté un commentateur expérimenté,²⁹²

« seul un système électoral digne de confiance peut garantir l'existence d'une forme démocratique de gouvernement. Quand la qualité du système soulève des questions, les gouvernements et les organisations non gouvernementales devraient être prêts à parrainer des délégations internationales d'observateurs qui détermineront si l'engagement envers des élections libres et régulières est réel et proposeront, le cas échéant, des solutions destinées à améliorer le processus électoral. »

Il semble que des observateurs *locaux* efficaces, qu'ils soient des représentants des partis ou des responsables dont l'impartialité est reconnue, répondent mieux aux aspirations nationales. Dans les situations de transition, cependant, le développement et le renforcement des institutions nationales seront accrus si celles-ci restent accessibles aux observateurs internationaux et réceptives aux programmes de formation et d'éducation.

²⁹⁰ Ibid. Dans son étude de 1991 sur le code électoral sénégalais, le NDI recommandait d'encourager la présence de représentants des partis; cette recommandation semble avoir été appliquée au cours des élections de 1993, du moins pendant la phase du vote, sinon lors de l'inscription des électeurs : Executive Summary, February 21, 1993 Presidential Elections in Sénégal, April 8, 1993.

²⁹¹ En ce qui concerne les difficultés éventuelles, voir NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 47-50, 61-5, 66-7. Voir aussi, Pierre Cornillon, Secrétaire général, UIP, 'Les droits et responsabilités des observateurs électoraux', UIP, Genève, mars 1994. Au Mexique, les observateurs de l'extérieur suscitent la méfiance; les observateurs nationaux peuvent être tolérés en tant qu'individus, mais seulement sous certaines conditions : Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*, 31.

²⁹² Garber, L., 'The Role of International Observers', dans Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 211, 220.

Enfin, il y a le *dépouillement* et, le cas échéant, le *transfert du pouvoir* au parti qui a remporté l'élection. Complémentaire du scrutin secret, l'intégrité du dépouillement vise à la fois à garantir que le souhait exprimé par l'électeur est pris en considération et que le résultat déclaré correspond à la totalité des suffrages exprimés. Dans certains cas, les bulletins sont comptés sur place, dans d'autres, les urnes sont transportées dans des bureaux centraux ou régionaux de dénombrement. Dans l'un et l'autre cas, la transparence du processus revêt une importance tout aussi grande que l'exactitude du décompte. Ce que l'on craint en cas de transport des urnes, c'est qu'il ne soit procédé à une substitution, comme ce fut le cas au Panama en 1989; par ailleurs, si les bulletins ne sont pas comptés à l'échelon central, il est possible de déterminer dans quel sens une petite collectivité a voté. Celle-ci pourrait alors être lésée lors de l'attribution ultérieure des ressources nationales.²⁹³ Ici encore, le fait que des représentants des partis assistent au dépouillement ou participent au transport des urnes peut renforcer la confiance dans le processus.

Le *dénombrement parallèle des suffrages* a fait la preuve de son efficacité en tant que moyen de vérifier, de façon indépendante, les résultats annoncés par les autorités électorales. Dans le cadre de ce processus, les observateurs enregistrent les résultats obtenus dans des bureaux de vote choisis, et les comparent aux résultats officiels :²⁹⁴

« Contrôler le dépouillement dans le cadre d'un effort global d'observation des élections peut renforcer la confiance des électeurs qui suspectent la fraude, et permettre de projeter les résultats plus rapidement, et donc de connaître les vainqueurs des élections et de déceler toute tentative de manipulation. »

En outre, l'expérience acquise au Nicaragua en 1990 montre qu'une évaluation précoce des résultats probables, obtenue à travers un dénombrement parallèle, peut aider les observateurs à faciliter le transfert pacifique des pouvoirs, ceux-ci prenant contact avec les candidats sortants et les chefs de l'opposition.²⁹⁵

3.1.10 Contentieux et règlement des litiges

L'inscription des électeurs, le droit de faire campagne librement, la présence des observateurs et le secret du vote ne sont pas les seules composantes d'un système électoral libre et régulier; il faut aussi traiter promptement et efficacement les différents types de contestations qui, inévitablement, seront élevées. Celles-ci peuvent porter sur un déni du droit d'être candidat ou de

²⁹³ Commonwealth Observer Group, *Zambia 1991*, 18-19.

²⁹⁴ Voir en général Garber, L. and Cowan, G., 'The Virtues of Parallel Vote Tabulations', *Journal of Democracy*, 95, 106 (1993).

²⁹⁵ Freely Elected Heads, *Nicaragua 1989-1990*, 25-26.

voter, des tentatives faites pour limiter la participation électorale,²⁹⁶ une mauvaise interprétation alléguée des lois ou procédures électorales, des violations alléguées du droit pénal, le comptage des votes, le fait que l'effet cumulé des irrégularités alléguées est tel qu'il invalide l'élection.²⁹⁷ Généralement, ce qui est en cause c'est soit la validité des résultats, soit la pénalisation de ceux qui ont violé les lois électorales. Le droit de recours en cas de violation des droits de l'homme est en soi un droit fondamental,²⁹⁸ alors que des sanctions à rencontre de ceux qui violent les dispositions du droit électoral sont implicitement nécessaires dans tout système efficace d'application. L'intégrité du système exige non seulement que ces questions soient soumises à une autorité impartiale et indépendante, telle que la commission électorale ou les tribunaux, mais aussi que des décisions soient prises rapidement, de façon à ne pas retarder l'issue du scrutin. Comme les autres aspects du processus électoral, l'existence de ces procédures doit être portée à la connaissance de l'électorat et des partis.

Des pratiques telles que la présence d'observateurs et le dénombrement parallèle des suffrages font partie des moyens qui permettent d'anticiper et de gérer les plaintes. Formellement, ce qui importe c'est moins la sanction que l'opportunité de la réaction. Dans les cas de violences ou d'intimidation, par exemple, il faut réagir promptement pour éviter que les troubles ne portent atteinte à la liberté fondamentale de l'électeur de faire un choix. Cependant, les systèmes nationaux essaient aussi en général de régler rapidement les erreurs de forme. Etablir un gouvernement représentatif reste l'objectif ultime et il est généralement considéré que résoudre promptement les questions qui peuvent être source de division préserve au mieux l'intérêt national.

3.2 Evaluation

Déterminer si une élection a été honnête, libre et équitable ne se limite pas à constater si les électeurs ont voté ou pas; il faut porter un jugement sur un processus dynamique et en évolution, qui lui-même doit souvent être considéré comme une étape cruciale, même si elle est imparfaite, vers la démocratie représentative. Bon nombre des élections qui ont été évoquées plus haut ont

²⁹⁶ Voir Thomas B. Edsall and Malcolm Gladwell, 'Probe Begins on NJ 'Vote Suppressing' Claim, *The Guardian Weekly*, 21 Nov. 1993, p. 14 (from the *Washington Post*), rapportant des allégations selon lesquelles le Gouverneur républicain élu du New Jersey, Christine Toff Whitman, aurait consacré des centaines de milliers de dollars pour limiter la participation des électeurs noirs; elle aurait distribué des 'enveloppes' pour persuader les pasteurs, les sections électorales et les militants de la base afro-américaine de ne pas entreprendre d'activités d'incitation au vote.

²⁹⁷ Cf. NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 53-4.

²⁹⁸ Voir, par exemple, article 2(2) Pacte de 1966 relatif aux droits civiques et politiques.

conduit les observateurs à faire des évaluations « pour et contre ».²⁹⁹ Les circonstances locales et le moment de l'histoire nationale ont eu une incidence sur chacune de ces élections qui, ensemble, ont cependant enrichi la pratique des Etats, laquelle crée ou consolide les normes internationales.

L'expérience des observateurs joue un rôle tout aussi essentiel quand une élection n'a pas été conforme aux normes établies, sans qu'il y ait eu pour autant manipulation flagrante. Dans le cas des élections pakistanaïses de 1990, l'étude post-électorale du NDI indiquait que les observateurs n'avaient constaté qu'un nombre relativement limité de graves irrégularités.³⁰⁰ Au moment de la publication, l'opposition avait déjà contesté la validité de la consultation, pour cause de « fraude massive »; en l'absence de preuves concrètes, la délégation internationale s'était abstenue de toute condamnation. Elle s'était ainsi exposée à la critique parce qu'elle n'avait pas certifié le caractère frauduleux de la consultation.³⁰¹

« ...les médias et les dirigeants attendent des évaluations sans équivoque. Toutefois, ces évaluations ne sont parfois pas réalisables, notamment, lorsque seules certaines allégations peuvent être corroborées et que l'effet cumulatif des irrégularités sur le processus appelle des jugements subjectifs...En de telles circonstances, les délégations d'observateurs devraient simplement rapporter les allégations et ce qu'ils ont constaté, sans nécessairement répondre à la question ultime, qui est de savoir si les élections ont été libres et régulières ou non. »

L'expérience variée des délégations internationales d'observateurs, les activités d'assistance électorale des Nations Unies, et les règles et normes du droit international permettent de dresser une liste relativement cohérente des conditions à remplir pour tenir des élections libres et régulières dans le système actuel d'Etats interdépendants. Bon nombre de questions clés sont encore sans réponse, y compris la mesure dans laquelle, et « contre » qui, un peuple peut revendiquer le droit à un gouvernement représentatif, ou jusqu'à quel point

²⁹⁹ Voir, par exemple, Garber, L., 'Bulgaria', dans Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 145 : 'Une évaluation finale de la campagne électorale en Bulgarie... exige d'analyser dans quelle mesure tous les partis ont pu communiquer leur message et le gouvernement a cherché à éliminer les iniquités du processus. Côté positif, un large éventail de partis actifs a participé à la campagne électorale; aucune barrière juridique ou pratique n'a empêché un parti de se créer ou de participer aux élections. Côté négatif, il y a eu la disparité des ressources mises à la disposition des partis.' Garber indique aussi qu'il est rarement possible de garantir l'égalité absolue des partis, ou même un équilibre relatif: *ibid.*, 156.

³⁰⁰ NDI, *Pakistan 1990*, 80-1. Voir aussi NDI, *Cameroon 1992*, 52-5.

³⁰¹ *Ibid.*, 103-9, 108; en ce qui concerne les recommandations de la délégation, voir 110-7. Cf. l'évaluation du rôle des observateurs nationaux et internationaux dans NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 67-9. Voir aussi l'évaluation du Commonwealth Observer Group au sujet des élections de 1992 au Kenya, voir note 235 ci-dessus et texte.

la communauté internationale peut légitimement s'intéresser au processus électoral de chaque Etat.

La section suivante présente les règles et principes qui, compte tenu de ce qui précède, peuvent être considérées comme absolues ou quasi absolues. D'autres normes y sont liées, parmi lesquelles beaucoup contribuent, comme cela a été montré, à la réalisation des objectifs établis par le droit international général. Dans chaque cas, les règles, les principes et les normes en question semblent refléter un large consensus d'opinion dans les démocraties établies et les démocraties naissantes, la seule distinction étant la mesure dans laquelle ils ou elles pourraient refléter une obligation positive, plutôt qu'une norme ou une pratique souhaitable.

4. NORMES INTERNATIONALES

Le droit international établit des objectifs spécifiques en ce qui concerne la tenue d'élections périodiques, libres et régulières, et définit toute une gamme d'obligations connexes. Celles-ci, qui sont principalement sinon exclusivement des obligations de conduite, laissent aux Etats le soin de décider, dans leur contexte politique, culturel et historique particulier, comment réaliser au mieux les objectifs. Cependant, une marge d'appréciation n'est pas une totale liberté de choix, et à l'intérieur de cette marge, le droit international établit certains paramètres dont il faut tenir compte. Par exemple, le principe de la non-discrimination non seulement exclut un certain nombre de mesures ou résultats qui portent atteinte aux droits électoraux, mais en outre confine et structure les choix en ce qui concerne la délimitation des circonscriptions et le poids relatif des suffrages, tous deux considérés à la lumière des principes complémentaires de la représentation par le peuple et de l'égalité des suffrages. La règle relative au secret du scrutin passe d'une obligation de moyens à une obligation de résultat : il *n'y a pas* d'alternative. Au contraire, l'Etat est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour que non seulement le secret du vote soit respecté et préservé, mais aussi pour que l'intégrité du choix ainsi opéré soit protégée lors du dépouillement et de l'application des résultats.

Les droits fondamentaux de l'homme, par exemple, les droits relatifs à la liberté d'opinion, d'information, de circulation d'association et de réunion, confèrent un contenu spécifique aux choix dont disposent les Etats pour réglementer une campagne électorale, et limitent donc ces choix. Pour que la volonté populaire puisse s'exprimer dans des élections honnêtes, offrant un choix entre différents représentants et diverses politiques, les droits de l'homme doivent être efficacement respectés et protégés de façon qu'il soit possible de faire un choix éclairé; seules les plus étroites des limitations sont autorisées, dans la mesure de ce qui est nécessaire dans une société

démocratique et en veillant par dessus tout à ce que l'élection reflète la volonté du peuple.³⁰²

Les choix que fait l'Etat doivent donc être appliqués de façon à être *efficaces*, c'est-à-dire, orientés sur l'objectif ultime — des élections libres et régulières — et à tenir compte d'autres obligations liées aux droits de l'homme. Les principes complémentaires du caractère raisonnable et de la proportionnalité agissent simultanément, et montrent quand et où les choix de l'Etat (y compris les omissions) ne sont pas conformes aux exigences internationales.

Généralement, en droit international, les obligations ne sont pas directement applicables — elles doivent être *mises en place* au niveau interne. Les complexités et les relations étroites qui existent entre les droits et les objectifs électoraux semblent clairement exiger la mise sur pied d'un cadre statutaire et d'un appareil approprié, mais les instruments des droits de l'homme, qu'ils soient universels ou régionaux, ne font pas formellement obligation de promulguer une législation électorale. Toutefois, les choix dont disposent les Etats pour honorer leurs obligations internationales ne sont pas illimités, certains moyens étant de plus en plus largement acceptés. Ainsi, l'article 2(2) du Pacte de 1966 relatif aux droits civiques et politiques prévoit que « Les Etats parties... s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus... ». L'objectif des élections libres et régulières, qui se fonde à fois sur la reconnaissance des droits de l'individu et l'existence de procédures régulières et ouvertes, limite l'éventail des choix. La législation peut donc être considérée comme *essentielle* pour établir un programme national de représentation, définir les droits de l'homme applicables et identifier leurs bénéficiaires (par exemple, qui est habilité à voter), et prévoir des moyens efficaces de recours. Toutefois, ce n'est suffisant en soit car la législation seule ne saurait garantir le caractère libre et régulier du processus électoral.

Dans la perspective du droit international, ce qui compte c'est le résultat, et une tradition d'élections libres et régulières doit être maintenue et consolidée dans le long terme. Dans ce contexte, les obligations électorales et l'objectif de la démocratie représentative revêtent une dimension « *programme* », qui anticipe les progrès dans l'édification des institutions démocratiques, renforce la confiance de la population dans le processus démocratique et conduit à gouvernement meilleur et plus démocratique. Pour atteindre ces objectifs, les Etats doivent donc :

³⁰² Bien sûr, il y aura parfois des tensions entre l'appréciation que l'on a des besoins d'une société démocratique et de ce qui doit être toléré pour garantir la tenue d'élections libres et régulières. Toutefois, ces problèmes ne sont en rien nouveaux dans le contexte des droits de l'homme et peuvent être résolus de façon objectivement justifiable sans recourir aux théories de la sécurité nationale.

- prendre les mesures législatives nécessaires pour établir les droits et le cadre institutionnel d'élections périodiques, honnêtes, libres et régulières, conformément à leurs obligations aux termes du droit international; et
- prendre les mesures institutionnelles et de politique nécessaires pour garantir la réalisation et la consolidation progressives des objectifs démocratiques.

La présente étude de la pratique des Etats, considérée à la lumière des règles et principes en vigueur, auxquels elle contribue, permet d'établir la liste ci-après des normes minima du droit international applicables aux élections. Aux fins d'une classification succincte, ces normes peuvent être divisées en trois catégories : 1) le but ou l'objectif établi par le droit international; 2) les droits et les responsabilités des individus et des partis ou groupes politiques; et 3) les devoirs spécifiques, les obligations liées aux programmes, les responsabilités et les droits de l'Etat.

4.1 Le but et les moyens

Le but du droit international et les moyens par lesquels l'atteindre peuvent être énoncés très simplement : chaque Etat devrait avoir un gouvernement qui tire son autorité de la volonté du peuple telle qu'elle a été exprimée au scrutin secret lors d'élections libres et régulières tenues à intervalles réguliers, sur la base du suffrage universel et égal.

4.2 Les droits et responsabilités des individus et des partis politiques

Les Etats doivent reconnaître et prévoir dans leur législation et leur pratique :

- le droit de l'individu à voter sur une base non discriminatoire aux élections parlementaires
- le droit d'accès de l'individu à une véritable procédure d'inscription des électeurs qui soit impartiale et non discriminatoire
- le droit de tout citoyen qui remplit les conditions requises d'être inscrit en qualité d'électeur, sous réserve uniquement des restrictions clairement définies par la loi, qui doivent être objectivement vérifiables et ne doivent pas être déterminées arbitrairement
- le droit d'accès de l'individu dont le droit de voter ou d'être inscrit est lésé par une action ou une omission de l'Etat ou de ses fonctionnaires, à une procédure compétente pour réviser de telles mesures ou corriger les erreurs promptement et efficacement

- le droit d'accès de l'individu, dans des conditions d'égalité et d'efficacité, à un bureau de vote où il/elle pourra exercer son droit à voter
- le droit de l'individu à exercer son droit dans des conditions d'égalité avec autrui et à voir son vote jouir du même pouvoir que celui d'autrui
- le droit de l'individu au vote secret, droit qui ne peut être limité en aucune manière, et au respect de l'intégrité de son choix
- le droit de l'individu à être candidat à une élection

En outre, les individus jouissent du droit d'association, par exemple, pour créer des partis politiques ou y adhérer; et, avec ces partis, ils jouissent du droit de faire campagne et d'autres droits connexes. Les Etats doivent donc reconnaître :

- le droit de l'individu à adhérer à, ou avec d'autres individus, à créer un parti politique en vue de briguer une élection
- le droit d'exprimer des opinions politiques sans autres restrictions que celles qui sont autorisées par le droit international
- le droit de rechercher, de recevoir et de transmettre des informations et de faire un choix éclairé
- le droit de circuler librement dans le pays pour mener une campagne électorale
- le droit de faire campagne dans les mêmes conditions que les autres partis politiques, y compris le parti représentant le gouvernement en place
- le droit d'accès aux médias, notamment ceux de communication de masse en vue de faire connaître ses opinions politiques
- le droit des candidats, des partis politiques et des membres des partis à la sécurité en ce qui concerne leur vie et leurs biens
- le droit à la protection de la loi et à un recours en cas de violation des droits politiques et électoraux

Les droits politiques et électoraux imposent des devoirs; la législation nationale doit aussi reconnaître,

- l'obligation faite aux candidats et aux partis politiques de ne livrer pas se à des actes de violence et de ne pas inciter autrui à la violence
- l'obligation faite aux candidats, aux partis politiques et aux membres des partis de respecter les droits et les libertés d'autrui
- l'obligation faite aux candidats, aux partis politiques et aux membres des partis d'accepter les résultats d'une élection libre et régulière

4.3 Les droits et responsabilités du gouvernement

L'expérience et la pratique récente des Etats confirment qu'il est nécessaire d'assurer un contrôle du processus électoral, de conférer à des responsables électoraux impartiaux la responsabilité de l'application, et de mettre en place des programmes d'éducation civique. Un mécanisme de contrôle, jouissant de la confiance des partis et de l'électorat, est particulièrement nécessaire dans les situations de transition, d'un système à parti unique au multipartisme par exemple, ou chaque fois que l'impartialité des autorités administratives est mise en doute. *L'institutionnalisation* véritable des droits politiques et électoraux fondamentaux contraint les Etats non seulement à établir un système électoral approprié et à honorer les obligations que leur impose le droit international en ce qui concerne les droits individuels, mais aussi à :

- prendre les mesures nécessaires pour tenir des élections législatives à intervalles réguliers
- établir un mécanisme neutre, impartial et/ou équilibré, chargé de gérer les élections législatives
- établir une véritable procédure d'inscription des électeurs qui soit impartiale et non discriminatoire
- définir clairement, conformément à la loi, les conditions requises pour être électeur, par exemple, celles qui ont trait à l'âge, la citoyenneté et la résidence, et veiller à ce que ces conditions soient appliquées sans discrimination
- définir, conformément à la loi, les règles régissant la formation, l'enregistrement et le fonctionnement des partis politiques
- lorsque les circonstances le permettent, prévoir ou réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales afin de promouvoir l'égalité des chances
- garantir la séparation de l'Etat et des partis
- établir des conditions équitables de concurrence pour les élections législatives
- veiller à ce que les électeurs jouissent de la liberté de choix en assurant la viabilité des partis politiques, par exemple, au moyen de fonds publics et/ou de l'accès gratuit aux médias
- garantir aux partis et aux candidats l'égalité d'accès aux médias contrôlés par le gouvernement
- veiller, aux travers de programmes nationaux d'éducation civique, à ce que la population prenne connaissance des procédures et des questions électorales

En plus d'appliquer des mesures, les Etats doivent aussi prendre les dispositions institutionnelles et de politique nécessaires pour garantir la réalisation des objectifs démocratiques et le renforcement progressif des traditions démocratiques, par exemple, en établissant un mécanisme neutre, impartial ou équilibré de gestion des élections. Toute institution ainsi créée devra :

- veiller à ce que les personnes chargées d'administrer l'élection bénéficient d'une formation et agissent de façon impartiale
- veiller à ce que des procédures de votes cohérentes soient établies et portées à la connaissance de l'électorat
- garantir l'inscription des électeurs, la mise à jour des registres électoraux et des procédures de vote avec l'aide d'observateurs nationaux et internationaux le cas échéant
- encourager les partis, les candidats et les médias à accepter et adopter un Code de conduite régissant la campagne électorale et la période électorale
- garantir l'intégrité du scrutin en prenant des mesures appropriées pour prévenir les votes doubles ou multiples, et la fraude
- assurer l'intégrité du processus de comptage des suffrages
- annoncer les résultats de l'élection et faciliter un éventuel transfert du pouvoir

Le principe du secret du scrutin impose de remplir certaines conditions minima, qui vont de l'installation d'isoloirs et la fourniture de matériels électoraux divers, à l'emplacement des bureaux de vote et la bonne organisation de la procédure de vote. L'expérience confirme que les probabilités d'une élection libre (ce qui signifie que l'objectif fixé par le droit international) sont plus grandes lorsque tous les grands partis ont des observateurs ou délégués électoraux. L'Etat doit donc veiller à ce que :

- les électeurs puissent voter librement, sans crainte ou intimidation; les autorités doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger les électeurs contre les menaces et autres formes de violence
- le secret du scrutin soit préservé
- le scrutin soit organisé de manière à éviter la fraude ou toute autre forme d'irrégularité, et à en assurer la sécurité
- l'intégrité du processus soit maintenue et que le décompte soit effectué par un personnel qualifié, sous surveillance et/ou avec une vérification impartiale.

En vertu du droit international, les Etats sont tenus de respecter et de garantir le respect des droits de l'homme de tous les individus sur leur territoire et relevant de leur juridiction. Cette obligation générale revêt une importance particulière en période électorale, quand l'exercice de certains droits est directement lié à l'objectif d'élections libres et régulières au cours desquelles la volonté populaire peut s'exprimer. Au travers de ses lois et politiques, l'Etat et ses organes doivent donc veiller à ce que :

- la liberté de mouvement, de réunion, d'association et d'expression soit respectée, tout particulièrement en ce qui concerne la tenue de rassemblements et de réunions politiques
- les partis et les candidats soient libres de faire connaître leurs vues à l'électorat et jouissent de l'égalité d'accès aux médias d'Etat et du service public, qui devront assurer une couverture non partisane
- les partis et les candidats bénéficient, autant que faire ce peut, de possibilités raisonnables de présenter leur plate-forme électorale; les partis, les candidats et les sympathisants doivent bénéficier de l'égalité en matière de sécurité; les autorités de l'Etat doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les actes de violence électorale
- les partis, les candidats et les sympathisants bénéficient de l'égalité en matière de sécurité et les autorités prennent les mesures nécessaires pour prévenir les actes de violence électorale

Les gouvernements, y compris ceux qui ne sont pas élus, ont des responsabilités aussi envers les collectivités dont ils font partie. Dans l'intérêt d'un changement pacifique et pour protéger les droits et libertés des citoyens, les gouvernements peuvent avoir le droit et l'obligation de limiter les droits et les activités de ceux dont la conduite est une incitation à la violence ou entrave autrement le processus démocratique. Conformément aux dispositions générales du droit international, cependant,

- Les droits électoraux ne peuvent faire l'objet que de restrictions de caractère exceptionnel qui sont conformes à la loi et raisonnablement nécessaires dans une société démocratique pour garantir la sécurité nationale ou l'ordre public, la protection de la santé et de la moralité publiques ou la protection des droits et libertés d'autrui, à condition qu'elles ne soient pas contraires aux obligations contractées par l'Etat, en vertu du droit international
- Les restrictions dont peuvent faire l'objet les droits relatifs à la candidature, à la création et à l'activité des partis politiques et à la campagne ne doivent pas violer le principe de la non-discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation.

Enfin, un système électoral libre et équitable doit aussi pouvoir affronter avec efficacité les différents types de contestations qui seront inévitablement élevées. Le principe de l'efficacité des obligations et le droit fondamental de recours en cas de violation exigent,

- Que les plaintes et contentieux en matière électorale soient soumis à une autorité indépendante et impartiale, telle que la commission électorale ou les tribunaux, et que des décisions soient prises promptement, de façon à ne pas retarder l'issue du scrutin. Ces procédures doivent être portées à la connaissance de l'électorat et des partis.

5. CONCLUSION

Les vues relativement prudentes de plusieurs spécialistes du droit international sont citées au début de cette Etude, notamment en ce qui concerne le fait que le droit international existe, ou plus probablement n'exige pas, un gouvernement représentatif ou démocratique. Cet examen de la pratique des Etats et les activités de plus en plus *normatives* des organisations intergouvernementales et non gouvernementales appellent à reconsidérer cette prudence naturelle. Nous vivons une ère de changement, pendant laquelle il faut non pas nécessairement rejeter mais réévaluer la doctrine traditionnelle sur certaines questions fondamentales du système d'organisation internationale, y compris le droit de représenter l'Etat.

Le moment n'est peut-être pas venu de faire de la démocratie représentative une condition nécessaire pour appartenir à la société des nations, mais il n'est certainement pas trop tôt pour affirmer que la manière dont la volonté du peuple se traduit dans un pouvoir représentatif est devenue un sujet à part entière du droit international.

Postface : décembre 2005

Les évolutions exposées et analysées dans la première partie, « *Quelques pas de plus vers la démocratie* », confirment cette ébauche de conclusion. La « clause de démocratie » est devenue une exigence courante pour faire partie, notamment, de certaines organisations régionales, et les incidences de cette évolution sur la conception traditionnelle de la souveraineté n'ont pas encore été mesurées.

En outre, la notion de gouvernement représentatif démocratique issu d'élections reflétant authentiquement la volonté populaire est de plus en plus acceptée. Il en résulte que l'on s'intéresse de plus près à la qualité

« représentative » des systèmes électoraux, y compris la manière dont les voix sont transformées en sièges dans la législature et, partant, en tel ou tel gouvernement; on s'intéresse aussi au principe fondamental d'égalité à titre général et, plus particulièrement, par rapport aux groupes sociaux traditionnellement désavantagés comme les femmes, et on prête une plus grande attention à diverses forces ayant un impact sur l'équilibre concurrentiel des élections, comme le contrôle des médias et l'argent.

Il est clair que le débat sur les élections n'est plus, si tant est qu'il l'ait jamais été, une question concernant les Etats sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire; au contraire, il est de plus en plus pertinent pour tous les systèmes démocratiques aux prises à une crise interne d'aliénation et de défiance vis-à-vis du processus électoral. Comme le suggère la première partie, des perspectives stimulantes s'ouvrent à présent.

ANNEXE

ELECTIONS LIBRES ET RÉGULIÈRES EXTRAITS DE CERTAINS INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948

Article 2

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation...

Article 21

1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires politiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Convention sur les droits politiques de la femme de 1952

Article 1

Les femmes auront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de vote dans toutes les élections, sans aucune discrimination.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965

Article 5

Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun

à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants:

...

(c) Droits politiques, notamment droit de participer aux élections — de voter et d'être candidat — selon le système de suffrage universel et égal, droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques;

(d) Autres droits civils, notamment:

(viii) Droit à la liberté d'opinion et d'expression;

(ix) Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques;

Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966

Article 3

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.

Article 25

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

(a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

(b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

(c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979

Article 2

Les Etats parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et, à cette fin, s'engagent à :

- (a) Inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe;
- (b) Adopter des mesures législatives et d'autres mesures appropriées assorties, y compris des sanctions en cas de besoin, interdisant toute discrimination à l'égard des femmes;

Article 7

Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays, et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit:

- (a) De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus;
- (b) De prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;
- (c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.

Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948

Article 20

Toute personne capable, du point de vue civil, a le droit de participer au gouvernement de son pays, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, et de prendre part aux élections populaires honnêtes, périodiques et libres faites au scrutin secret.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, protocole I

Article 3

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secrets, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969

Article 23 : Droit de participer à la direction des affaires publiques

1. Tous les citoyens doivent jouir des droits et facultés ci-après énumérés :
 - (a) De participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus;
 - (b) D'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs; et
 - (c) D'accéder, à égalité de conditions générales, aux fonctions publiques de leur pays.
2. La loi peut réglementer l'exercice des droits facultés mentionnés au paragraphe précédent, et ce exclusivement pour des motifs d'âge, de nationalité, de résidence, de langue, de capacité de lire et d'écrire, de capacité civile ou mentale, ou dans le cas d'une condamnation au criminel prononcée par un juge compétent.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981

Article 13

1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi.
2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays.
3. Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi.

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Alston, P., « Conjuring up New Human Rights : A Proposal for Quality Control, » 78 *American Journal of International Law* 607 (1984).

Annan, Kofi, *Dans une liberté plus grande*, Rapport du Secrétaire général, New York : Nations Unies, 2005.

Atwood, Susan J., Villaveces, Marta Maria. *IFES Technical Election Assistance Project, Romania, March 10-September 29, 1992. Report*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C. 1992.

Aylmer, G. E., Ed., *The Levellers in the English Revolution*, Ithaca, NY : Cornell University Press, 1975.

Ballington, Julie & Azza Karam, eds., *Women in Parliament : Beyond Numbers*, Stockholm : International IDEA, 2nd edn., 2005.

Beetham, David, *Democracy and Human Rights*, Londres : Polity Press, 1999.

Beetham, David, « The Quality of Democracy : Freedom as the Foundation », *Journal of Democracy*, Vol. 15 No. 4, (2004), 61.

Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair : Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington : Woodrow Wilson Center Press ; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

Blais, Andre & A. Dobrzynska, « Turnout in electoral democracies », *European Journal of Political Research*, Vol. 33 No. 2, 239-61 (1998).

Boda, Michael D., « Reconsidering the « Free and Fair » Question », *Representation*, Vol. 41 No. 3, 2005, 155.

Boda, Michael, D., « Judging Elections by Public International Law : A Tentative Framework », *Representation*, Vol. 41 No. 3, 2005, 208.

Boda, Michael D., « Independence is not a Panacea : A Study of Election Administration using the United Kingdom as a Case Study », (2002), M.St Thesis, submitted to the Faculty of Law, University of Oxford.

Boutros-Ghali, Boutros, *Agenda pour la paix*, New York : Nations Unies, 2^{ème} éd., 1995.

Boutros-Ghali, Boutros, *Agenda pour le développement*, New York : Nations Unies, 1995.

Boutros-Ghali, Boutros, *Agenda pour la démocratisation*, New York : Nations Unies, 1996.

Brick, A., Gastil, R. & Kimberling, W., *Mongolia : An Assessment of the Election to the Great People's Hural. Juin 1992*. International Foundation for Election Systems. Washington, 1992.

Brown, Michael E., Sean M. Lynn Jones & Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1996.

Brownlie, I. & Goodwin-Gill, G. S., *Basic Documents on Human Rights*, Oxford : Oxford University Press, 4th edn., 2002.

Brownlie, I., « The Rights of Peoples in Modern International Law, » in Crawford, J., ed., *The Rights of Peoples*. Oxford. 1988. 1.

Brunet, G., Marchand, M., et Neher, L., *Togo : Rapport d'évaluation pré-électorale*. International Foundation for Election Systems, 31 mars 1992.

Bulletin de l'Assemblée nationale, (Paris), no. 16 du 20 oct. 1993, 44.

Bulletin de l'Assemblée nationale, (Paris), no. 14 du 5 oct. 1993, 61.

Bulletin de l'Assemblée nationale, (Paris), no. 7 du 8 juin 1993, 44.

Bulletin de l'Assemblée nationale, (Paris), no. 8 du 15 juin 1993, 43.

Carnahan, R. and Corley, J., « Czechoslovakia », in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 112-34.

Carothers, T., « Romania », in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 75-94.

Carter Center, « Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers », rédigée par la Division de l'assistance électorale de l'ONU, le National Democratic Institute, et le Carter Center, octobre 2005.

Cassese, A. et Jouve, E., resp. publ., *Pour un droit des peuples : Essais sur la Déclaration d'Alger*. 1978.

Cassese, A., « The Self-Determination of Peoples » , in Henkin, L., ed., *The International Bill of Rights—The International Covenant on Civil and Political Rights*. 1981. 92.

Cassese, A., « Political Self-Determination? Old Concepts and New Developments », in Cassese, A., ed., *UN Law/Fundamental Rights*, (1979), 137.

Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace?* Oxford : Oxford University Press, (2002).

Choe, Yonhyok et Staffan Darnolf, « Free and fair elections : What do we mean and how can we measure them? », in Kotze, H. and Rasch, B. E., (eds), *Elections and Democracy in Southern Africa*, Oslo : Norwegian Institute of Human Rights, 2000, 228-270.

Comité pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale N° 5 (7^{ième} session, 1988), « Mesures spéciales temporaires », dans « Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme », Doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7, 12 mai 2004.

Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25, « Participation aux affaires publiques et droits de vote ». 12 juillet 1996, extrait de « Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme », doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7, 12 mai 2004, 167.

Comité pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale N°23 (16^{ième} session, 1997).

Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Administration de la Justice, règle de droit et démocratie, document de travail de Manuel Rodriguez Cuadros sur les mesures prévues par les divers textes internationaux relatifs aux droits de l'homme, à la promotion et la consolidation de la démocratie, doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2001/32, 5 juillet 2001.

Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la 59^{ème} session* (17 mars-24 avril 2003), docs. ONU, E/2003/23, E/CN.4/2003/135.

Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la 58^{ème} session*, docs. ONU E/2002/23, E/CN.4/2002/200.

Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la 55^{ème} session de la Commission des droits de l'homme*, docs. ONU E/CN.4/199/167, E/1999/23, 20 juillet 1999.

Commission internationale de l'intervention et la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et la souveraineté des Etats*, décembre 2001.

Commission internationale de l'intervention et la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, volume complémentaire, recherches, bibliographie, contexte, décembre 2001.

Commission de Venise, 'Rapport sur les règles électorales et l'action affirmative pour les minorités nationales' 'Participation au processus de prise de décision dans les pays européens' adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 12^{ème} réunion (Venise, 10 mars 2005) et la Commission de Venise à sa 62^{ème} session plénière (Venise, 11-12 mars 2005)'.

Commission de Venise, 'Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les critères du Conseil de l'Europe », adopté par la Commission de Venise à sa 58^{ème} session plénière (Venise, 12-13 mars 2004, Étude no. 260/2003), CDL-AD (2004) 012, Strasbourg, 18 mars 2004.

Commission de Venise, 'Avis sur le projet de Convention ACEEEO sur les critères électoraux, les droits et les libertés électoraux », adopté par la Commission de Venise à sa 58^{ème} session plénière (Venise, 12-13 mars 2004, avis. 253/2003) CDL-AD (2004) 010, Strasbourg, 17 mars 2004.

Commission de Venise, 'Rapport sur les systèmes électoraux. Solutions disponibles et critères de sélection', adopté par la Commission de Venise à sa 57^{ème} session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003, Etude no. 250/2003) CDL-AD (2004) 003, Strasbourg, 4 février 2004.

Commission de Venise, 'Guide d'évaluation des élections', adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 55^{ème} réunion (Venise, 12 juin 2003) et par la Commission de Venise à sa 55^{ème} session plénière (Venise, 13-14 juin 2003, avis N o. 235/2003), CDL-AD (2003) 10. Strasbourg, 18 juin 2003.

Commission de Venise et Conseil des élections démocratiques 'Code des bonnes pratiques en matière électorale, orientations et rapport explicatif'', de la Commission de Venise et du Conseil des élections démocratiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} session (Venise, 18-19 octobre 2002, avis no. 190/2002) CDL-AD (2002) 23 rev., Strasbourg, 23 mai 2003.

Commission de Venise, 'Droit électoral et minorités nationales', CE Doc. CDL-INF (2000).

Commonwealth Secretariat, *Gender and Democracy*, 2000, Report of the Commonwealth Workshop on Gender and Democracy, Windhoek (Namibie), 9-11 février 2000.

Commonwealth Secretariat, *Voting for Democracy*, 1998, Report of the Conference of Commonwealth Chief Election Officers, Cambridge, Royaume Uni, 23-26 mars 1998.

Commonwealth Secretariat, *Good Commonwealth Electoral Practice : A Working Document*, Londres : Commonwealth Secretariat, 1997.

Commonwealth Secretariat, *The Presidential, Parliamentary and Civil Elections in Kenya, 29 December 1992*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1993.

Commonwealth Secretariat, *Referendum on the Draft Constitution in Seychelles, 12-15 November 1992*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1992.

Commonwealth Secretariat, *The Presidential Election in Ghana, 3 November 1992*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1992.

Commonwealth Secretariat, *Presidential and National Assembly Elections in Zambia, 31 October 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1992.

Commonwealth Secretariat, *Parliamentary Elections in Bangladesh, 27 February 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1991.

Commonwealth Secretariat, *General Elections in Malaysia, 20-21 October 1990*. Report of the Commonwealth Observer Group, n.d.

Comprehensive Settlement Agreement for Cambodia, Elections Annex (Annex 3) : 31 *Int. Leg. Mat.* 180 (1992).

Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 102/93 (1998).

Cornillon, P. Rights and Responsibilities of Election Observers, Union interparlementaire, Genève. Etude présentée à l'International Conference of La Laguna on Freedom of Elections and the International Observation of Elections, Tenerife, 27 février-2 mars 1994.

Conseil de l'Europe, *L'avenir de la démocratie en Europe : tendances, analyses et réformes*. Livre vert du Conseil de l'Europe, coordonné par Philippe C. Schmitter et Alexander H. Trechsel et commandé par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Strasbourg : Conseil de l'Europe 2004.

Conseil de l'Europe, *Guide pratique pour les missions d'observation électorale*, Strasbourg. 1992.

Conseil de l'Europe, Rapport de la délégation en Lituanie, octobre et novembre 1992 : CE Doc. 6724, Add. II. 20 janvier 1993.

Council of Freely Elected Heads of Government. *Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990*. Special Report #1. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. 1990.

Council of Freely Elected Heads of Government. National Democratic Institute for International Affairs. *1990 Elections in the Dominican Republic : Report of an Observer Delegation*. Special Report #2. National Democratic Institute. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. 1990.

Council of Freely Elected Heads of Government. Carter Center of Emory University. *Electoral Reform in Mexico*. Occasional Paper Series. Vol. IV No. 1. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. Nov. 1993.

Council of Freely Elected Heads of Government. *Observing Guyana's Electoral Process 1990-1992*. Special Report #3. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. 1992.

Courtney, John C., 'Introduction,' in Courtney, John C., ed., *Registering Voters : Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs. Harvard University, 1991, 1.

Crawford, J., « The Rights of Peoples : « Peoples » or « Governments ? » » in Crawford, J., ed., *The Rights of Peoples*. Oxford : Oxford University Press, 1988, 55.

Crawford, J., « Second Report on State Responsibility », UN doc. A/CN.4/498, 17 mars 1999.

CSCE, Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, « Observation internationale du référendum tenu en Fédération de Russie le 25 avril 1993 », Varsovie : OSCE, 1993.

CSCE, Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine : 29 juin 1990: texte dans Brownlie et Goodwin-Gill, *Basic Documents on Human Rights*, 588.

CSCE, Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants, Acte final, Helsinki, 1^{er} août 1975: texte dans Brownlie et Goodwin-Gill, *Basic Documents on Human Rights*, 557.

Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 1988*, Rapport soumis à la Commission des relations étrangères du Sénat et à la Commission des affaires étrangères de la Chambre des Représentants, 101^{ème} Cong., 1^{ère} Sess., 155-68 (1989).

Diamond, L., « Elections without Democracy : Thinking about Hybrid Regimes », *Journal of Democracy*, vol. 13, (2002), 21.

Division de l'assistance électorale de l'ONU, National Democratic Institute (NDI) et Carter Centre, 'Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers', 2005:.

Dummett, Michael, *Principles of Electoral Reform*, Oxford : Oxford University Press, 1997.

Dupuy, P. M., « Reviewing the difficulties of codification : On Ago's classification of obligations of means and obligations of result in relation to State responsibility », 10 *European Journal of International Law* 371-86 (1999)

ECPRD, *Electoral System Legislation. National Reports : Parts One and Two*; mai 1993.

Edsall, Thomas B. & Gladwell, Malcolm, 'Probe Begins on NJ « Vote Suppressing » Claim,' *The Guardian Weekly*, 21 Nov. 1993.

Electoral Commission, *Gender and political participation*, Londres : Electoral Commission, avril 2004.

Electoral Institute for Southern Africa (EISA) & Electoral Commissions Forum (ECF), *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region* (PEMMO), 2003.

Electoral Institute for Southern Africa (EISA), *Gender Checklist for Free and Fair Elections*, Compiled by Glenda Fick, Electoral Institute of Southern Africa, mai 2000.

Elklit, Jørgen & Andrew Reynolds, « Judging Elections and Election Management Quality by Process », *Representation*, Vol. 41 No. 3 (2005), 189-207.

Elklit, Jørgen & Palle Svensson, 'What Makes Elections Free and Fair?' *Journal of Democracy*, Vol. 8 No. 3 (1997), 32.

Farer, Tom. J., « Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States : The Western Hemisphere's Prospect », 15 *Human Rights Quarterly* 716-750 (1993).

Fawcett, J. E. S., *The Application of the European Convention on Human Rights*. Oxford. 2nd ed. 1987.

Fischer, Jeffrey, « Voter Registration in Emerging Democracies. Two Case Studies : Haiti 1990; Guyana 1991, » in Courtney, John C., ed. *Registering Voters: Comparative Perspectives*. The Center for International Affairs. Harvard University, (1991), 55.

Fox, G. H., « The Right to Political Participation in International Law », 17 *Yale Journal of International Law* 539 (1992).

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

Gaja, G., « L'autodétermination politique dans la Déclaration d'Alger : objectifs et réalités » in Cassese, A. & Jouve, E., eds., *Pour un droit des peuples*. 1978.

Garber, L., « The OAU and Elections » 4 *Journal of Democracy* 55 (1993).

Garber, L., « The Role of International Observers » in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 211.

Garber, L., « Bulgaria », in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 135-60.

Garber, L. and Bjornlund, E., eds., *The New Democratic Frontier. A Country by Country Report on Elections in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C. 1992.

Garber, L. and Cowan, G., « The Virtues of Parallel Vote Tabulations, » 4 *Journal of Democracy* 95 (1993).

Garber L. and Gibson, C., *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93*. New York. août 1993.

Garrone, Pierre, *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Faculté de Droit de Genève, 1991, Bâle – Francfort, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise.

Goodwin-Gill, G. S., « State Responsibility and the « Good Faith » Obligation in International Law », in Fitzmaurice, Malgosia & Dan Sarooshi, eds., *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*, Oxford: Hart Publishing, 2004, 75104.

Goodwin-Gill, G. S., *Codes de conduite pour les élections*, Genève : Union interparlementaire, 1998.

Gordon, D. & Reinke, F., « East Germany », in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 20-38.

Gould, R., Jackson, C. & Wells, L., *Strengthening Democracy : A Parliamentary Perspective*, Aldershot: Dartmouth, 1995.

Grace, Jeremy, « The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants : A Review of Relevant Legal Norms and Instruments », International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper No. 1, juin 2003.

Grace, Jeremy, & Fishcer, J., « Enfranchising Conflict-Forced Migrants : Issues, Standards, and Best Practices », International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper No. 2, 2003.

Grisel, E., *Initiative et Référendum Populaires : Traité de la démocratie semi-directe en droit Suisse*. Dorigny. 1987.

Gros Espiell, H., « Liberté des élections et observation internationale des élections », mimeo., Conférence internationale de la Laguna, Tenerife, 27 févr.-2 mars 1994.

Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sousrégionaux et autres en vue de promouvoir et consolider la démocratie », Rapport du Haut Commissariat aux droits de l'homme, doc. ONU. E/CN.4/2005/127, 11 février 2005.

Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme 'Rapport du Haut Commissariat aux droits de l'homme', doc ONU. E/CN.4/2005/57, 14 décembre 2004.

Human Rights Watch and Lawyers Committee for Human Rights, *Critique : Review of the Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1988*. 1989.

International IDEA, *The Implementation of Quotas : European Experiences*, Francesca Binda & Julie Ballington, eds., Stockholm : International IDEA, 2005.

International IDEA, *The Implementation of Quotas : African Experiences*, Julie Ballington, ed., Stockholm : International IDEA, 2004.

International IDEA, *The Implementation of Quotas : Asian Experiences*, Julie Ballington ed., Stockholm : International IDEA, 2003.

International IDEA, *The Implementation of Quotas : Latin American Experiences*, Julie Ballington, ed., Stockholm : International IDEA, 2003.

International Republican Institute, *Kenya : The December 29, 1992 Elections*. 1993.

Jackman, R. J. & Ross A. Miller, « Voter turnout in industrialized democracies during the 1980s », *Comparative Political Studies*, Vol. 27, 467-92 (1995).

Katz, Richard, *Democracy and Elections*, New York : Oxford University Press, 1967.

Kimberling, William C., « A Rational Approach to Evaluating Alternative Voter Registration Systems and Procedures, », in Courtney, John C., ed. *Registering Voters: Comparative Perspectives*. The Center for International Affairs. Harvard University, (1991), 3.

Koskenniemi, Marti, « « Intolerant Democracies » : A Reaction », 37 *Harvard International Law Journal* (1996), 231.

Lacy, B., « Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation », International Foundation for Electoral Systems, 2004.

Laundy, P. *Parliaments in the Modern World*. Dartmouth. Aldershot. 1989.

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

Lund Recommendations, 1999, « Effective Participation of National Minorities in Public Life », annexed to Packer, J., in 11(4) *Helsinki Monitor* (2000), 29.

Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Calman-Lévy, 1995.

Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Mapesela, T., « Lesotho Court of Appeal upholds gender quotas », 30 juin 2005 : www.quotaproject.org/.

Marks, Susan, *The Riddle of all Constitutions*, Oxford : Oxford University Press, 2000.

Marks, Susan, « The End of History? Reflections on Some International Legal Theses », 8 *European Journal of International Law* (1997) 449-78.

Masclet, J.-C. *Droit électoral*. Presses Universitaires de France. Paris. 1989.

McGoldrick, D., *The Human Rights Committee*. Oxford. 1991.

Melia, T.O., « Hungary », in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 39-64.

Mendle, M., ed., *The Putney Debates of 1647 : The Army, the Levellers, and the English State*, New York: Cambridge University Press, 2001.

Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies: Problems, Principles and Guidelines*. Rédigé pour Article 19, The International Centre against Censorship. Avant-projet de publication; août 1993.

Merrills, J.G., *The Development of International Law by the Cour européenne des droits de l'homme*. Manchester. 1988.

Mooney Erin & B. Jarrah, « Displaced and Disenfranchised: Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region », 4 *Ethnopolitics* 29 (2005).

Nadais, A., « Choice of Electoral Systems », in Garber, Larry and Bjornlund, Eric, eds., *The New Democratic Frontier. A country by country report on elections in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C. 1992. 190-203.

National Democratic Institute for International Affairs. Council of Freely Elected Heads of Government. « Preliminary Post-Election Statement. International Delegation to the National Elections in Paraguay ». Asunción. 10 mai 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. *An Assessment of the October 11, 1992 Election in Cameroon*. Washington, 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. « Preliminary Statement. NDI International Observer Delegation to the Pakistan National Elections ». 8 oct. 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. « Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal ». International Delegation Report. Washington, 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. Carter Center of Emory University. *The October 31 1991 National Elections in Zambia*. Washington, 1992.

National Democratic Institute for International Affairs. *An Assessment of the Senegalese Electoral Code*. International Delegation Report. Washington, 1991.

National Democratic Institute for International Affairs. *The October 1990 Elections in Pakistan*. Report of the International Delegation. Washington, 1991.

National Democratic Institute for International Affairs. National Republican Institute for International Affairs. *The June 1990 Elections in Bulgaria*. International Delegation Report. Washington, 1990.

National Election Monitoring Unit (NEMU), *The Multi-Party General Elections in Kenya*. 1993.

Nations Unies, *Femmes et élections : Guide pour la promotion de la participation des femmes aux élections*, New York : Nations Unies, 2005.

Nations Unies, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, doc. ONU A/59/565, 2 décembre 2004.

Nations Unies, « Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme » doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7, 12 mai 2004.

Nations Unies, « Participation des femmes aux processus électoraux dans les pays sortant d'un conflit. Note du secrétariat », doc. ONU E/CN.6/2004/CRP.7, 26 février 2004.

Nations Unies, « Affermissement du rôle de l'Organisation 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 », doc. ONU 58/212, 4 août 2003.

Nations Unies, « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes », Rapport du Secrétaire général, doc. ONU A/56/344, 19 octobre 2001.

Nations Unies, « Lettre du 19 juillet 1999 adressée par le Représentant permanent de la Roumanie aux Nations Unies au Secrétaire général », doc. ONU A/54/178, 27 juillet 1999.

Nations Unies, *Déclaration et programme d'action de Vienne* : doc. ONU A/CONF.157/23, 12 juillet 1993.

Nations Unies, *Report of the Joint International Observer Group on the Malawi National Referendum*, New York. 14 juin 1993.

Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* : doc. ONU A/47/668, 18 Nov. 1992.

Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* : doc. ONU A/46/609, 19 Nov. 1991.

Nations Unies, Mission de l'ONU chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua (ONUVEN) : doc. ONU A/44/375 (1989).

Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', Rapport du Secrétaire général, docs. ONU A/51/512, 18 octobre 1996.

Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', Rapport du Secrétaire Général, A/52/513, 21 octobre 1997.

Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', Rapport du Secrétaire Général, A/53/554, 29 octobre 1998.

Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', Rapport du Secrétaire Général, A/54/492, 22 octobre 1999.

Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', Rapport du Secrétaire général, A/55/489, 13 octobre 2000.

Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', Rapport du Secrétaire général, A/56/499, 23 octobre 2001.

Nations Unies, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies', Rapport du Secrétaire Général, A/58/392, 26 septembre 2003.

Nations Unies, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, 'Déclaration et Programme d'action de Vienne', doc. ONU A/CONF.157/23, 12 juillet 1993.

Nations Unies/Programme des Nations Unies pour le développement, Electoral Systems and Processes: Practice Note, New York: UNDP, janvier 2004.

Nations Unies/Programme des Nations Unies pour le développement, Note d'orientation sur l'assistance électorale. New York. 1992.

Norris, P., « Young people and political activism: from the politics of loyalties to the politics of choice ? », paper given at the Council of Europe symposium « Young people and democratic institutions: from disillusionment to participation », Strasbourg 27-28 novembre 2003.

Norwegian Helsinki Committee. Norwegian Institute of Human Rights. *Manual for Election Observation*. Mimeo. Draft. Oslo. 1993.

OAS, « Declaration of Florida: Delivering the Benefits of Democracy », adoptée lors de la quatrième session plénière, 7 juin 2005 : AG/DEC. 41(XXXV-O/05).

OAS, « Résolution of San José, Costa Rica, Inter-American Democratic Charter », adoptée lors de la quatrième session plénière, 5 juin 2001 : AG/RES. 1838 (XXXI-O/01).

OAS, « Promotion of Democracy », résolution adoptée lors de la quatrième session plénière, 5 juin 2001 : AG/RES. 1782 (XXXI-O/01).

OAS, The Washington Protocol, Official Documents, OEA/Ser.A/2 Add.3 (SEPF), Series on Treaties 1-E Rev. (1995).

OAS, « Representative Democracy », résolution adoptée lors de la cinquième session plénière, 5 juin 1991 : AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

OAS, « Declaration of Santiago de Chile », adoptée lors de la cinquième réunion consultative des ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'OEA, *Inter-American System: Treaties, Conventions, and Other Documents*, Washington, 1981, Vol. 1.

OAS, *Annual Report of the Inter-American Commission On Human Rights 2001*, OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 avril 2002.

OAS, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., 13 avril 1999.

OAS, *Doctrine of the Inter-American Commission on Human Rights (1971-1981)*, in *Ten Years of Activities 1971-1981*, Washington, 1982.

OAS, Secretary-General, *Observation of the Electoral Process, Nicaragua 1989-90, Observers' Guide*. Washington, 1989.

Organisation internationale de la francophonie, « Déclaration de Bamako », adoptée lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », Bamako, le 3 novembre 2000.

Organisation internationale de la francophonie, Conférence des Femmes de la Francophonie, « Femmes, Pouvoir et Développement », Déclaration finale de Luxembourg, le 5 février 2000, II, 1: Concernant le « pouvoir ».

OSCE, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, Varsovie, OSCE/ODIHR, 2003.

OSCE, *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, Varsovie : OSCE/ODIHR, 2004.

Pastor, Robert A., « The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions : Implications for Policy and Research », *Democratization*, Vol. 6 No. 4 (1999).

Pastor, Robert A., « Mediating Elections », *Journal of Democracy*, Vol. 9 No. 1 (1998), 154.

Pinto-Duschinsky, Michael, *Political Financing in the Commonwealth*, Londres : Commonwealth Secretariat, 2000.

Pinto-Duschinsky, M., « The Role of Political Parties », in International Foundation for Election Systems. *Central European Electoral Systems Symposium, Budapest, July 30-August 2, 1991*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C., (1991), 74.

Pratchett, Lawrence & Vivien Lowndes, *Developing Democracy in Europe : An Analytical Summary of the Council of Europe's acquis*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2004.

Prowse, M., « Winner still takes all », *Prospect*, mai 2005, 36.

Reilly, Ben & Reynolds, Andrew, *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Washington : National Academy Press, 1999.

Reisman, W. Michael, « Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies », 18 *Fordham International Law Journal* 794 (1995).

Reynolds, Andrew, Ben Reilly & Andrew Ellis, eds., *Electoral System Design : The New IDEA Handbook*, Stockholm : International IDEA, 2005.

Roberts, Hannah, « Forced migration and electoral participation », Forced Migration Online (FMO) Research Guide, octobre 2003.

Schweizer, R.J., « Zur Stellung der Schweiz gegenüber Art. 3 der Zusatzprotokolls zur Europäischer Menschenrechtskonvention (Gewährleistung von freien und geheimen Wahlen), 41.

Senedores Nacionales de la Provincia del Chaco v. Argentina, Case 12.135, Report N° 132/99, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev. at 170 (1999), Election des sénateurs nationaux pour la province d'El Chaco, 19 novembre 1999.

Shelton, D., « Representative Democracy and Human Rights in the Western Hemisphere, » 12 *Human Rights Law Journal* 353 (1991).

Sieghart, P., *The International Law of Human Rights*. Oxford : Oxford University Press, 1983.

Steiner, Henry, « Political Participation as a Human Right », 1 *Harvard Human Rights Yearbook* 77 (1988).

Union africaine « Orientations relatives aux missions d'observation et de suivi des élections », 2004.

Union européenne, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO, 364/1, 19 décembre 2000.

Union européenne, *Traités consolidés*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 1997.

Union interparlementaire, « La Participation des femmes et des hommes à la prise de décision : la dimension parlementaire », octobre 2005 ; étude présentée lors de la Réunion du groupe d'experts de l'ONU sur la « Participation équilibrée des femmes et des hommes au processus de décision, notamment la participation à la vie et aux responsabilités politiques », Addis Abeba, 24-27 octobre 2005.

Union interparlementaire, *Les femmes dans les parlements nationaux*, Genève : UIP, septembre 2005.

Union interparlementaire, *Elections libres et régulières - Un regard neuf*, Genève : UIP, 2005

Union interparlementaire, « Rapport final, Journée parlementaire à l'occasion de la 49^{ème} session de la Commission de la condition de la femme : Beijing + 10 », New York, 3 mars 2005.

Union interparlementaire & Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme, *Droits de l'homme : Guide pour les parlementaires*, Genève : Union interparlementaire, 2005.

Union interparlementaire, 108^{ème} Assemblée et réunions connexes de l'UIP, « Résultats des travaux », Santiago du Chili (Chili), 3-12 avril 2003.

Union interparlementaire, 109^{ème} Assemblée et réunions connexes de l'UIP, « Résultats des travaux », Genève (Suisse), 1-3 octobre 2003.

Union interparlementaire, 110^{ème} Assemblée et réunions connexes de l'UIP, « Résultats des travaux », Mexico (Mexique), 15-23 avril 2004.

Union interparlementaire, 111^{ème} Assemblée et réunions connexes de l'UIP, « Résultats des travaux », Genève (Suisse), 25 septembre –1^{er} octobre 2004.

Union interparlementaire, 'Activités de l'UIP en 2003 : Rapport annuel du Secrétaire général', 110^{ème} Assemblée, Mexico, avril 2004.

Union interparlementaire, 'Activités de l'UIP en 2001: Rapport annuel du Secrétaire général', 107^{ème} Conférence, Marrakech, mars 2002.

Union interparlementaire, 'Activités de l'UIP en 1999: Rapport annuel du Secrétaire général', 103^{ème} Conférence, Amman, avril 2000.

Union interparlementaire, Rapport de la mission d'observation électorale de l'UIP, Cambodge, 16 mai - 4 juin 1993. Genève 1993.

Union interparlementaire, Systèmes électoraux : Etude comparée mondiale. Genève. 1993.

Union interparlementaire, Chronique des élections et de l'évolution parlementaires, No. 27, 1992-1993.

Union interparlementaire, Chronique des élections et de l'évolution parlementaires, No. 26, 1991-1992.

Union interparlementaire, Chronique des élections et de l'évolution parlementaires, No. 25, 1990-1991.

Union interparlementaire, Chronique des élections et de l'évolution parlementaires, No. 24, 1989-1990.

Union interparlementaire, Rapport de la Mission d'observation électorale en Namibie : UIP doc. CL/146/10-R.1. 20 déc. 1989.

United Nations, Guidelines for Member States Considering the Formulation of a Request for Electoral Assistance, New York. n.d.

US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Elections in Central and Eastern Europe*. A Compendium of Reports on the Elections Held from March through juin 1990. Washington, juillet 1990.

US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Elections in the Baltic States and Soviet Republics*. A Compendium of Reports on Parliamentary Elections Held in 1990. Washington, décembre 1990.

US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Russia's Parliamentary Election and Constitutional Referendum, December 12, 1993*. Washington, D.C. Janvier 1994.

Vasak, K., «Freedom of Elections and the International Observation of Elections,» mimeo., Instituto Tricontental de la Democracia Parlamentaria y de los Derechos Humanos de la Universidad de la Laguna, n.d.

Vasak, K., «Les normes internationales existantes relatives aux élections et leur mise en oeuvre,» mimeo., n.d.

Villiger, M.E., *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*. Zurich. 1993.

Wheatley, S., « Democracy in International Law: A European Perspective », 51 *International and Comparative Law Quarterly* 225 (2002).

Wheatley, S., « Deliberative democracy and minorities », 14 *European Journal of International Law* 507 (2003).

Wolfinger, Raymond E., « The Politics of Voter Registration Reform », in Courtney, John C., ed., *Registering Voters : Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs. Harvard University, (1991), 28.

Wootton, David, review of Dunn, J., *Setting the People Free : The Story of Democracy*, Londres : Atlantic Books, 2005, *Times Literary Supplement*, 23 septembre 2005, 7-10.

Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies

Résolution 1325 du Conseil de sécurité, « Les femmes, la paix et le développement », 31 octobre 2000.

Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies

Rés. 43/157 de l'Assemblée générale, « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes », 8 décembre 1988

Rés. 46/130 de l'Assemblée générale, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux », 17 décembre 1991.

Rés. 46/137 de l'Assemblée générale, « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes », 17 décembre 1991.

Rés. 47/120 de l'Assemblée générale, Un agenda pour la paix : diplomatie préventive et questions connexes », 20 septembre 1993.

Rés. 47/130 de l'Assemblée générale, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux », 18 décembre 1992.

Rés. 47/138 de l'Assemblée générale, « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes », 18 décembre 1992.

Rés. 48/124 de l'Assemblée générale, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux », 20 décembre 1993.

Rés. 48/131 de l'Assemblée générale, « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes », 20 décembre 1993.

Rés 49/30 de l'Assemblée générale, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 7 décembre 1994.

Rés. 49/190 de l'Assemblée générale, « Affermissement du rôle de l'Organisation 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 », 23 décembre 1994.

Rés. 50/15 de l'Assemblée générale, « Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union interparlementaire », 15 novembre 1995.

Rés. 50/133 de l'Assemblée générale, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 20 décembre 1995.

Rés. 50/185 de l'Assemblée générale, « Affermissement du rôle de l'ONU aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation », 22 décembre 1995.

Rés. 51/31 de l'Assemblée générale, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 6 décembre 1996.

Rés. 52/18 de l'Assemblée générale, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 21 novembre 1997.

Rés. 52/119 de l'Assemblée générale, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux », 12 décembre 1997.

Rés. 52/129 de l'Assemblée générale, « Affermissement du rôle de l'Organisation 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 », 12 décembre 1997.

Rés. 53/31 de l'Assemblée générale, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 23 novembre 1998.

Rés. 54/12 de l'Assemblée générale, «Coopération entre l'ONU et l'Union interparlementaire », 27 octobre 1999.

Rés. 54/36 de l'Assemblée générale, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 29 novembre 1999.

Rés. 54/173 de l'Assemblée générale, « « Affermissement du rôle de l'Organisation 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 » », 17 décembre 1999.

Rés. 55/2 de l'Assemblée générale, « Déclaration du Millénaire », 8 septembre 2000.

Rés. 55/19 de l'Assemblée générale, «Coopération entre l'ONU et l'UI », 8 novembre 2000.

Rés. 55/43 de l'Assemblée générale, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 27 novembre 2000.

Rés. 55/96 de l'Assemblée générale, « Promotion et consolidation de la démocratie », 4 décembre 2000.

Rés. 56/96 de l'Assemblée générale, «Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 14 décembre 2001.

Rés. 56/151 de l'Assemblée générale, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », 19 décembre 2001.

Rés. 56/154 de l'Assemblée générale, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux en tant qu'élément important de la défense et de la protection des droits de l'homme », 19 décembre 2001.

Rés. 56/159 de l'Assemblée générale, « Affermissement du rôle de l'Organisation 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 », 19 décembre 2001.

Rés. 57/32 de l'Assemblée générale, « Octroi du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale à l'Union interparlementaire », 19 novembre 2002.

Rés. 57/47 de l'Assemblée générale, « Coopération entre l'ONU et l'Union interparlementaire », 21 novembre 2002.

Rés. 58/142 de l'Assemblée générale, « Participation des femmes à la vie politique », 22 décembre 2003.

Rés. 58/189 de l'Assemblée générale, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la diversité des systèmes démocratiques en ce qui concerne les processus électoraux en tant qu'élément important de la promotion et de la protection des droits de l'homme », 22 décembre 2003.

Rés. 59/168 de l'Assemblée générale, « Suite donnée à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et application intégrale de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing et des textes issus de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale », 20 décembre 2004.

Rés. 59/193 de l'Assemblée générale, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », 20 décembre 2004.

Rés. 59/201 de l'Assemblée générale, « Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et de consolider la démocratie », 20 décembre 2004.

Commission des droits de l'homme

Résolution 1995/60 de la Commission des droits de l'homme, 'Moyens de surmonter les obstacles à l'établissement d'une société démocratique et conditions du maintien de la démocratie », 7 mars 1995.

Résolution 1999/57 sur la « Promotion du droit à la démocratie », 27 avril 1999.

Résolution 2000/40, « Incompatibilité entre la démocratie et le racisme », 20 avril 2000.

Résolution 2000/47, « Promotion et consolidation de la démocratie », 25 avril 2000.

Résolution 2001/36, « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », 23 avril 2001.

Résolution 2001/41, « Poursuite du dialogue sur les mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie », 23 avril 2001.

Résolution 2001/43, « Incompatibilité entre la démocratie et le racisme », 23 avril 2001.

Résolution 2001/65, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », 25 avril 2001.

Résolution 2002/30, « Les droits de l'homme et l'extrême pauvreté », 22 avril 2002.

Résolution 2002/34, « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », 22 avril 2002.

Résolution 2002/39, « Incompatibilité entre la démocratie et le racisme », 23 avril 2002.

Résolution 2002/46, « Nouvelles mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie », 23 avril 2002.

Résolution 2002/72, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », 25 avril 2002.

Résolution 2002/76, « Le rôle d'une bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme », 25 avril 2002.

Résolution 2003/35, « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », 23 avril 2003.

Résolution 2003/36, « Interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme », 23 avril 2003.

Résolution 2003/41, « Incompatibilité entre la démocratie et le racisme », 23 avril 2003.

Résolution 2003/63, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », 24 avril 2003.

Résolution 2003/41, « Incompatibilité entre la démocratie et le racisme », 23 avril 2003.

Résolution 2004/38, « Incompatibilité entre la démocratie et le racisme », 19 avril 2004.

Résolution 2004/64, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », 21 avril 2004.

Résolution 2005/32, « Démocratie et état de droit », 19 avril 2005.

Résolution 2005/36, « Incompatibilité entre la démocratie et le racisme », 19 avril 2005.

Cas et Rapports

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, Comm. No. 102/93 (1998).

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Legal Resources Foundation v Zambia*, Comm. No. 211/98 (2001).

Cour européenne des droits de l'homme, *Aziz v. Cyprus* Deuxième Section, 22 juin 2004, Jugement ; 22 septembre 2004, Jugement final.

Cour européenne des droits de l'homme, *Matthews v United Kingdom*, 18 février 1999, Jugement.

Cour européenne des droits de l'homme, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 janvier 1998, Jugement.

Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, 13 février 2003, Jugement.

Cour européenne des droits de l'homme, *Sadak and Others v. Turkey (No. 2)*, Quatrième section, 11 juin 2002, Jugement ; 6 novembre 2002, Jugement final.

Cour européenne des droits de l'homme, *Gitonas and Others v Greece*, 1er juillet 1997, Jugement (Merits), Cour (Chambre).

Cour européenne des droits de l'homme, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 janvier 1998, Jugement.

Cour européenne des droits de l'homme, *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, Quatrième section, 30 mars 2004, Jugement ; Grande Chambre, Jugement, 6 octobre 2005.

Cour européenne des droits de l'homme, *Py v. France*, 11 janvier 2005, Jugement.

Cour européenne des droits de l'homme, *Melnychenko v. Ukraine*, 19 octobre 2004, Jugement ; 30 mars 2005, Jugement final.

Cour européenne des droits de l'homme, *Sadak and Others v. Turkey (No. 2)*, Quatrième Section, 11 juin 2002, Jugement ; 6 novembre 2002, Jugement final.

Comité des droits de l'homme, *Marie-Hélène Gillot v. France*, Comité des droits de l'homme, Communication No. 932/2000, doc. ONU A/57/40 à 270 (2002).

Comité des droits de l'homme, *Istvan Mátyus v. Slovakia*, Communication No. 923/2000, doc ONU. A/57/40 (Vol. II) at 257 (2002).

Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Whitbeck v. Guatemala*, Report No. 21/94, Case 10.804 (b), 22 septembre 1994, OEA/Ser.L/V/II.88 rev. 1 Doc. 9 at 46 (1995).

Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Andres Aylwin Azocar et al v Chile*, Report N° 137/99, Case 11,863, 27 décembre 1999: *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights* 1999.

Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Rios Montt v. Guatemala*, Report N° 30/93, Case 10.804, 12 octobre 1993: *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights* 1999.

Commission interaméricaine des droits de l'homme, Report N° 48/00, Case 11.166, *Walter Humberto Vásquez Vejarano v. Peru*, 13 avril 2000.

Commission interaméricaine des droits de l'homme, *María Merciadri de Morini v. Argentina*, Case 11.307, Report N° 102/99, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev. at 69 (1999), 27 September 1999 (Admissibility); Case 11.307, Report No. 103/01, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 5 rev. at 408 (2001), 11 octobre 2001 (Merits).

Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Statehood Solidarity Committee v United States*, Case 11.204, Report No. 98/03, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 70 rev. 1 at 725 (2003), 29 décembre 2003.

Cour interaméricaine des droits de l'homme, *The Word 'Laws' in Article 30 of the American Convention on Human Rights*, Advisory Opinion OC-6/86, 9 mai 1986, Series A N° 6, para. 32.

Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Judicial Guarantees in States of Emergency (Articles 27(2), 25, and 8 of the American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-9/87, 6 octobre 1987, Series A N° 9.

Cour suprême du Canada, *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)* [2002] 3 SCR 519.

SITES WEB UTILES

- | | |
|---|--|
| * Agence intergouvernementale de la Francophonie | http://agence.francophonie.org |
| Bureau de la Conseillère spéciale des Nations Unies sur la parité des sexes et la promotion de la femme | www.un.org/womenwatch/osagi |
| Commonwealth Secretariat | www.thecommonwealth.org |
| * Conseil de l'Europe Commission de Venise | www.venice.coe.int/default.asp?L=F |
| Division pour l'assistance électorale des Nations Unies | www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm |
| Electoral Commissions Forum of SADC | www.sadcecf.org |
| Electoral Institute of Southern Africa | www.eisa.org.za |
| Global Database of Quotas for Women | www.quotaproject.org |
| Global Initiative to Enfranchise People with Disabilities | www.electionaccess.org |
| * Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme | www.ohchr.org/french/index.htm |
| IFES | www.ifes.org |
| International IDEA | www.idea.int |
| International Republican Institute | www.iri.org |
| * Ligue Internationale des Femmes pour la Paix et la Liberté | www.peacewomen.org/Website_French/wpsindex.html |
| National Democratic Institute for International Affairs | www.ndi.org |
| National Democratic Institute for International Affairs: Access Democracy | www.accessdemocracy.org |
| * Nations Unies Département des affaires économiques et sociales | www.un.org/french/esa/desa/index.html |
| Organisation des Etats Américains. | www.oas.org/main/french |
| OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights | www.osce.org/odihr |
| OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights-Elections | www.osce.org/odihr-elections |
| The Carter Center | www.cartercenter.org |
| The Electoral Commission | www.electoralcommission.org.uk |
| * Union interparlementaire | www.ipu.org/french/home.htm |

INDEX

A

Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien
Acte final d'Helsinki, *voir* Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
Action affirmative, 9, 52n
Administration, *voir* Elections, administration des
Afrique, 43n, 44n, 45n, 45, 46, 77
Afrique du Sud, 43n, 45, 51n, 125, 136
Albanie, 119n
Algérie, 22, 38n
Allemagne, 36n, 37n, 38n, 88n, 128n, 135, 155, *voir aussi* Allemagne de l'Est
Allemagne de l'Est, 135, *voir aussi* Allemagne
Amériques, 47, 47n, 48, 160
Angleterre, 94, 131n, 134, *voir aussi* Royaume-Uni
Annan, Kofi, 13n
APRONUC, *voir* Cambodge
Arabie Saoudite, 24n
Argentine, 23, 28, 51n, 140n
Arménie, 36n
Assemblée générale, *voir* Nations Unies
Assemblée parlementaire, *voir* Conseil de l'Europe
Assistance technique, 19, 20, 40n, 50, 57, 103, 104, 116, 121, 161n, *voir aussi* Assistance électorale
Association bulgare pour des élections régulières, 174
Australie, 28, 37n, 38n, 127, 140n
Autodétermination, 15n, 16n, 29, 105, 107-112, 165n
Autriche, 37n, 38n, 116n, 127, 141,

165n

Azerbaïdjan, 51n

B

Bangladesh, 23, 129, 133, 133n, 134, 134n, 139, 160n, 163, 164, 164n
Bélarus, 51n
Belgique, 36n, 37n, 38, 70, 115, 116n, 127, 140n, 152n
Bénin, 21n, 23, 25
Botswana, 23, 127
Boutros-Ghali, Boutros, 11, 11n, 12n, 13
Brunei, 20n, 24n
Bulgarie, 135, 142n, 150n, 153n, 162, 164, 166, 173, 174, 178n
Burundi, 161n

C

Cambodge, 116, 117, 117n, 122, 123, 147n, 149, 149n, 162n, 163n, 167, 169, 170n, 171n
Cameroun, 138, 143n, 166, 173
Canada, 28, 36n, 37n, 46n, 51n, 65n, 73, 73n, 88n, 131, 136, 142, 142n, 145
Candidats, ix, x, xi, 150-158, 165-168 et *passim*
Droit de se porter candidat, *voir* Droits, *voir également* Femmes
Indépendants, 22, 128n, 153n, 154n
Caractère raisonnable, 130, 152, 180
Caraïbes, 49
Carter Center, 5, 52n, 128n, 132n, 152n, 163n, 166n, 174n, 175n, 178n
Censure, 100n, 169

- Charia, 69
- Charles Ier, 94n
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 44n, 114, 190
- Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant, 141n, *voir aussi* Organisation de l'Unité africaine (OUA)
- Charte canadienne des droits et libertés, 73n
- Charte démocratique interaméricaine, 39, 45, 47, 47n, 48n
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 55, 56n
- Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance, 45n
- Chili, 8n, 28, 47, 47n, 51n, 75, 151
- Chine, 20n, 22n, 24n, 118, 133
- Chypre, 64- 65
- Chypriote-grecque, 64, 65
- Chypriote turc, 64-66
- Circonscriptions, 53, 58, 63, 75, 93, 96, 106, 122, 126, 129, 130, 131, 132, 133n, 137, 137n, 138, 145, 154, 171, 179
Voir aussi Découpage électoral
- Citoyen européen, 141, 141n
- Code de conduite démocratique, 21-23
- Code de conduite régissant la campagne électorale, x, 184
- Coercition, 17, 35, 78, 82 *voir aussi* Elections, violence
- Colombie, 118, 131, 143n
- Colonialisme, 108
- Comité des droits de l'homme, *voir* Nations Unies
- Comité des ministres, *voir* Conseil de l'Europe
- Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 62, 75n
- Commission des droits de l'homme, *voir* Nations Unies
- Commissions électorales, v, 40, 46n, 50, 85n, 106, 135, 136n, 137, 137n, 138, 139, 157
- Commission européenne des droits de l'homme, 115, 128, 141, 142n, 143n, 151, 153n, 155, 157n,
- Commission européenne pour la démocratie (Commission de Venise) 51, 52, 52n, 53, 72, 73, 96n
- Commission interaméricaine des droits de l'homme, 60, 61n, 62, 66, 66n, 70, 75, 75n, 76, 77, 111, 127, 151, 153, 159, 163n, 164n
- Commission de Venise, *voir* Commission européenne pour la démocratie par le droit
- Commonwealth, 39, 49, 49n, 50, 50n, 125
Missions d'observation du, 49 *et passim*
- Communauté de développement pour l'Afrique australe (SADC), 46, 46n
- Communauté des démocraties, 13n, 32, 40, 42, 42n
- Communauté européenne, 56n, 64, 64n, 142n, 163, *voir aussi* Union européenne
- Comores, 145n
- Concepts, 82, 82n, 87
- Conduite des élections, *voir* Elections, administration
- Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), 123
- Copenhague (1990), 104n,

- 123, 123n, 164, 175
Helsinki, 109, *voir également*
Organisation de la sécurité et
de la coopération
en Europe
Congo, 24n, 116n
Conseil économique et social
(ECOSOC), *voir* Nations
Unies
Conseil de l'Europe, 4, 9n, 50, 51-52,
54, 54n, 55n, 92n, 136n, 141,
141n, 159, 160, 173
Comité des ministres, 54, 54n
Congrès des autorités locales
et régionales, 51, 51n
Voir aussi Démocratie, clause
démocratique
Conseil des élections démocratiques,
51, 52n
Conseil interparlementaire, vii, 3, 4,
122
Constitutions, 44, 65, 96n, 97n, 98,
98n, 99n
Contrôle
Elections, 41, 118, 122
Contrôle, *voir* Scrutin
Convention américaine relative aux
droits de l'homme, 114, 153,
189
Convention des Nations Unies
relative aux droits de l'enfant
Convention européenne sur les droits
de l'homme,
Art. 10, 67, 115
Art. 11, 66, 67
Préambule, 61, 114
Premier protocole, 50, 65, 70,
75, 114, 114n, 151
Convention sur l'élimination de
toutes les formes de
discrimination à l'égard des
femmes (CEDAW), 13n, 48,
76, 78
Comité pour l'élimination de
toutes formes de
discrimination à l'égard des
femmes, 76n
Copenhague, *voir* Conférence sur la
sécurité et la coopération en
Europe
Costa Rica, 85n, 140, 140n, 152n
Cotonou, 26
Couleur, 9, 35, 109, 110, 122n, 143,
159, 171, 185
Cour européenne des droits de
l'homme, 50, 61, 64-66, 69,
70, 72, 73, 73n, 115, 116n, 165
Cour interaméricaine des droits de
l'homme, 60, 60n
Cour internationale de justice, 118n
Croatie, 37n, 38n, 129n, 142n, 156n
Cromwell, Oliver, 94n
CSCE, *Voir* Conférence sur la
sécurité et la coopération en
Europe
Cuba, 20n, 22n, 24n, 118, 119n, 152n

D
Danemark, 145, 168
DAP, *voir* Nations Unies
Débats de Putney, 94
Décentralisation, 23n, 133
Déclaration américaine des droits et
devoirs de l'homme, 189
Déclaration d'Alger, 109
Déclaration de Bamako, 39n
Déclaration de Harare,
Commonwealth, 39, 39n, 49,
125, 125n, 161n
Déclaration de Luxembourg, 16n
Déclaration de Santiago du Chili, 47,
47n
Déclaration de Varsovie, 13n, 39, 41,
42

- Déclaration du Millénaire, 7, 7n, 14, 14n, 36
- Déclaration et programme d'action de Beijing, 76, 92, 92n
- Déclaration et Programme d'action de Vienne (1993), 42n, 119
- Déclaration « Paix, sécurité, démocratie et développement » 26
- Déclaration relative aux principes du droit international, 29, 109
- Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, vii, 3, 6, 17, 80, 85n, 90n
- Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, 43, 44n
- Déclaration universelle des droits de l'homme, vii, 13n, 61n, 87n, 103, 104, 112, 124n, 172n, 187
- Découpage électoral, 75, 96, 105n, 131, 133
- Démocratie
- clause démocratique, 14, 47, 49
 - de faible intensité, 98
 - et développement, 12, 26
 - et droits de l'homme, 8n, 23, 34
 - et état de droit, 35n, 40n
 - et obligation de rendre des comptes, 60
 - intervention en faveur de, 14
 - principes démocratiques, 41, 41n, 43, 68
 - pseudodémocratie, 98n
 - transition démocratique, 94
 - voir aussi* Démocraties nouvelles ou rétablies
- Démocraties nouvelles ou rétablies, 16, 21, 21n, 22, 25, 25n, 26, 39, 64
- Démocratie représentative, 11, 26, 38, 38n, 45, 47, 47n, 48, 60, 61, 80, 80n, 82, 99n, 103, 104, 114n, 125, 140, 159, 164, 177, 180, 186,
- Démocratisation, 12n, 13, 13n, 17, 18n, 20, 20n, 25, 27n, 31, 39, 43, 44n, 84, 85, 97, 98n, 105, 119, 121
- Dénombrement parallèle, 176, 177
- Désaffection, 54
- Détenus, 73, 73n, 74, 75, 162, 163
- Développement, *voir* Démocratie, et développement
- Dictature, 94n, 155
- Diplomatie, 11n, 12n, 15
- Discrimination, 11, 13n, 32, 36, 42, 44, 48, 72, 76, 76n, 77, 77n, 78, 81, 91, 92, 112, 124, 150, 183 *passim*
- Voir aussi* Non-discrimination
- « Disenfranchisement » (non prise en compte des votes), 54, exclusion, 73, 90, 91, 94
- Djibouti, 161n
- Domaine réservé, 27, 107n, 127, *voir aussi* Intervention en faveur de la démocratie ; Souveraineté
- Droit, *voir* Droit international, Obligations
- Droit international, viii, ix, 3-5, 107-186 *passim*
- Droits, vii-xi, et *passim*
- d'association, xi, 24, 34, 59, 66-69, 110, 141n, 158-160, 160n, 165n, 179, 182, 185, 188
 - de circulation, ix, 49, 72, 165n, 179, 182
 - d'expression, xi, 32, 34, 38, 59, 66, 68-70, 110, 113, 117,

- 118, 141n, 157,
159, 160, 160n, 165n, 166n,
185, 188
d'opinion, 32, 34, 35, 53, 103,
159, 165n, 179
de se porter candidat, 32, 56n,
60, 70, 72, 73, 116n
de réunion, xi, 67, 69, 103,
113, 117, 141n, 160, 160n,
179, 185, 189
de vote, viii, 24, 33, 56, 59, 60,
64, 65, 69-71, 73, 73n, 74, 76,
83, 95, 104, 106, 115, 116n,
130, 131, 133, 140-142, 142n,
143, 143n, 144, 144n, 148,
148n, 152, 153, 159, 174, 181,
188
voir aussi Droits de l'homme ;
Droits politiques
Droits de l'homme, vii-xi, 31-41,
105-119, 151-153, et *passim*
Pauvreté extrême, 37, 42, 48,
100
voir aussi Charte africaine des
droits de l'homme et des
peuples ;
Convention américaine relative
aux droits de l'homme ;
Convention européenne des
droits de l'homme ; Droits ;
Droits économiques, sociaux
et culturels ; Elections ;
Nations Unies ; Pacte
international relatif aux droits
civils et politiques
Droits économiques, sociaux et
culturels, 34, 43n, 99, 108
Droits égaux, 36, 123
Droits individuels, 48, 83, 116, 183
voir aussi Droits
Droits politiques, ix, 10, 13n, 43n,
59, 66, 69, 76n, 80, 81, 83, 92,
94, 103, 111, 112-114, 114n,
116, 124, 128, 130, 153, 159,
182, 183, 188, 189
voir aussi Pacte international
relatif aux droits civils et
politiques
E
Education civique, 9, 17, 21, 40n, 84,
86, 106, 118, 126, 136n, 145,
146, 148, 149, 149n, 150, 159,
183
Education des électeurs, 19n, 46, 56,
148
Efficacité, *voir* Obligations
Egalité, vi-ix, xi, 8, 9, 13, 14, 16, 19,
22, 23, 25, 29, 36, 37, 42, 44n,
46n, 47, 50, 50n, 54, 55, 57-
60, 62, 65n, 75, 76, 76n, 77,
77n, 78, 81, 82, 82n, 87n, 90-
92, 92n, 93, 93n, 94, 96, 96n,
98, 100, 108, 111, 113, 114n,
115n, 120, 124, 128, 129-132,
133n, 142, 143, 150, 151,
158n, 164n, 166-169, 171,
178n, 179, 182, 185, 188, 189-
191
Egalité des chances, 57, 77, 92, 183
Egypte, 22n, 129n, 140n, 144n
Elections, *passim*
Administration des, x, 6, 57,
59, 78, 85, 139, *passim*
Assistance technique, 19, 20,
40n, 50, 57, 103, 104, 116,
121, 161n
Campagnes électorales, ix, x,
122, 151, 157, 159, 162-164,
166n, 167-170,
178n, 179, 182, 184
Contrôle des, 41, 41n, 55, 59,
64n, 66, 86n, 116, 118, 119,
121, 122, 126, 135, 138, 139,
146n, 158, 165, 167, 170, 174,

- 176, 183
Dépenses électorales, 158
Droits électoraux, 9n, 32n, 58, 73n, 84, 104, 111, 112, 114, 122n, 161, 171, 179, 185
Evaluation des, 52, 52n, 83
Fraude, xi, 41n, 58, 84, 91n, 138, 141, 144, 147, 160, 174, 176, 178, 184
Libres et régulières et *passim*
Observation des, 10, 25, 49, 52, 85, 91, 91n, 117n, 122n, 123n, 125, 149, 163n, 166n, 167n, 170n, 171n, 176
Périodicité, v-viii, 5, 16-18, 20, 24, 26, 27, 30-35, 37, 41, 48, 95, 99, 103, 106, 107, 111, 113, 114, 117, 119, 120, 126, 127, 128, 130, 138, 143, 162, 179, 181, 188-190, 191
Plaintes, *voir* Litiges
Principes des élections, 16
Résultats, 44, 46, 97, 103, 169n
Suivi, 44n, 45
Vérification des, xi, 84, 118, 147n, 160, 170, 184
Violence, ix, xi, 14, 18, 68, 78, 84, 88n, 90, 124, 161, 163, 163n, 164, 164n, 169-171, 171n, 177, 182, 184, 185
Voir aussi Scrutin, Candidats, Assistance électorale, Assistance technique
Electoral Institute of Southern Africa (EISA), 45n, 46n
Electorat, x, xi, 53, 93, 104, 121, 134, 135, 144, 147, 148, 166n, 167, 171, 174, 177, 183-186
Enfant, définition, 141n
Engagement de Santiago (2005), 42-43
Equateur, 140n, 143n
Equité, 14, 20, 24, 33, 36, 36n, 37n, 53, 93, 118, 124, 128, 146, 167-169
Erythrée, 136, 173
Esquipulas II, 118
Etat
Droit de représenter, vi, 186
Pratique des, v, 3, 74, 104, 116, 127, 133, 149, 152, 178, 181, 186
Etat de droit, 6, 10, 13, 14, 25, 26, 32, 32n, 33-35, 35n, 40, 43, 43n, 45, 47, 48, 48n, 50, 51, 52, 56, 60, 61, 74, 81, 82, 84, 97, 99, 100, 103, 123, 137, 142, 161n
Etats-Unis d'Amérique, 23, 28, 36n-38n, 105, 127, 130, 132n, 133, 157, 161, 165n
Europe, 50-58, 160, *voir aussi* Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Conseil de l'Europe, Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe ; Union européenne,
Exclusion, 11, 18, 36, 42, 43, 62, 63, 73, 74, 90, 91, 94, 96, 100, 116n, 142, 143n, 147, 152, *voir aussi* Discrimination ; Non-discrimination
F
Femmes, 5n, 12-14, 16, 19, 25, 27, 34, 40-44, 46, 50, 51, 54, 57, 58, 63, 76-80, 91-94, 100, 104, 122, 129, 144, 188-190
En politique, 76-77, *voir aussi*

- Quotas ; Sexe (égalité entre hommes et femmes).
- Fidji, 129n
- « files indiennes », 172
- First past the post, *voir* Systèmes électoraux
- Fondamentaliste, 67
- Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), 5, 9n, 138, 139, 139n, 146, 146n, 147, 147n, 152, 154n,
- Fortune, ix, 35, 159, 187
- Forum parlementaire de la SADC, 46, 46n
- Frais de campagne, *voir* Elections
- France, 37n, 38n, 70, 71n, 88n, 134, 140n, 157, 168, 174
- Francophonie (la), 16n, 25, 39n
- Fraude, *voir* Elections
- G
- Gerrymandering, 105
- Ghana, 136n, 137, 137n, 138n, 139, 139n, 145, 145n, 146, 147n, 148, 149n, 152, 152n, 154n, 155n, 160n, 161n, 162n, 163n, 165n, 170, 171
- Gibraltar, 64, 64n
- Gouvernance, 11n, 14, 31, 31n, 32, 42, 43, 43n, 45, 45n, 98n, *voir aussi* Démocratie
- Gouvernance démocratique, 14, 32, 43n, 98n
- Gouvernement représentatif, vi, 11, 13, 41, 43, 79n, 88, 95, 96, 96n, 97, 99, 106, 108, 110, 114, 133, 169, 177, 178, 186
- Grande-Bretagne, *voir* Royaume-Uni
- Grèce, 140n
- Groupe de l'assistance électorale, *voir* Nations Unies
- Guatemala, 66n, 70, 170n
- Guinée, 173
- Guinée équatoriale, 161
- Guyana, 134n, 146n, 163n, 170
- H
- Haïti, 49n, 85n, 118, 146n
- Handicapés, 9n, 46, 80, 142
- Hommes politiques, 54, 66, 79, 79n, 116n
- Honduras, 24n, 143n
- Hongrie, 37n, 38n, 128n, 135, 142n, 166, 174n
- I
- Impartialité, 46, 52n, 82, 85, 86n, 117, 134, 135, 136n, 137, 141n, 168, 175, 183
- Impératif démocratique, 13, 97
- Inde, 23, 85n
- Indépendance (des institutions), 11, 20, 34, 42, 44, 45, 48, 49n, 52n, 53, 99, 134, 135, 136, 136n, 137, 138, 152, *voir aussi* Impartialité
- Indicateurs électoraux, 89
- Indonésie, 143n, 153
- Information (des électeurs), ix, 9, 9n, 57, 69n, 86, 103, 106, 116, 122, 125, 126, 141n, 145, 147-149, 165, 179, 182
- Inscription sur les listes électorales, viii, x, 19n, 20, 40n, 49n, 84, 86, 88n, 91, 103, 105, 106, 119, 126, 134, 144, 145, 145n, 146, 146n, 147, 147n, 148, 150, 155, 157n, 159, 170, 171, 175n, 176, 181, 183, 184
- Instauration de la paix, 11, 19
- International IDEA, 5, 9n, 77n
- Intervention, *voir* Démocratie
- Intervention militaire, *voir*

- Démocratie
International Republican Institute (IRI), 5, 162n
Iran, 129n, 153
Iraq, 10n, 22n, 153
Irlande, 37n, 38n, 58, 105, 131n, 132, 168
Irlande du Nord, 58, 105, 131n, *voir aussi* Royaume-Uni
Italie, 37n, 140n
- J
Jamahiriya arabe libyenne, 20n, 22n, 24n
Jamaïque, 163n
Japon, 36n, 38n, 51
Jeunes, 25, 43, 46, 54n, 86n
Joint International Observer Group, *voir* Malawi
Jordanie, 10n
Judiciaire, 17, 22, 33, 42n, 44, 47, 99, 106, 134, 141n, 152n, 169
Juridiction interne, 105, 107, 107n, 111, 127
Voir aussi Non-ingérence ; Souveraineté
Justice sociale, 13-14, 35-36, 36n, 37n, 38, 81, 97
- K
Kazakhstan, 51n
Kenya, 119, 119n, 136n, 137, 137n, 147n, 151n, 152, 155, 155n, 160n, 162, 162n, 163n, 166n, 172, 173, 173n, 178
Kirghizistan, 51n
Koweït, 143, 144n
- L
Landesgemeinde, 172n
Langue, ix, 4, 14, 35, 69, 114n, 130, 159, 171, 185, 187, 190
Légalité, vi, 16, 47, 59, 60, 122
Législation, viii, 46, 77, 86, 104, 106, 111, 141n, 155, 161, 162, 180-182, 190
Législature, 63, 64n, 65, 69, 74, 81, 99n, 105, 130, 135, 152, 168
Légitimité, 10, 11, 30, 55, 64, 74, 91, 97, 112
Lesotho, 46n, 119n, 161n
Lettonie, 153n
Libéria, 16n
Liberté d'expression, *voir* Droits
Liberté d'opinion, *voir* Droits
Liechtenstein, 129
Liste électorale, *voir aussi* Inscription sur les listes
Litiges, 6, 85, 106, 126, 145, 176
Lituanie, 132, 136n
- M
Madison, 84, 84n
Maintien de la paix, 11n, 12, 19, 20, 27n
Malaisie, 22n, 137n
Malawi, 49n, 119n, 139, 140n, 146, 146n, 163, 164, 164n, 166, 171n, 173, 173n, 174
Maldives, 24n
Mali, 39, 173
Marge d'appréciation, 59, 72, 73, 75, 96, 179
Maurice (Ile), 46, 46n
Mécontentement, 54
Médias, accès aux, capital des, code de conduite pour, couverture par, suivi des, ix-xi, 6, 22, 34, 41n, 56, 79, 84, 99, 100n, 106n, 117, 124, 126, 134, 135, 148, 149, 160, 164, 165, 165n, 166, 166n, 167, 168, 168n, 169, 170, 178, 182, 183, 184, 185

Méfiance, 54, 173
Mexique, 51n, 111, 133n, 137, 154,
168n
Migrants, 48
Minorités, 12, 27n, 32, 34, 41n, 52,
52n, 54, 91, 94n, 96, 96n, 109,
122, 129n, 130n, 131
ethniques, 54, 91
Mise en œuvre, v, x, 44n, 53n, 57n,
82, 98n
Mondialisation, 11n, 35, 37, 79
Mongolie, 23n, 132, 132n, 138, 138n
Myanmar, 25n

N

Naissance, ix, 35, 75, 130, 144, 171,
185, 188
Namibie, 46n, 50, 50n, 117, 119n,
120n, 122, 122n
National Democratic Institute, 5, 52n,
127n, 139n, 140n, 150n, 167n
Nations Unies (ONU), *passim*
 Activités électorales, 116-119
 Assemblée générale, 11-31
 Centre des droits de l'homme,
 17
 Charte, art. 2(7), 118
 Charte des, vii, 29, 55, 56, 56n,
 104, 108, 108n, 118, 125n,
 142, 154
 Comité des droits de l'homme,
 60, 60n, 62n, 63, 63n, 66, 66n,
 69, 69n, 70n, 71, 71n, 72, 72n,
 73, 75, 75n, 77, 77n, 78, 78n,
 79n, 143, 143n
 Commission des droits de
 l'homme, 3, 13, 23, 24, 31,
 31n, 32n, 33n, 34n, 35n, 36n,
 37n, 38n, 39n, 40n, 48n, 81n,
 103, 119n, 160
 Conférence de San Francisco,
 108

Conseil de sécurité, 12, 12n,
16n

Conseil économique et social
(ECOSOC), 6

Département des affaires
politiques (DAP), 18, 18n, 19,
19n, 41n

Division de l'assistance
électorale (EAD, 19n, 52n

Division de la promotion de la
femme (UNIFEM), 8n, 19, 93

Groupe de l'assistance
électorale, 104, 120, 173

Haut Commissariat des
Nations Unies aux droits de
l'homme (HCR), 17,
25n, 32, 39n, 40, 40n, 41n

Programme de développement
des, (PNUD), 4, 8, 19, 19n,
25n, 41n, 117n,
119n

Observation générale 25, 60,
60n, 62n, 63n, 66n, 69n, 70n,
72, 72n, 73, 77n,
78n, 79n

Organisation des Nations
Unies pour l'éducation, la
science et la culture
(UNESCO), 40n

Nauru, 140n

Nicaragua, 23, 105n, 118, 118n,
134n, 147n, 156, 156n, 159n,
160n, 162n, 163, 163n, 176,
176n

Niger, 23

Nigeria, 60n, 62, 62n, 152, 172, 172n

Niveaux, 94, 94n

Non-discrimination, 36, 36n, 37n, 42,
65, 75, 81, 82, 124, 127n, 133,
143, 144, 153, 164, 171, 179,
185, *voir aussi* Discrimination
; Exclusion

Non-ingérence, 16, 27, 27n, 30, 43, 111, 120, 127n, 156n, *voir aussi* Souveraineté et charte des Nations Unies
Non résident, 71, 141, 142n
Normes internationales, 6-8, 26, 56, 63, 107, 121, 130, 133, 144, 160, 163, 178, 179
Norvège, 23, 28, 134, 142n
Nouvelle-Calédonie, 71n, 171n
Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), 10
Nouvelle-Zélande, 28, 39, 127, 129n

O

Obligation,

de moyens, 58, 82n, 107, 179
de résultat, 58, 59, 82, 107, 130, 179
Respect des, 3, 16, 22, 23, 27, 27n, 28n, 30, 34, 42, 42n, 43, 43n, 45, 46, 48, 52, 55, 56, 57n, 58, 61, 62, 68, 70, 74, 78, 82, 86, 99, 110, 111, 113, 119, 120, 123, 125, 126, 127n, 156n, 159, 182, 185

Obligation de rendre des comptes, 5, 54, 55, 55n, 72, 75, 97, 109

Obligations internationales, 104, 106-107, 180, *voir aussi* Obligation

Observateurs, *voir* Elections

Observation, *voir* Elections ; Responsabilité

ODIHR, 57n, 58n

Oman, 24n

Opinion politique, *voir* Droit

Opposition, 10, 14, 23, 27, 70, 111, 121, 136, 137, 139, 140n, 146n, 150n, 154, 156, 158, 162, 162n, 163-165, 165n,

166, 166n, 167, 168, 172, 173n, 176, 178

Ordre international équitable, 16n, 38, 38n

Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE), 4, 9n, 51n, 56, 57, 57n, 58, 58n, 73n, 83, *voir aussi* Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

Organisations non gouvernementales (ONG), 4, 6, 15, 39, 40, 116, 125, 175

Organisation de l'Unité africaine (OUA), 4, 38n, 43n, 125, *voir aussi* Union africaine

Organisation des Etats américains (OEA),
Charte de, Assemblée générale de, 38n, 39, 114n, 125, 156n, 160n

Organisations intergouvernementales, 4, 19, 39, 40, 103, 125, 186

Organisations régionales, 38-58, 114-116, 123-125 et *passim*

Orientations, 40, 44n, 45, 46, 51, 51n

Origine nationale, ix, 35, 130, 159, 171, 185, 188, 189

Origine sociale, 35, 96, 130, 159, 171, 185, 188, 189

OSAGI (Bureau de la Conseillère spéciale sur la parité des sexes et la promotion de la femme), 19

Ouganda, 172, 172n

P

Pacte de San José, *voir* Convention américaine relative aux droits de l'homme

Pacte international relatif aux droits

- civils et politiques, vii, 60, 104, 108
Art. 1, 108
Art. 2, 159
Art. 3, 188
Art. 12, 160n
Art. 19, 160n
Art. 21, 160n
Art. 22, 160n
Art. 25, 13n, 60, 62, 63, 66, 69n, 72, 75, 104, 112, 143, 150, 152, 189
Pakistan, 22n, 139n, 142n, 147n, 161n, 163, 174n, 178, 178n
Palestine, 25
Panama, 163n, 176
Paraguay, 143n, 150n, 163n
Parlements, v, viii, 6-11, 35, 51, 54, 92, 99, 115, 121, 122, 122n
Gardien des droits de l'homme, 41n
Participation populaire, 12, 13, 31, 36, 36n, 37, 37n, 43, 81, 84, 91, 96, 97, 100
Participation des femmes, 76-78
Participation du plus grand nombre, 35-38
Représentation et égalité, 90-95,
Parti communiste, 61, 66, 136, 139, 153n, 155
Partis, *voir* Partis politiques
Partis politiques, ix, x, 66-70, 150-158, 181-182 et *passim*
Enregistrement des, 154, 155, 183
Financement des, x, 6, 22, 30, 79n, 80, 88n, 99, 126, 150, 151, 154, 156, 156n, 157, 157n, 158, 158n, 183
Interdiction des, 68, 155, 164
Pauvreté, *voir* Droits de l'homme
Pays-Bas, 37n, 38n, 88n, 129n
Pays de Galles, 131n, 134,
voir aussi Royaume-Uni
Périodicité, *voir* Elections
Pérou, 47, 140n, 143
Personnes déplacées, 73n, 91
Peuple, volonté du,
voir Autorité du ; Gouvernement
Peuples autochtones, 48
voir aussi Minorités
Philippines, 140
Pinochet, Augusto, 75
Plan d'action Millbrook du Commonwealth, 39, 49
Plan d'action de Séoul, 13n, 40, 42
Pluralisme, 33, 67, 68, 82n, 98, 116n, 117
Politique, 13, 54, 55, 79
Femmes en, 8, 9
Pologne, 36n, 37n, 39, 135, 137, 137n, 142n
Portugal, 153
Pouvoirs publics, vii, viii, 26n, 30, 37, 103, 120, 187, *voir aussi* Candidats, Elections
Pratiques, *voir* Etat
Presse, *voir* Médias
Projet de déclaration sur les élections, la démocratie et la gouvernance en Afrique, 45
Proportionnalité, principe de la, 70n, 74, 75, 127, 127n, 128, 130, 142-144, 152, 180
Voir aussi Caractère raisonnable
Proportionnelle, *voir* Systèmes électoraux
Protection égale, 41n
Protocole de la charte des droits de l'homme et des peuples, 44n
Protocole de Washington, 47

Pseudodémocratie, *voir* Démocratie

Q

Qatar, 24n

Quotas, 64, 96, 131n,
femmes, 50, 76-78

R

Race, 35, 48, 109, 110n, 129, 130,
143, 144, 159, 171, 185, 188,
189

Racisme, 81n

Radio, *voir* Médias

Rainsborough, Thomas, 94

Référendums, 71, 85n, 105, 123, 190

Réfugiés, 71, 72, 73n, 91, 117

Régime de tutelle, 108

Régularité, v, vi, x, xi, 5, 13, 42n, 45,
58, 62, 63, 81, 82, 82n, 83,
84n, 88, 90, 99

Religion, ix, 35, 68, 69, 130, 144,
155, 159, 171, 185, 188

Renforcement des capacités, 17, 40n,
41n

Renversement,

voir Démocratie, clause
démocratique ; Coups d'Etat

Représentation, 63-66, 90-95 et
passim

République centrafricaine, 161n

République de Corée, 37n, 38n, 51n

République démocratique populaire
de Corée, 20n, 121n, 140n,
152n

République démocratique populaire
lao, 22n, 24n

République dominicaine, 133n, 138,
140n, 143n, 153n

Résidence, x, 70-73, 95, 114n, 122,
129n, 141, 142, 142n, 146,
152, 153, 171, 183, 191

Responsabilité, vii-ix

de l'Etat, 116, 148, 159

des observateurs, 86, 161

de protéger, 14, 15

Résultats, *voir* Elections

Révolutionnaire, 94, 98, 105

Roumanie, 22, 22n, 121n, 129n, 133,
135, 139, 142n, 156, 164, 166,
173, 174

Royaume-Uni, 36n, 37n 58, 64, 73,
74, 83, 85n, 86n, 88n, 104,
115n, 116n, 127, 131, 142n,
145, 154n, 157, 168, 174,
voir aussi Angleterre ; Irlande
du Nord ; Pays de Galles

Russie, 125n, 129n, 130n, 150n,
151n, 155n, 157, 166, 167

S

Sahara occidental, 25

Saint-Siège, 51n

Salvador, 144

Samoa, 28

Sanctions, 12, 15, 68, 84, 124, 141n,
177, 189

Scrutin, 6, 170-176

Bureaux de vote, viii, 52, 91,
134, 134n, 135, 139, 149, 170,
171, 171n, 173,

174, 175, 182, 184, *passim*

Dépouillement, 86, 162, 170,
175, 176, 178, *voir également*

Dépouillement

parallèle des suffrages

Scrutin secret, vii, 10, 24, 26n,
30, 31, 34, 41n, 57n, 59, 62,
82n, 90, 95, 104, 108, 111,
113, 114n, 115, 123, 124, 127,
128, 171, 172n, 173, 176, 181,
189, 190, 191,

voir aussi Elections

Urnes, 79, 170-176

Scrutin secret, *voir* Scrutin

- Sécurité, ix, xi, 8, 13, 15, 52, 79, 84,
100n, 148, 155n 160, 164, 170,
171, *voir aussi* Sécurité
nationale
Sécurité nationale, ix, 113, 114, 141,
180n, 185
Sénégal, 139, 139n, 142n, 143n, 146n,
149n, 150n, 154, 161, 167,
167n, 172, 172n, 173, 175n
Séparation des pouvoirs, 13, 34, 35,
43n, 44, 47, 61, 99, 100
Sexe, 35, 48, 62, 91, 109, 110n, 130,
144, 144n, 159, 171, 185, 187
Sexe (égalité entre hommes et
femmes), ix, 7, 8, 8n, 9, 16n,
19n, 25, 35, 48, 50, 57, 62, 91,
92, 93n, 109, 110n, 130, 144,
144n, 159, 171, 185, 188
Checklist for Free and Fair
Elections, 46n
Equilibre entre hommes et
femmes, 50, 77n, 79
Partenariat entre hommes et
femmes, 8
Voir aussi Femmes
Seychelles, 152n, 157, 157n, 161n,
163n
Sièges réservés, 78, *voir aussi* Quotas
Singapour, 22n, 140n
Slovakia, 75,
voir aussi Tchécoslovaquie
Slovénie, 135, 142n, 156n
Société civile, 11, 13, 16, 23-25, 33-
35, 41n, 42, 42n, 43, 43n, 49,
79, 136n
Soudan, 22n, 28
Souveraineté, 4, 14, 14n, 15n, 16,
16n, 17, 27, 27n, 28n, 30, 45,
48, 104, 107, 108, 111, 112,
118n, 119n, 120, 125, 127n,
156n, 158,
Spain (Espagne), 70
Suède, 36-38n, 134
« Suffrages en attente », 147
Suffrage égal, 84, 127, 128, 171, *voir
aussi* Suffrage universel
Suffrage universel, viii, 10, 24, 26n,
30-34, 37, 41n, 48, 52, 56, 59,
62, 64, 74, 82n, 83, 90, 94n,
95, 96n, 104, 111, 113, 114n,
115, 117, 120, 122, 124, 143,
171, 181, 188, 189, 191
Suisse, 28, 104, 172n
Suivi, *voir* Elections, observation
Swaziland, 24n
Syrie (République arabe syrienne),
20, 22n
Systèmes électoraux, v, 5, 9n, 33, 37,
50, 52, 53, 53n, 63, 78, 79, 93,
93n, 94, 98n, 121, 121n, 122,
126, 127n, 128n, 129, 141n,
152n
« First past the post », 27n,
63, 82n, 93, 93n, 94n
Majoritaire, 53, 63, 98n, 105,
115n, 122, 127, 128, 128n,
129n
Proportionnelle, 53, 93, 105,
115n, 116n, 117, 122, 127,
127n, 128, 128n,
129n, 143, 145
Vote unique transférable, 93
Système interaméricain, 107n, 125,
159
T
Tanzanie, 46n, 129n
Taux de participation, 54, 91, 172n
Tchad, 143n
Tchécoslovaquie, 135-136, 142n,
164, 166, *voir aussi* Slovaquie
Technocratie, 55
Technologie, 20, 57, 95, *voir aussi*
NTIC

Télévision, *voir* Médias
Terrorisme, 16, 100n
Togo, 43, 98, 132, 132n, 138, 138n, 146n, 149n, 154
Tolérance, 10, 14, 25, 48, 82n, 91, 116n, 149, 162, 163n, 164
Tonga, 129n
Tradition, 58, 61, 80, 115n, 134-135, 138, 173n, 180, 184
Traités, 60, 105, 106, 112, 143n, 148
Traité d'Amsterdam, 39
Traité de Maastricht, 141, 141n
Traité de l'Union européenne, 39, 56, 56n
Transparence, xi, 10, 24, 33, 34, 42, 52n, 80, 81, 84-86, 86n, 91, 136, 148, 173, 176
Tunisie, 143n
Turquie, 61, 66, 67n, 69, 140
Tuvalu, 28

U
Ukraine, 37n, 38n, 71, 71n, 73n
Union africaine (UA), 4, 39, 43, 44n, 45, 45n, 49
Union européenne, 55-56
 Charte des droits fondamentaux, 55
 Parlement européen, 56, 64, 141n
 Voir aussi Communauté européenne
Union interparlementaire (UIP), vi, vii, 6, 7, 9, 23n, 27n, 35, 41n, 78n, 103, 105, 121, 129, 129n, 133, 133n, 140n, 141n, 146n, 152n, 153n, 154n, 157n, 172n
 Coopération avec l'ONU, 7
 Statut d'observateur, 7n
 Table ronde de 2004, 3, 80
Uruguay, 51n, 143, 143n

V
Venezuela, 143n
Vérification, xi, 84, 118, 147n, 160, 170, 184
Viet Nam, 20n, 22n, 24n
Violence, *voir* Elections
Vote,
 Egalité du vote, 58, 95
 Voir aussi scrutin ; suffrage égal ; systèmes électoraux
Vote,
 (en cas d') absence de l'électeur, 78
 âge minimum, 95
 obligatoire, 140, 140n, 144n, 172
 restrictions, 95
 systèmes, *voir* Systèmes électoraux
Vote, droit de, viii, 24, 33, 56, 59, 60, 64, 65, 69-71, 73, 73n, 74, 76, 83, 95, 104, 106, 115, 116, 116n, 122, 126, 130, 131, 133, 140-142, 142n, 143, 143n, 144, 144n, 148, 148n, 152, 153, 159, 174, 181, 188
 Voir aussi Droits, Droits politiques, Suffrage égal, Suffrage universel,
Vote électronique, 52n, 57n, 95
Vote par correspondance, 58, 96, 141
Vote unique transférable, *voir* Systèmes électoraux

Z
Zambie, 46n, 75, 125, 129, 132, 148, 152, 166n
Zimbabwe, 39n, 46n, 88n, 136, 137n, 147, 161

