



UNION INTERPARLEMENTAIRE  
124<sup>ème</sup> Assemblée et réunions connexes  
Panama, 15 – 20 avril 2011



Première Commission permanente  
Paix et sécurité internationale

C-I/124/R-rev  
13 décembre 2010

**METTRE EN PLACE UN CADRE LEGISLATIF PROPRE A PREVENIR LA VIOLENCE  
ELECTORALE, A AMELIORER LE SUIVI DES ELECTIONS ET A ASSURER  
UNE TRANSITION POLITIQUE SANS HEURT**

**RAPPORTS**

Les Membres trouveront ci-joint les deux rapports présentés par M. J.D. Seelam (Inde) et M. W. Madzimore (Zimbabwe), co-rapporteurs.

**Rapport présenté par  
M. J.D. Seelam (Inde), co-rapporteur**

### **Démocratie et élections**

1. L'expansion de la démocratie dans le monde s'est considérablement accélérée au cours des dernières décennies. Les événements politiques, auxquels on assiste dans des pays tels que l'Afghanistan, la Géorgie, l'Iraq, le Liban, la Palestine et l'Ukraine, sont la preuve d'une nouvelle vague de démocratisation, rendue possible par des citoyens vigilants et engagés qui souhaitent voir appliquer les règles démocratiques du jeu électoral.

2. Les élections sont une condition sine qua non de la démocratie. Elles permettent aux citoyens de déterminer comment ils sont gouvernés et constituent le fondement de toutes les institutions et pratiques de la démocratie. Le droit intrinsèque des citoyens à participer à la gouvernance de leur pays est inscrit dans l'Article 21.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose que "la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics [...]".

3. A mesure que la démocratie a évolué, il est apparu qu'elle était la forme la plus adaptée de gouvernement, les élections étant la pierre angulaire de l'édifice démocratique. Des institutions politiques et électorales fortes et efficaces contribuent en effet à améliorer les chances de transition politique pacifique après les élections. Le processus électoral est un bon moyen de transition politique, qui évite la violence et les méthodes arbitraires. Pour que la démocratie soit dynamique, les sociétés doivent favoriser la culture démocratique et promouvoir l'état de droit, qui régissent, l'un et l'autre, les comportements de la société entre les élections, mais aussi en période électorale, et réfrènent ceux qui seraient tentés de porter atteinte aux processus électoraux.

### **Violence électorale et questions connexes**

#### Les causes de la violence électorale

4. La violence électorale est un moyen utilisé, directement ou indirectement, pour entamer, retarder ou influencer le processus électoral, et qui affecte donc les acteurs de la vie politique. Certains d'entre eux affichent un manque de foi dans le processus démocratique et recourent à la violence pour manipuler le résultat des élections, à des fins personnelles. L'expérience de certaines démocraties naissantes montre que certains acteurs politiques ne respectent pas les normes établies et recourent à l'agression et la violence pour atteindre leurs objectifs politiques lorsqu'ils ont le sentiment que le processus électoral est inadapté et illégitime, ou imposent une issue contestée aux citoyens. D'aucuns font aussi parfois de la violence électorale une tactique politique.

5. La violence postélectorale, elle, ne résulte pas uniquement du processus électoral en tant que tel, mais est la marque de problèmes politiques et sociétaux plus profonds. Les inégalités socio-économiques, favorisées par des institutions impuissantes, sont les principaux facteurs de la violence électorale, en particulier dans les pays au sortir d'un conflit. Le risque de violence politique est en effet plus grand dans les pays qui s'efforcent d'accéder à la démocratie au lendemain d'une guerre. Cela étant, les causes profondes de la violence électorale se trouvent dans des problèmes systémiques anciens qui n'ont pas été réglés.

6. De même, l'insuffisance des dispositions sur la répartition du pouvoir, la difficulté à faire accepter les modifications de la Constitution et l'absence de structures étatiques fortes sont source de violence dans les sociétés très hétérogènes et inégales. Dans certains pays, la politique s'organise autour de critères religieux, sectaires ou ethniques et les dirigeants politiques ou autres tiennent des discours de haine ou font de la provocation à l'encontre des minorités ou autres groupes ethniques, contribuant là encore à la violence. Mais c'est lorsque certains partis ou groupes politiques craignent de perdre une élection ou d'être écartés du pouvoir que la situation est la pire, en particulier dans les pays où il n'y a pas de distinction entre parti au pouvoir et institutions de l'Etat. Ces partis recourent alors à la violence pour éviter de perdre le pouvoir ou pour empêcher le bon déroulement des élections. Ce sont là quelques-uns des facteurs les plus courants qui, seuls ou ensemble, favorisent la violence durant le cycle électoral.

7. Avec l'affermissement de la démocratie, les citoyens ont pris conscience de leurs droits démocratiques et sont devenus plus prompts à les faire valoir; ils connaissent mieux les questions touchant à la gouvernance, à la corruption et aux politiques, ce qui entraîne une participation plus élevée, en particulier des jeunes et des femmes. Toutefois, les femmes sont plus exposées aux violences électorales et sont dissuadées de participer aux élections.

8. Ces dernières années, la violence électorale est très répandue. Elle touche des pays, à différents stades du développement démocratique. Qu'il s'agisse de perturbations lors de l'inscription, de la campagne ou du scrutin, ou encore du rejet des résultats du scrutin, candidats et électeurs sont gênés dans leur participation au processus électoral. La violence électorale remet en cause la légitimité même du processus électoral et entame par conséquent le système démocratique. Si elle n'est pas suffisamment combattue, elle peut empêcher les institutions démocratiques d'un pays de fonctionner normalement. Aussi est-il impératif de la maîtriser pour consolider l'édifice même de la démocratie et construire une société fondée sur l'état de droit et la transparence.

#### Prévenir la violence électorale

9. Les gouvernements ont recours à différentes stratégies pour prévenir et contenir la violence électorale. Toutefois, la notion d'élections sans violence est résumée dans l'expression "élections libres et régulières", qui sert de critère pour déterminer la légitimité des élections. L'ONU juge fondamentale la tenue d'élections libres et régulières dans toute forme de régime démocratique. L'ONU croit en effet fermement que les gens auront moins facilement recours à la violence pour résoudre leurs différends ou se faire entendre s'ils peuvent prendre part à des élections libres et ouvertes.

10. Une élection est une compétition qui permet d'exprimer pacifiquement des intérêts divergents. C'est une joute pour le pouvoir politique, tranchée par le bulletin de vote. Les pays doivent voir dans les élections un moyen de rapprocher les points de vue de la société et de promouvoir le dialogue, mais aussi de régler les conflits dans le calme. On a pu noter que souvent ces règles étaient bafouées par ceux-là mêmes qui les édictaient. Les dirigeants doivent impérativement veiller à ce que les acteurs politiques ne manipulent pas le système et les citoyens.

11. Grâce aux progrès de la technique, on pourrait mettre à profit les technologies, en particulier des technologies de l'information, pour promouvoir des élections pacifiques. La Commission électorale indienne recourt massivement aux technologies de l'information pour

organiser, mener et superviser les scrutins auxquels plus de 700 millions de personnes participent. Par ailleurs, l'utilisation des machines à voter électroniques en Inde a marqué un tournant dans l'histoire du processus électoral, qui a permis non seulement de réduire le coût que représentaient les bulletins de vote, mais aussi de réduire le nombre de bulletins nuls ou le bourrage des urnes. Les bureaux de vote sensibles sont équipés de caméras de surveillance pour éviter tout risque d'activité indésirable qui aurait pour effet de vicier le scrutin.

#### Des cadres institutionnels inclusifs et ouverts

12. Les règles communes régissant la démocratie doivent être élaborées de manière inclusive et ouverte, pour favoriser le consensus le plus large possible dans la définition des structures institutionnelles fondamentales, notamment de celles qui ont un rapport avec la tenue des élections. Au besoin, il convient d'organiser un vaste débat national ouvert non seulement aux partis politiques, mais aussi à toutes les parties prenantes. Le principe de l'inclusion doit aussi guider la rédaction de la législation électorale.

13. Pour promouvoir des élections libres et régulières, le PNUD offre une assistance électorale stratégique aux pays, à divers stades du processus électoral. Sachant combien il importe d'encourager les citoyens à participer à des élections sans violence, il faut que d'autres organismes internationaux de développement soutiennent les efforts des pays pour réformer la législation, se doter d'instances permanentes et indépendantes d'administration des élections ainsi que de systèmes de planification, de contrôle et de budgétisation des élections, et promouvoir l'éducation civique.

#### Administration du processus électoral

14. Pour une passation sans heurt du pouvoir, il faut que l'administration électorale ait la confiance du public, de façon que les élections puissent se dérouler dans le calme et produire des résultats légitimes. De plus, la confiance du public est intimement liée à l'ouverture et à la transparence. Un processus électoral transparent et ouvert contribue incontestablement à renforcer la confiance du public dans le processus et l'administration des élections.

15. Pour des élections libres et régulières, dans quelque pays que ce soit, il est indispensable que le processus électoral soit administré de manière indépendante et impartiale. Dans les démocraties bien établies, ce sont des fonctionnaires de l'administration nationale ou locale qui se chargent de cette mission. Les démocraties naissantes, elles, doivent impérativement se doter d'instances indépendantes et impartiales pour administrer les élections, afin que celles-ci se déroulent dans le calme et que la passation de pouvoir se fasse dans la sérénité.

16. L'idée d'avoir une commission électorale indépendante et permanente pour organe supérieur d'administration des élections est désormais largement acceptée. L'administration impartiale des élections par une commission électorale peut contribuer à rétablir la confiance des électeurs. La Commission électorale de l'Inde, la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud et la Commission nationale des élections de la Pologne sont quelques exemples d'organismes nationaux chargés d'organiser des élections libres et régulières. Là où ces commissions ne remplissent pas leur fonction, diverses missions d'observation, telles que les Groupes d'observateurs du Commonwealth, rappellent constamment dans leurs rapports l'importance que ces commissions soient indépendantes. Les pays n'ayant pas d'organes électoraux indépendants à l'échelon national doivent donc faire en sorte de créer une administration électorale sur le modèle de celle des démocraties bien établies.

17. La Commission électorale indienne est un organe constitutionnel autonome chargé de mener des élections libres et régulières. Depuis 60 ans, 15 élections fédérales, 300 élections générales nationales et 13 scrutins présidentiels et vice-présidentiels se sont déroulés sans violence, permettant ainsi une passation de pouvoir sans heurt. De surcroît, la Commission électorale publie désormais toutes les informations relatives aux candidats, aux partis et aux élections sur son site web.

#### Participation inclusive et représentation

18. Il est essentiel d'avoir un processus inclusif et détaillé d'inscription des électeurs pour inclure toutes les personnes en droit de voter, y compris les membres des minorités nationales ou des groupes vulnérables, tels que les femmes et les personnes déplacées, et encourager tout le monde à prendre part aux élections. Par ailleurs, pour faire entendre leur voix, les partis politiques et les candidats ont besoin d'être inscrits au même titre que les électeurs. Plus l'inscription des partis et des candidats est inclusive, plus elle contribue à apaiser les tensions au moment des élections.

19. Afin de réduire les tensions électorales existantes, il est impératif pour tout pays que son système électoral soit adapté à la situation sociale, économique et politique locale. En Inde, la Constitution prévoit des mesures volontaristes pour que les catégories défavorisées de la société soient représentées au Parlement, dans les législatures nationales et les administrations locales. En outre, afin d'encourager les femmes à participer au processus électoral et à la prise de décision, 50 pour cent des sièges dans les institutions locales leur sont désormais réservés.

#### **Améliorer l'observation des élections**

20. L'observation des élections garantit la légitimité du processus, elle protège les droits de l'homme et encourage les citoyens à prendre part à la vie politique. Elle évite la fraude et la corruption, favorise la confiance du public, contribue à une plus grande présence des citoyens et renforce le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le paysage politique du pays.

21. La Commission électorale indienne désigne des hauts fonctionnaires d'autres régions du pays pour observer le processus électoral et lui faire rapport directement. Les électeurs appartenant aux catégories les plus faibles de la société font l'objet d'une attention particulière de manière à leur éviter de rencontrer une résistance lorsqu'ils se rendent aux urnes.

22. L'observation et l'évaluation des élections, tant au plan interne qu'au plan international, sont devenues monnaie courante de nos jours. La résolution 64/155 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 8 mars 2010, reconnaît l'importance de l'observation internationale des élections et sa contribution à l'atténuation des risques de violence électorale. En outre, les observateurs internationaux rappellent constamment que la présence d'observateurs - qu'ils soient locaux ou étrangers - favorise la confiance des électeurs et contribue à améliorer le processus électoral. Dans leurs rapports, les observateurs électoraux internationaux font souvent des suggestions sur la manière de contenir la violence électorale, à savoir d'en déterminer les causes et d'affecter des moyens à la gestion et à la résolution des conflits. Ils suggèrent aussi des stratégies de renforcement des capacités en matière de prévention des conflits à l'intention des acteurs des élections, de manière à réduire le risque de perturbations électorales. Toutefois, pour avoir un effet concret, l'observation doit porter sur l'ensemble du cycle électoral et non sur le seul jour du scrutin.

23. Les ONG, la communauté internationale et les médias, entre autres, jouent un rôle important dans le processus d'observation des élections, en ce sens qu'ils apportent l'appui logistique et les informations nécessaires. En fait, le travail effectué par les observateurs locaux et internationaux donne une base suffisante pour juger de la qualité du processus, du système et des lois et règlements électoraux, ce qui permet ensuite de définir des mesures législatives correctives. Si l'aide et le soutien de la communauté internationale sont utiles pour mener des élections dans un pays, cette même communauté internationale doit aussi veiller à ce que la souveraineté du pays soit protégée.

24. Les organisations de la société civile aident les citoyens à exprimer leurs doléances et à prendre part à la gouvernance du pays. Elles comblent le fossé qui sépare le système des citoyens en appelant l'attention sur les problèmes que les autorités ne seraient peut-être pas à même de discerner ou ne voudraient pas discerner, ainsi qu'en dialoguant avec différents groupes. Une société civile vigilante a aussi un rôle éducatif et contribue de manière non négligeable à favoriser la confiance du public, et donc à promouvoir les valeurs démocratiques.

### **Assurer une transition politique sans heurt**

25. La passation périodique et sans heurt du pouvoir est l'essence même d'un système politique accompli. Un système politique mûr facilite, encourage et garantit un jeu politique sain et une transition politique calme dans le respect de l'état de droit. La transmission du pouvoir impliquant un changement de dirigeants, il s'ensuit des problèmes de stabilité politique. Néanmoins, la démocratie limite ces problèmes grâce à la tenue régulière d'élections pour permettre des passations de pouvoir transparentes, ce qui aide et les vainqueurs, et les perdants, à accepter le résultat du scrutin.

26. Les élections ne suffisent cependant pas à garantir à elles seules une transition politique sans heurt et un régime démocratique. La transition sans heurt du pouvoir dans une démocratie exige aussi le respect de l'état de droit, des institutions politiques et électorales transparentes, une société civile forte et des médias vigilants, ainsi que l'appui de citoyens actifs. Tandis que le respect de l'état de droit suppose de protéger et de promouvoir les droits civils et libertés fondamentaux, ainsi que la justice et les normes procédurales, des institutions politiques fortes et efficaces garantissent une démocratie suffisamment solide pour résister aux conflits qui peuvent surgir au sein de la société. De même, lorsque les institutions publiques sont transparentes, efficaces et adaptées aux besoins, elles contribuent à renforcer la légitimité politique de la démocratie, ce qui diminue le risque de violence et de conflit, et facilite une transition politique sans heurt.

27. On ne saurait trop insister sur l'importance d'une justice indépendante et impartiale, non seulement pour prévenir la violence électorale, mais aussi pour assurer une transmission sereine du pouvoir. En Inde, bien que la justice soit indépendante de l'Exécutif et du Législatif, les contentieux électoraux relèvent exclusivement des Hautes Cours et de la Cour suprême qui sont saisies des contentieux électoraux.

28. Avec le foisonnement des médias écrits et électroniques et la révolution des communications, la presse, quatrième pouvoir de l'Etat, exige une attention particulière. L'existence de médias responsables et dynamiques facilite l'éducation des électeurs, qui compte pour beaucoup pour que les citoyens aient conscience de leurs droits d'électeurs. Les médias, qui gardent un œil sur les questions problématiques, offrent aux citoyens de nouveaux moyens pour faire entendre leurs points de vue, notamment leur désaccord, ce qui contribue à consolider la démocratie et facilite la passation du pouvoir après les élections.

## **De la nécessité d'un cadre législatif rigoureux**

29. La violence est un problème d'ordre public qui peut se produire n'importe où et n'importe quand, et les élections ne font pas exception. Il est donc fondamental d'avoir des lois électorales strictes et de les appliquer scrupuleusement pour éviter les violences électorales. En Inde, la Loi de 1951 sur la représentation du peuple chapeaute, à juste titre, l'ensemble de la réglementation électorale, ce qui a aidé les instances électorales du pays à mener avec succès 15 élections générales, ainsi qu'un certain nombre d'élections dans les parlements nationaux, depuis 1952. Cette loi prévoit un mécanisme efficace de recours, à la fois durant les élections et ensuite, et renferme des dispositions visant à prévenir la fraude électorale. Cela prouve que les mesures législatives et réglementaires sont les outils les plus efficaces, d'une part, pour protéger et promouvoir les droits politiques des particuliers et, d'autre part, pour enrayer la violence au sein de la société en général et durant les élections en particulier. Cela montre aussi la nécessité que toutes les démocraties soient dotées d'un cadre législatif rigoureux pour prévenir la violence électorale et améliorer le contrôle des élections pour garantir la passation du pouvoir sans heurt après les élections. A cet égard, il est impératif que les démocraties du monde entier confrontent leurs expériences entre elles ainsi que dans des cadres tels que l'UIP et d'autres organisations internationales œuvrant au développement de la démocratie. Toutes les démocraties ont besoin d'un arsenal législatif complet :

- a) qui soit contraignant et conforme aux obligations et instruments internationaux, non seulement pour protéger les droits fondamentaux de la personne humaine, mais aussi pour assurer un contre-pouvoir;
- b) qui oblige les partis politiques et les candidats à faire campagne conformément aux lois et normes en vigueur et les instances électorales et administratives à se comporter de façon neutre, et garantisse le respect des procédures prévues lors du scrutin, ainsi que le dépouillement professionnel et sans difficulté;
- c) qui soumette les partis politiques et les candidats à une réglementation, sous la forme d'un code de conduite, ainsi qu'à des contrôles, notamment sur les questions de financement, de campagne, de divulgation d'information, d'accès aux médias; qui contribue à faire régner l'ordre public; et qui empêche les groupes criminels d'agir, afin que le public puisse voter sans crainte;
- d) qui définisse les attributions des partis politiques, organisations de la société civile, missions internationales de contrôle et d'observation et des organes de sûreté de l'Etat en matière de prévention et de gestion de la violence électorale;
- e) qui prévoit un mécanisme indépendant, équitable, rapide et accessible pour régler les différends survenant durant le processus électoral ou après la publication des résultats;
- f) qui prévoit une assistance technique par le biais d'organes appropriés, pour améliorer les normes et renforcer les capacités des organes d'administration des élections, des tribunaux électoraux, des partis politiques, des ONG qui leur sont liées et des médias;
- g) qui favorise l'emploi de technologies d'avant-garde pour offrir aux citoyens un processus électoral simple et efficace et préserver les élections du risque de fraude;
- h) qui renforce le rôle de l'opposition, permette un dialogue constructif et la diffusion de l'information entre les divers intervenants et renforce la confiance du public, notamment dans le système électoral.

30. La Déclaration de l'UIP sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée en 1994, est un instrument important dans le cadre de nos efforts incessants pour faire porter les valeurs démocratiques au premier plan du programme d'action international. Elle engage les Etats à prendre les mesures législatives nécessaires à la tenue d'élections libres de violence.

31. Les élections contribuent à la transparence lorsqu'elles ont lieu à intervalles fixes et de manière libre et régulière. Pour promouvoir les meilleures normes et pratiques dans l'administration électorale, les Etats doivent se focaliser seuls et ensemble sur les dimensions législatives, procédurales et pédagogiques du processus électoral, s'efforcer d'établir une infrastructure électorale viable et de renforcer les capacités institutionnelles pour la tenue d'élections probantes. Il importe d'identifier les motifs, les victimes et les coupables de la violence électorale pour établir des programmes qui permettent de prévenir la violence et les conflits durant les élections. Il faut que les pays concernés se dotent pour ce faire de mécanismes législatifs et institutionnels. Enfin, il convient d'améliorer la législation électorale existante pour mettre fin à la violence et aux conflits électoraux.

32. La démocratie consiste à respecter les règles, les opposants politiques et la volonté du peuple. Les pays n'en sont pas tous au même stade de consolidation de la démocratie, chacun devant faire face à ses propres problèmes. Cependant, les élections qui sont conduites conformément aux normes internationales régissant les élections régulières, ouvertes et transparentes protègent les minorités, favorisent le pluralisme et garantissent l'état de droit. L'éducation et la prospérité économique jouent, elles aussi, un rôle important. Enfin, la coordination et la coopération entre les organisations nationales, régionales et internationales pour la mise en commun des bonnes pratiques et leur application suivant les besoins locaux contribueraient grandement à prévenir la violence électorale et à promouvoir les valeurs démocratiques.

### ***Rapport présenté par M. W. Madzimore (Zimbabwe), co-rapporteur***

*"L'expérience de la démocratie est comme l'expérience de la vie même - toujours en évolution, infinie dans sa variété, parfois agitée et d'autant plus précieuse qu'elle s'est frottée à l'adversité"*  
(Discours du Président Jimmy Carter au Parlement indien, le 2 juin 1978)

#### **Introduction**

1. Le processus électoral s'inscrit dans une pratique plus large qui se nomme démocratie. Dans une démocratie, les élections sont le moyen pour les citoyens de choisir ceux qui les représentent et de fixer les grandes orientations auxquelles ils adhèrent. Là où la démocratie est pleinement pratiquée, les élections produisent un gouvernement légitime. L'accès au pouvoir d'un gouvernement ainsi constitué se caractérise par une transition et une entrée en fonctions sans heurt.

2. On part du principe que ce processus ne laisse pas de cicatrices et n'engendre ni fractures, ni cadavres, ni polarisation de la société. Le succès d'une élection ne dépend pas seulement du respect du droit de chaque citoyen de voter ou d'être élu mais aussi de l'exercice par les citoyens de tous leurs autres droits. Lors d'une élection, la tension est inévitable, voire souhaitable, dans la mesure où elle fait ressortir ce qu'il y a de meilleur dans les partis ou chez les candidats en lice. Mais elle peut aussi engendrer le pire. Des élections peuvent déclencher des violences dans les pays où les candidats font fi des règles ou n'acceptent pas le résultat des élections comme expression légitime de la volonté populaire. Là où la démocratie s'est enracinée, l'ensemble du processus est soumis à un test de transparence grâce à l'invitation ouverte adressée aux observateurs à jouer leur rôle et à approuver ou désapprouver les résultats, selon les cas.

3. Les élections ne sont pas la seule cause des violences préélectorales ou postélectorales. Souvent, les élections donnent aux citoyens l'occasion d'exprimer d'autres griefs : contestation politique, mauvaise répartition des ressources, absence de justice sociale, rivalités ethniques et marginalisation, clivages religieux ou autre malaise social réel ou perçu.

4. Dans les démocraties matures, les mécanismes de transition sont bien définis et servent à amener une transition et une prise de pouvoir sans heurt, mais on ne peut en dire autant de la majorité des démocraties émergentes et des Etats sortant d'un conflit. Dans ces Etats, un processus est engagé pour tenter de gérer des résultats électoraux contestés.

#### **Contexte**

5. Dans nombre de pays, on n'a organisé certaines élections anticipées que pour revendiquer le statut de démocratie constitutionnelle et se doter d'une légitimité au plan international. Le vainqueur de la compétition électorale était connu bien avant le scrutin en raison de l'absence d'opinions opposées. Très peu de personnes y ont pris part. L'histoire du pays et les luttes ayant abouti à l'autodétermination et ouvert la voie à de nouveaux arrangements politiques y ont uni la population. Les partis ayant conduit ces processus sont devenus des institutions dont le mandat de gouvernement ne pouvait plus être contesté. Cela a abouti à des dictatures et cela a, ensuite, suscité une opposition. Depuis lors, l'émergence de l'opposition a changé le paysage politique et électoral.

6. L'opposition au statu quo a généré une vive contestation du pouvoir. Les gouvernements au pouvoir y répondent toujours par la propagande et l'usage de la force. Les dirigeants des partis d'opposition sont souvent qualifiés d'opportunistes, de vendus, de traîtres ou d'agents des Etats impérialistes. L'aliénation des partis et des individus par la propagande a fait payer un lourd tribut à la plupart de ces pays, a porté atteinte à la cohésion sociale, a attisé les flammes de la violence politique et électorale et a étouffé l'aspiration au renouvellement et au débat dans la population.

7. Les pays ayant refusé à leur peuple un espace démocratique pour s'exprimer doivent s'attendre à des conflits politiques et des conflits armés. Les élections dans de telles conditions sont toujours assorties d'enjeux très élevés. Tous les moyens possibles pour conserver le pouvoir sont utilisés sous le prétexte de protéger la souveraineté et les acquis de l'indépendance. Dans ces pays, l'éducation civique est inexistante.

8. La violence électorale a caractérisé nombre d'élections dans les pays où le statu quo a fait obstacle au changement. Dans la majorité des cas, la violence a permis de contourner la volonté populaire. Les élections de 2007 au Kenya et celles de 2008 au Zimbabwe en sont des exemples. Ces deux pays sont aujourd'hui dirigés par des gouvernements de coalition. Ils ont été constitués, après que les élections n'eurent pas produit de vainqueurs incontestables au regard des dispositions constitutionnelles, comme moyen de mettre fin aux violences postélectorales. En Grande-Bretagne en 2010, le parti qui a recueilli la majorité des voix a pu former un gouvernement de coalition avec le parti de son choix. Ce processus n'a pas pris plus d'une semaine après les élections générales. Au Kenya et au Zimbabwe, le processus de formation d'un gouvernement a pris entre trois et 11 mois respectivement et, au bout du compte, les perdants sont restés au pouvoir. Les violences électorales ont fait des morts avant que des gouvernements d'unité nationale ne soient constitués.

9. Les cas évoqués plus haut reflètent les faiblesses du cadre législatif régissant les élections. C'est l'absence de lois électorales, de dispositifs d'administration des élections et de transparence, ainsi que la faiblesse des mécanismes de transition qui ont entravé la démocratie dans un certain nombre de pays.

## **Elections et violence électorale**

### Les causes de la violence électorale

10. La violence électorale en tant que forme de violence politique est déclenchée par un certain nombre de clivages politiques, sociaux et économiques et de tensions sous-jacentes dans la société. On citera notamment :

- a) la volonté des partis en place, contestés par les partis d'opposition, de s'accrocher au pouvoir;
- b) l'instrumentalisation des institutions de l'Etat contre les partis d'opposition;
- c) les manifestations de rue violentes, les incendies volontaires et la destruction de biens par l'opposition (généralement pour contrer une violence étatique);
- d) le boycott des élections par l'opposition pour protester contre l'inégalité des chances dans la compétition électorale;
- e) de profondes divisions ethniques et régionales, en particulier dans les pays en développement;
- f) la politisation des identités communautaires, ethniques, tribales et religieuses;
- g) le coût de la perte d'une élection, ou la politique vue comme jeu à somme nulle;

- h) la militarisation de la société par les partis au pouvoir et/ou les partis qui exercent une influence sur les organes de sécurité;
- i) le recours à une jeunesse mobilisée et militarisée comme moyen de préserver une domination politique;
- j) la tenue d'élections dans des conditions d'instabilité et de précarité politiques, en particulier dans les pays sortant de conflit;
- k) la corruption comme instrument pour remporter les élections.

11. Partout dans le monde, la concurrence électorale est de plus en plus vive et les résultats des élections sont de plus en plus contestés. De plus en plus fréquemment, elles ne permettent pas de désigner clairement un vainqueur. Cela peut s'expliquer par l'approfondissement de la démocratie. De même manière, la violence est de plus en plus fréquemment utilisée dans certaines régions, l'Afrique en particulier, comme moyen de conserver ou de conquérir le pouvoir politique.

12. Il faut donc impérativement insister sur les conditions qui doivent présider à des élections libres et régulières et exiger que le cadre législatif régissant les élections soit renforcé. Il faut mettre en place des structures pour stabiliser la concurrence politique et contenir les zélateurs de l'ethnicité, des différences religieuses et du régionalisme, et renforcer la transparence, l'impartialité et la prévisibilité de la gouvernance et de l'administration électorales.

13. Certains gouvernements s'abritent derrière la souveraineté pour détourner l'attention lors des élections. Et les observateurs électoraux sont triés sur le volet dans des pays amis et ils ne sont pas autorisés à surveiller librement le processus électoral.

## **Le cadre législatif**

### Les régimes électoraux comme source de violences électorales

14. Les régimes électoraux déterminent la manière dont le pouvoir est réparti entre les vainqueurs des élections. On dénombre plusieurs systèmes électoraux dans le monde, les plus communs étant le scrutin majoritaire, la représentation proportionnelle et un système mixte fondé sur les deux premiers. Bien qu'aucun système ne puisse être considéré comme supérieur aux autres, la représentation proportionnelle est sans nul doute utile lorsqu'un pays est en situation d'après conflit. Au Zimbabwe, en 1980, elle a été utilisée pour mettre fin à la guerre d'indépendance, et en Afrique du Sud et en Irlande du Nord, le système proportionnel est un des éléments clés du processus visant à mettre fin à la violence politique.

15. Le système mixte peut être utilisé efficacement pour déterminer la répartition du pouvoir politique. Les forces politiques et les communautés ethniques, tribales et religieuses sont effectivement représentées à l'issue d'élections par circonscription et par district, et la part des minorités dans la représentation des communautés est déterminée par le pourcentage de voix obtenu par chaque parti aux élections. Le Président, à titre individuel, est élu par l'ensemble du pays.

### Manipulation électorale réelle ou perçue comme telle

16. Lorsque les élections sont perçues comme ayant été manipulées, leurs résultats sont souvent contestés. Les candidats se sentent floués et injustement exclus du pouvoir. Des accusations de fraude électorale peuvent aussi être brandies par les perdants pour s'attirer un soutien et/ou susciter des violences. Toutefois, la question demeure : comment le pays doit-il

faire face aux suspicions ? Comment un parti politique, un candidat ou les partisans d'un parti politique peuvent-ils invoquer la fraude électorale quand il n'y a pas eu fraude ?

17. Les raisons qui donnent lieu à des contestations et des violences électorales sont les suivantes :

- a) enjeux majeurs - dans certains pays, conquérir un mandat public assure une subsistance non seulement à un individu mais à tout un clan, faction ou groupe ethnique. C'est aussi une garantie de protection contre des poursuites pour corruption et autres délits;
- b) résultats serrés et idée que la politique est un jeu à somme nulle - lorsque les écarts entre candidats sont trop faibles, les allégations de fraude engendrent des frustrations, des manifestations dures et de la violence. C'est aussi ce qui se passe lorsqu'un parti politique estime qu'il ne sert à rien de siéger sur les bancs de l'opposition ou lorsque les partis politiques et les groupes sociaux craignent de perdre les élections et se sentent exclus de la vie politique du pays.

#### Le processus électoral comme un moyen de réduire le risque de violence électorale

18. Un processus électoral crédible et efficace peut réduire le risque de contestation des résultats électoraux. Cependant, des revendications très profondément enracinées peuvent attiser des tensions politiques sous-jacentes. Aussi un processus crédible ne peut-il pas à lui seul apporter toutes les réponses. Les éléments suivants permettent aussi de réduire les risques de violence postélectorale :

- a) processus fortement consultatif en vue de mettre en place une instance d'administration des élections qui donne confiance dans l'équité, l'impartialité et la compétence de la gestion des élections. Une telle instance, et son indépendance, peuvent être garanties dans la Constitution. Ce processus a certes échoué récemment en Afghanistan mais des succès ont été enregistrés au Libéria (2005), en Sierra Leone (2007) et au Ghana (2008);
- b) approche consultative des parties intéressées afin que tous les participants aux élections adhèrent au processus et, in fine, en soient conjointement responsables. Les parties prenantes doivent être impliquées dans l'élaboration et l'adoption de la législation électorale. On citera à ce propos les élections au Bangladesh et aux Maldives en 2008, dont le déroulement était très consultatif et transparent;
- c) conditions d'égalité - tous les participants à un processus électoral doivent avoir le sentiment que le cadre juridique met tout le monde sur un pied d'égalité, préserve les droits de l'homme et les libertés et garantit l'inclusivité et l'équité. Il faut éviter l'intervention des autorités car elle engendre la méfiance. L'inscription des candidats et des partis doit être ouverte. Les campagnes doivent être ouvertes et l'accès aux médias identique pour tous les participants. Les forces de sécurité doivent se comporter de manière professionnelle;
- d) exercice du droit de vote - les listes électorales ne sont pas parfaites mais rien ne doit être épargné pour que le public ait confiance dans leur exactitude. Les conditions d'inscription des électeurs doivent être simples afin d'écartier tout soupçon de discrimination et d'exclusion;

- e) transparence à tous les stades du processus électoral - la confiance du public peut être suscitée par la publication rapide par les instances électorales des décisions, et par l'annonce et l'affichage rapides des résultats. Les résultats doivent être ventilés au niveau le plus bas possible, par exemple celui des bureaux de vote. Le scrutin doit toujours être secret;
- f) mécanisme équitable, crédible et accessible de règlement des différends - au bout du compte, le public et toutes les parties prenantes ont droit à un recours effectif lorsque leurs droits politiques sont violés ou bafoués. Ce mécanisme, s'il est prévu et appliqué de manière judicieuse et transparente, peut atténuer le risque de recours à la violence comme moyen de règlement des différends.

#### Observation et suivi des élections

19. La prévention des violences électorales passe par une approche globale de l'amélioration du cadre législatif régissant les élections. La présence de missions d'observateurs internationaux et régionaux dans un pays avant, pendant et après les élections réduit le risque d'une flambée de violence. La décision d'envoyer des équipes est nécessaire au lendemain de guerres et ou d'épisodes de violence. La communauté internationale, par l'intermédiaire des instances de sécurité des Nations Unies, doit déterminer les situations qui appellent des missions d'observation. L'UIP, pour sa part, pourrait analyser les élections au sein de ses Membres.

20. Les instances régionales peuvent apporter une contribution utile en veillant à ce que soient mises au point des lignes directrices sur la tenue d'élections libres et régulières. L'Union africaine a mis au point une Charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance, et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), des Principes et lignes directrices régissant les élections démocratiques. Ces textes servent de base aux missions d'observation des élections dans les Etats membres. Les pays souhaitent généralement organiser des élections crédibles. Toutefois, ils n'ont pas les moyens techniques requis pour gérer le processus. D'où la nécessité d'observer les élections. Les observateurs électoraux sont des responsables publics et lorsque leur présence a été acceptée par un pays tenant des élections, les résultats de ces élections ont été crédibles. L'observation des élections ne doit pas être facultative, au choix du gouvernement au pouvoir. Toutes les parties prenantes à une élection doivent être associées aux démarches d'invitation et d'accréditation des observateurs.

#### Mécanismes de transition

21. Toute élection a pour but d'assurer la transmission du pouvoir au vainqueur sans heurt.

22. La clarté des dispositions de la Constitution prévoyant la transition en douceur de l'ancien gouvernement au nouveau dépend du niveau démocratique de l'Etat concerné. Une Constitution solide doit préciser quant s'achèvent les mandats du Président et du Parlement et à quelle date se tiendront les prochaines élections. Elle doit indiquer clairement sous quelles conditions le Parlement peut être dissous et dans quelles circonstances le chef d'Etat ou de gouvernement doit se démettre.

23. Pour éviter tout doute, la période entre l'annonce des résultats des élections et la prise de fonctions des nouveaux dirigeants et du nouveau gouvernement doit être prévue dans la Constitution. Le processus doit prévoir la réconciliation pour que la paix soit durable.

24. En conclusion, s'il importe de prendre toutes les mesures voulues pour que les systèmes électoraux soient parfaits, faute de volonté politique, ces mesures ne porteront aucun fruit.